Décision n° 2014 - 690 DC

Loi relative à la consommation

Dossier documentaire complémentaire 1

Texte des articles, consolidation et travaux parlementaires

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Sommaire

I. Articles 1 et 2 : Action de groupe

II. Article 67 : Registre national des crédits aux particuliers

Décision n° 2014 - 690 DC
Loi relative à la consommation

Articles 1 et 2
Action de groupe

Article, consolidation et travaux parlementaires

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Sommaire

I. Chapitre 1er : action de groupe 4

Table des matières

I. Chapitre 1er : action de groupe 4

A. Première lecture 4

1. Assemblée nationale 4

a. Projet de loi n° 1015 4

1 - Exposé des motifs 4

2 - Texte 5

- Article 1er 5
- Article 2 7

b. Audition de M. Benoît Hamon 7

c. Rapport n° 1156 de M. Razzy Hammadi et Mme Annick Le Loch 10

d. Avis n° 1123 de M. Sébastien Denaja 39

e. Avis n° 1116 de M. Jean-Louis Bricout 77

f. Amendements adoptés en séance 79

- Amendement n° 643 présenté par M. Hammadi 79
- Amendement n° 421 rect. présenté par M. Abad et autres 80
- Amendement n° 186 présenté par M. Serville et autres 80
- Amendement n° 653 présenté par M. Hammadi 80
- Amendement n° 749 présenté par Mme Got et autres 81
- Amendement n° 654 présenté par M. Hammadi 81

g. Compte-rendu des débats – 1ere séance du 24 juin 2013 81

h. Compte-rendu des débats – 2e séance du 24 juin 2013 87

1 - Motion de renvoi en commission 87

2 - Discussion générale 89

i. Compte-rendu des débats – 2e séance du 25 juin 2013 96

1 - Questions au Gouvernement 96

2 - Discussion générale (suite) 97

j. Compte-rendu des débats – 3e séance du 25 juin 2013 100

- Article 1er 100

k. Compte-rendu des débats – 1e séance du 26 juin 2013 146

- Article 1er *(suite)* 146

2. Sénat 165

a. Projet de loi n° 725 adopté par l'AN 165

b. Rapport n° 809 de M. Martial Bourquin et M. Alain Fauconnier 168

c. Avis n°792 de Mme Nicole Bonnefoy 189

d. Avis n° 793 de M. Jean-Luc Fichet 210

e. Compte-rendu des débats – séance du 10 septembre 2013 222

f. Compte-rendu des débats – séance du 11 septembre 2013 262

B. Deuxième lecture 302

1. Assemblée nationale 302

a. Projet de loi n° 1357 303

b. Rapport n° 1574 de M. Hammadi et Mme Le Loch 306

c. Amendements adoptés en séance 329

- Amendement n° 535 présenté par M. Hammadi 329
- Amendement n° 529 présenté par le Gouvernement 330

d. Compte-rendu des débats – 1e séance du 9 décembre 2013 330

e. Compte-rendu des débats – 2e séance du 9 décembre 2013 340

2. Sénat 344

a. Projet de loi n° 244 344

b. Rapport n° 282 de MM. Bourquin et Fauconnier 346

c. Compte-rendu des débats – séance du 27 janvier 2014 349

C. Commission mixte paritaire (accord) 381

a. Projet de loi modifié par le Séant en deuxième lecture 381

- Article 1er 381

- Article 2 383
b. Rapport n° 1773 et 347 de M. Hammadi, Mme Le Loch, M. Bourquin et M. Fauconnier 383
1. Sénat 386
a. Compte-rendu des débats– séance du 12 février 2014 386
2. Assemblée nationale 388
a. Compte-rendu des débats – 1e séance du 13 février 2014 388
D. Texte adopté 389
- (CMP) Article 1er 389
- (CMP) Article 2 391

I. Chapitre 1er : action de groupe

A. Première lecture

1. Assemblée nationale

a. Projet de loi n° 1015

1 - Exposé des motifs

Le **chapitre Ier** (articles 1er à 2) vise ainsi, après des années de débat, à introduire dans notre droit une procédure d'action de groupe.

Les litiges nés des conditions de formation et d'exécution des contrats de consommation peuvent concerner, dans certains cas, un très grand nombre de consommateurs. Eu égard à la faiblesse des montants sur lesquels portent ces litiges, les consommateurs renoncent souvent à toute action individuelle sur le terrain judiciaire.

Néanmoins, compte tenu de l'ampleur des pratiques en cause, le nombre des victimes concernées peut être considérable. Il y a donc bien, aujourd'hui, une demande de droit importante et insatisfaite. L'action de groupe, en permettant de regrouper dans une seule procédure les demandes de réparation émanant d'un grand nombre de consommateurs, qui se trouvent dans des situations de fait et de droit identiques ou très largement similaires, victimes des pratiques illicites ou abusives d'un même professionnel, apparaît comme la forme d'action en réparation la plus adaptée pour le traitement des contentieux de consommation de masse.

L'**article 1er** définit le champ d'application de la procédure d'action de groupe et ses conditions d'exercice (qualité pour agir, schéma procédural, mode de constitution du groupe, compétence juridictionnelle).

Un système équilibré doit être proposé, répondant aux attentes fortes des consommateurs et à la sécurité juridique et économique à laquelle aspirent légitimement les entreprises. De ce point de vue, il convient d'encadrer strictement l'action de groupe.

Tout d'abord, l'action de groupe aura pour objet de permettre la réparation des préjudices matériels subis individuellement par plusieurs consommateurs, personnes physiques, à l'occasion de la vente d'un produit ou de la fourniture d'un service et ayant pour origine commune, soit l'inexécution ou la mauvaise exécution par un même professionnel de ses obligations contractuelles, soit la violation par celui-ci de dispositions légales afférentes à la formation, au contenu ou à l'exécution du contrat. Afin de garantir l'efficacité de cette nouvelle procédure, les dommages corporels et les préjudices moraux sont exclus du champ de l'action de groupe, compte tenu de leur caractère trop personnalisé.

Au-delà du contentieux de la consommation *stricto sensu*, le champ de l'action de groupe inclura également les préjudices découlant des atteintes au droit de la concurrence, ce qui permettra de couvrir les préjudices nés d'ententes tarifaires (téléphonie mobile, par exemple) à la suite d'une décision de sanction devenue définitive de l'Autorité de la concurrence.

En outre, le droit d'introduire l'action sera réservé aux seules associations nationales agréées de consommateurs. En effet, le statut et l'objet social de ces associations, à savoir la défense de l'intérêt collectif des consommateurs, leur permettent de répondre aux exigences de légitimité quant à l'intérêt pour agir et la qualité pour représenter le groupe des consommateurs en tant que tel sans qu'il soit besoin d'identifier au préalable les victimes. L'agrément dont elles disposent garantit leur indépendance à l'égard de tout intérêt professionnel et permet d'éviter le risque de procédures dilatoires instrumentalisées par un concurrent.

De plus, des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaîtront des actions de groupe. Il s'agit de faciliter le regroupement des actions de groupe, de favoriser l'harmonisation des décisions, et d'éviter l'éparpillement des saisines. Ce dispositif est à même de favoriser l'efficacité et la réactivité de la justice. Les tribunaux de grande instance, composés de magistrats professionnels, statuant de manière collégiale, seront les plus à même de faire face à ce type d'actions.

La procédure proposée s'articulera en deux phases : le jugement au fond, qui statuera sur la responsabilité du professionnel, déterminera les critères à partir desquels les consommateurs seront susceptibles de demander réparation et fixera le montant dès l'indemnisation ou à tout le moins les modalités de calcul de celle-ci, ainsi que la procédure pour permettre aux consommateurs d'obtenir cette indemnisation, puis la phase d'indemnisation qui permettra aux consommateurs d'obtenir l'indemnisation fixée par le jugement, soit amiablement, soit, en cas de difficulté, selon la décision du juge qui sera saisi pour trancher les difficultés qui apparaîtraient à ce stade.

L'**article 2** prévoit une adaptation du code de l'organisation judiciaire pour tenir compte de l'introduction de l'action de groupe au sein du code de l'organisation judiciaire et que les tribunaux de grande instance qui connaitraient des actions de groupe seront spécialement désignés.

2 - Texte

Chapitre I[er] **Action de groupe**

- **Article 1er**

Le titre II du livre IV du code de la consommation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« Chapitre III

« Action de groupe

« Section 1

« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir

« *Art. L. 423-1.* – Une association de défense des consommateurs, représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1, peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation identique ou similaire et ayant pour origine commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles :

« *a)* A l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;

« *b)* Ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

« Seule la réparation des préjudices matériels résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs et résultant d'une des causes mentionnées ci-dessus peut être poursuivie par cette action.

« *Art. L. 423-2.* – L'action de groupe est introduite selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

« Section 2

« Le jugement sur la responsabilité

« *Art. L. 423-3.* – Le juge constate que les conditions mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée.

« Le juge détermine le montant des préjudices pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices.

« Le juge ordonne, aux frais du professionnel, les mesures nécessaires pour informer, par tous moyens appropriés, les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, de la décision rendue.

« 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 des recours ordinaires ou de pourvoi en cassation.

« Le juge fixe les délais et modalités selon lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice. Il détermine notamment si les consommateurs doivent s'adresser au professionnel directement ou par l'intermédiaire de l'association pour la réparation de leur préjudice. L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.

« À l'occasion de la décision sur la responsabilité, le juge peut condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 423-4.

« *Art. L. 423-4.* – L'association peut s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, toute personne pour l'assister, notamment aux fins qu'elle procède à la réception des demandes d'indemnisation des membres du groupe et plus généralement aux fins de représentation des consommateurs lésés, auprès du professionnel, en vue de leur indemnisation.

« Section 3

« Liquidation des préjudices et exécution

« *Art. L. 423-5.* – Le professionnel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices subis par chaque consommateur dans les conditions et limites fixées par le jugement mentionné à l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-6.* – Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la phase de liquidation des préjudices.

« Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

« *Art. L. 423-7.* – L'association requérante représente les consommateurs qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée des jugements mentionnés au second alinéa de l'article L. 423-6.

« Section 4

« Médiation

« *Art. L. 423-8.* – L'association requérante peut participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels mentionnés à l'article L. 423-1.

« *Art. L. 423-9.* – Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui lui donne force exécutoire.

« Le juge peut prévoir les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs de l'existence de l'accord ainsi homologué.

« Section 5

« Action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence

« *Art. L. 423-10.* – Lorsque les manquements reprochés au professionnel par les requérants portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'action mentionnée à l'article L. 423-1 ne peut être engagée devant le juge que sur le fondement d'une décision constatant ces manquements qui n'est plus susceptible de recours et a été prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes.

« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont réputés établis pour l'application de l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-11.* – L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au-delà d'un délai de cinq ans à compter de la décision mentionnée à l'article L. 423-10.

« Section 8

« Dispositions diverses

« *Art. L. 423-12.* – L'action mentionnée à l'article L. 423-1 suspend la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement prévu à l'article L. 423-3.

« Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter du jour, selon le cas, où le jugement rendu conformément à l'article L. 423-3 n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation ou de l'homologation prévue à l'article L. 423-9.

« *Art. L. 423-13.* – La décision prévue à l'article L. 423-3 et celle résultant de l'application de l'article L. 423-9 ont également autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure.

« *Art. L. 423-14.* – L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans son champ d'application. L'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante.

« *Art. L. 423-15.* – N'est pas recevable l'action prévue à l'article L. 423-1 lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits et les mêmes manquements que ceux ayant fait l'objet d'une action de groupe précédemment jugée à l'encontre du même professionnel.

« *Art. L. 423-16.* – Toute association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut demander au juge, à compter de la saisine de celui-ci de l'action prévue à l'article L. 423-1, sa substitution dans les droits de l'association requérante, en cas de défaillance de celle-ci.

« *Art. L. 423-17.* – Est réputée non écrite toute clause tendant à interdire par avance à un consommateur de participer à une action de groupe.

« Section 7

« Dispositions relatives à l'outre-mer

« *Art. L. 423-18.* – Le présent chapitre est applicable dans les îles Wallis et Futuna. »

- **Article 2**

I. – La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-15.* – Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »

II. – À l'article L. 532-2 du même code, les mots : « et L. 211-14 » sont remplacés par les mots : « , L. 211-14 et L. 211-15 ».

III. – L'action exercée sur le fondement des dispositions du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation créé par l'article 1er ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements aux dispositions du titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision constatant ces manquements et qui n'est plus susceptible de recours, intervenue avant la date de publication de la présente loi.

IV. – Le III du présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna.

b. Audition de M. Benoît Hamon

(…)

Ainsi l'innovation essentielle que constitue l'« action de groupe à la française » a fait l'objet d'une consultation publique et d'un consensus au sein du Conseil national de la consommation obtenu à la fin du mois de décembre dernier. Le monde des entreprises et le mouvement consumériste partageaient le diagnostic qu'il manquait une voie de recours pour traiter les litiges de consommation de masse. Si les montants en cause sont faibles pris isolément, additionnés ils constituent des rentes économiques considérables.

La création d'une telle procédure est une véritable « Arlésienne du droit de la consommation », puisque Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy l'avaient promise avant d'y renoncer sous la pression des lobbies.

Nous en avons volontairement limité le champ d'application au seul droit de la consommation et de la concurrence parce que nous considérons que les dommages dans le domaine de la santé ou les atteintes à l'environnement, où la réparation du préjudice suppose une expertise individuelle, ne relèvent pas du code de la consommation. D'ores et déjà, Marisol Touraine travaille au principe d'une action de groupe étendue aux préjudices intervenant en matière de santé, qui pourrait trouver place dans la future loi de santé publique.

En revanche le débat peut être ouvert quant aux modalités de mise en œuvre proposées par ce texte – le choix de la réserver aux associations agréées de consommateurs, la possibilité de recourir à une procédure simplifiée, etc.

(…)

M. Sébastien Denaja, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Notre Commission s'est uniquement saisie des articles 1er et 2 du projet de loi qui créent l'action de groupe en matière de droit de la consommation et de la concurrence. Ces dispositions mettent en œuvre une promesse du Président de la République – je rappelle qu'aucun des engagements régulièrement pris en la matière depuis longtemps n'avait jamais été tenu.

L'action de groupe est nécessaire pour réparer les préjudices du quotidien et régler les litiges dont le trop faible montant dissuade les consommateurs d'intenter une action en justice alors qu'il peut pourtant s'agir de contentieux de masse aux enjeux considérables. Certes, une forme de recours collectif existe déjà dans notre droit, mais les conditions prévues pour la mise en œuvre de l'action en représentation conjointe sont telles que cette procédure n'a été utilisée que cinq fois depuis sa création en 1992. Cet échec doit nous pousser à aller plus loin.

Le dispositif proposé renforce la protection des consommateurs et vise à assainir l'économie de marché en dissuadant les professionnels d'adopter des comportements et des pratiques illicites.

Chacun s'accorde à considérer qu'il faut éviter les dérives de la *class action*, telles qu'elles existent outre-Atlantique. Le texte offre toutes les garanties d'une « action de groupe à la française ». De plus, dans aucun des pays européens où un dispositif similaire a été adopté, il n'a donné lieu aux dérives que beaucoup semblent craindre. La Commission européenne se prononce d'ailleurs sur le sujet aujourd'hui même.

Le texte du Gouvernement est équilibré. Il permet d'éviter le risque de recours abusifs et celui d'une déstabilisation de notre économie. Certains regrettent le caractère limité de son champ d'application, mais le droit de la consommation et celui de la concurrence constituent un champ très large. L'étude d'impact montre que de très nombreux cas relèveront de la nouvelle action de groupe. Ne boudons pas notre plaisir : il s'agit d'un pas significatif ! La ministre de la santé travaille déjà du reste à étendre le dispositif dans son domaine – et je suis certain que la même évolution se produira en matière d'environnement.

Je reviens sur quelques objections. Certes, les préjudices visés sont matériels, les préjudices corporels et moraux étant exclus ; mais ce choix s'explique par la nature même de l'action de groupe : le préjudice ne doit pas être individualisé. D'autre part, les associations agréées de consommateurs représentatives au niveau national ont seules la capacité à agir mais cela me paraît constituer un gage de sécurité pour les consommateurs : elles sont assez nombreuses, et couvrent beaucoup de domaines. Quant aux critiques formulées par les avocats lors des auditions, elles ne me semblent pas fondées, car ces derniers sont présents à tous les stades de la procédure – d'autant que l'action est introduite en premier ressort devant un TGI.

Ce dispositif respecte pleinement les exigences posées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'action de groupe ne remet aucunement en cause le droit au recours puisque chaque consommateur pourra continuer d'agir individuellement s'il le souhaite. La limitation de la réparation au préjudice matériel est justifiée, car il s'agit de décider d'une indemnisation-type susceptible d'être dupliquée. Il n'existe enfin aucune obligation d'adhérer aux associations de consommateurs requérantes pour obtenir une réparation, ce qui est conforme au principe constitutionnel de liberté d'association.

L'action de groupe constitue un progrès décisif pour les consommateurs. Les quelques amendements adoptés par la commission des lois ne visent qu'à donner encore plus de force à ce dispositif. Monsieur le ministre, nous serons particulièrement attentifs aux précisions que vous nous donnerez sur les décrets à venir car de très nombreux aspects de la procédure seront, de fait, fixés par voie réglementaire.

M. Jean-Louis Bricout, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. La commission du développement durable souhaite que le champ de l'action de groupe puisse être étendu aux préjudices environnementaux en raison des activités économiques – on peut en effet difficilement séparer l'économie et l'environnement.

(…)

M. André Chassaigne. Pour nous, un texte législatif sur la consommation est nécessairement lié à la question du pouvoir d'achat. Dans la mesure où rien n'est fait pour améliorer celui-ci, il faut bien trouver le moyen que la consommation revienne le moins cher possible. Un tel texte ne peut non plus être indépendant des moyens humains accordés aux services publics, je pense en particulier à la DGCCRF, qui doit pouvoir effectuer les contrôles nécessaires et prononcer les sanctions éventuelles. Enfin, il faudra bien, un jour ou l'autre, s'interroger sur des modes de vie et de consommation qui aujourd'hui épuisent les ressources de la planète. Faute de quoi, nous passerions à côté d'une problématique essentielle.

Les mesures du texte concernant l'action de groupe sont timides. Des filtres ont été institués à plusieurs niveaux. Tout d'abord, celui des associations de consommateurs – il pourra certes s'en créer sur des problématiques spécifiques. Ensuite, le périmètre des actions. Le ministre a indiqué qu'il serait étendu à l'environnement et à la santé dans des textes ultérieurs, mais il est regrettable que cela n'ait pas été fait immédiatement

(…)

M. Damien Abad. Je pense qu'il faut tout d'abord se poser quelques questions simples. Ce projet de loi renforce-t-il ou non la compétitivité des entreprises ? Améliore-t-il ou non le pouvoir d'achat des Français ? Assure-t-il une meilleure protection des consommateurs et si oui, à quel prix ? Pour les deux premières

questions, la réponse est non. Pour la troisième, la réponse pourrait être oui, grâce à la transposition d'une directive européenne, mais au prix d'une extrême complexification.

L'action de groupe « à la française » qui nous est proposée sera impossible à mettre en oeuvre. Tous les acteurs s'accordent sur le principe, dites-vous, monsieur le ministre. Certes, mais il n'en va pas de même sur les modalités. Des amendements circulent d'ores et déjà, préconisant des actions de groupe « simplifiées », ce qui souligne en creux la complexité des dispositions proposées. A côté de l'innovation procédurale, nous attendons une innovation économique. Je serais prêt à suivre le Gouvernement en matière d'action de groupe, en m'inspirant d'ailleurs de la proposition de loi qu'avait défendue en son temps M. Chatel, mais à condition que les dispositions prévues soient applicables en pratique. Tel n'est pas le cas.

(…)

M. Thierry Benoit. Telle que proposée, l'action de groupe témoigne de la volonté du Gouvernement de maîtriser le dispositif. Nous avons tous en tête les dérives auxquelles ont donné lieu les *class actions* aux Etats-Unis et il nous paraît judicieux de limiter pour l'instant l'action de groupe en France aux préjudices économiques et à ce qui touche aux pratiques anti-concurrentielles. C'est la voie de la sagesse

(…)

M. Frédéric Barbier. Voici un projet de loi ample et riche, mais aussi très cohérent : au cœur de nos préoccupations, il y a la volonté de réguler le marché pour que les forts et les faibles disposent des mêmes opportunités et par là de redonner de l'élan à notre économie. Il est urgent de mieux lutter contre la rente économique et de mieux protéger le consommateur des abus, de favoriser le pouvoir d'achat, tout en préservant les intérêts stratégiques de nos entreprises.

Je remercie M. le ministre, ainsi que les rapporteurs, de leurs interventions claires et précises : ils ont beaucoup travaillé, beaucoup écouté, beaucoup approfondi. Les députés ont reçu ce texte le 2 mai et, depuis, nous n'avons pas chômé : ce sont des sujets passionnants, car nous touchons ici à la vie quotidienne.

Enfin, nous allons créer l'action de groupe ! Jusqu'à présent, cela avait toujours été refusé au consommateur français. Cette procédure nouvelle permettra de réparer des dommages, mais aussi de dissuader les rares entreprises qui souhaiteraient frauder. Ce texte limite l'action de groupe aux dommages matériels, mais vous nous avez annoncé, monsieur le ministre, que le Gouvernement souhaite l'étendre rapidement au domaine de la santé. Envisagez-vous de l'étendre aussi au domaine de l'environnement ? Avez-vous prévu d'analyser les affaires qui surviendront avant d'étendre l'action de groupe à de nouveaux domaines ?

(…)

M. Daniel Fasquelle. Pourquoi, monsieur le ministre, ne pas avoir étendu le champ de l'action de groupe aux petites entreprises, qui connaissent les mêmes difficultés que les particuliers pour obtenir réparation en cas de litige avec leurs partenaires économiques ?

(…)

M. le ministre délégué. (…)S'agissant de l'action de groupe, nous souhaitons la réserver aux consommateurs. Pour leur part, les entreprises peuvent déjà intenter de telles actions dans le cadre du droit actuel. De plus, je ne suis pas favorable à une extension du champ de l'action de groupe au-delà de ce qui est prévu dans le projet de loi. Cela relèvera le cas échéant d'autres textes. L'action de groupe constitue une innovation procédurale importante, elle doit monter en charge progressivement. En revanche, nous pourrons discuter d'une éventuelle procédure simplifiée pour l'exécution provisoire. (…)

M. Michel Lefait. Il a été décidé, sagement, de réserver dans un premier temps l'action de groupe aux seules associations nationales de consommateurs agréées. Cependant, cette disposition risque de restreindre le nombre de procédures : compte tenu de leurs moyens limités, les associations devront choisir de saisir ou non la justice sur tel ou tel sujet. Une fois le dispositif bien rodé, il sera donc nécessaire de réfléchir à l'extension du dispositif aux associations de consommateurs *ad hoc* par le biais d'un agrément judiciaire. Quels devraient en être, selon vous, monsieur le ministre délégué, les modalités et le calendrier ? (…)

M. le ministre délégué. Je ne suis pas favorable, monsieur Lefait, à ce que d'autres associations de consommateurs que celles qui sont agréées au niveau national puissent intenter des actions de groupe. Les associations de consommateurs qui se constitueront *ad hoc* solliciteront une des centaines d'antennes locales des seize associations nationales agréées, qui pourront prendre en charge leur demande. Ce filtre vise à éviter qu'une entreprise ne s'abrite derrière une association de consommateurs opportunément constituée, pour intenter une action de groupe dont le seul but serait de nuire à la réputation ou à l'image d'une concurrente. De tels cas de « flibusterie économique » se sont produits aux États-Unis. D'autre part, si l'État constate qu'une association nationale abuse de la procédure pour se faire connaître, il pourra lui retirer son agrément. J'y insiste : l'action de groupe ne doit être engagée que sur la base d'un véritable intérêt à agir. (…)

M. Jean-Louis Roumegas. Les dispositions relatives à l'action de groupe sont, à mes yeux, les plus importantes du projet de loi. Je regrette cependant que leur portée et leur efficacité soient restreintes de deux manières.

Premièrement, le champ de l'action de groupe est limité au préjudice matériel. Vous ne l'étendez pas aux préjudices corporel et moral, au motif que ceux-ci doivent faire l'objet d'une évaluation individuelle. Cependant, cette difficulté demeurera dans tous les cas : le fait que l'action de groupe en matière de santé publique ou d'environnement soit introduite non pas dans ce projet de loi, mais dans d'autres textes, n'y changera rien. D'autre part, dans les pays où l'action de groupe existe déjà, une telle objection n'a jamais été soulevée. La consommation de certains produits peut en effet causer des préjudices corporel ou moral. Ainsi en a-t-il été des canapés fabriqués en Chine contenant du fumarate de diméthyle.

Deuxièmement, la procédure que vous avez retenue est celle de l'option d'adhésion – *opt in* : les victimes du préjudice doivent manifester leur volonté d'être partie à l'action de groupe intentée par une association ou un avocat. Or, l'option de retrait – *opt out* – aurait permis de mieux réparer les préjudices de masse, car c'est alors le juge qui fixe *a priori* le périmètre englobant les victimes susceptibles d'être indemnisées. Tel est le dispositif instauré au Portugal. Il fonctionne très bien et n'a pas donné lieu aux abus que l'on a pu constater aux États-Unis. (…)

M. le ministre délégué. (…) Monsieur Roumegas, la procédure d'action de groupe prévue dans le projet de loi n'est pas adaptée aux domaines de la santé et de l'environnement. En effet, elle vise à régler rapidement des litiges de consommation, alors que l'évaluation du préjudice moral ou corporel suppose, elle, une expertise individuelle. L'action de groupe en matière de santé ou d'environnement relève donc de procédures différentes, qui feront l'objet de textes de loi distincts.

Nous n'avons pas retenu la procédure de l'option de retrait car une décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1989 portant sur l'intérêt à agir y fait obstacle. Il convient de prendre les précautions requises du point de vue juridique. Nous avons néanmoins choisi une procédure inclusive large dite « option d'adhésion avec publicité » : le jugement sera rendu public et l'entreprise incriminée devra informer les consommateurs du fait qu'ils peuvent être indemnisés. Loin de limiter le périmètre des personnes indemnisées aux seuls consommateurs initialement parties à l'action de groupe – tel était pourtant le souhait initial des professionnels –, elle encouragera un maximum de victimes à demander le bénéfice de la mesure d'indemnisation décidée. Nous avons ainsi trouvé un équilibre entre le respect des principes constitutionnels et l'objectif de réparation des préjudices de masse.

M. Henri Jibrayel. Le projet de loi ne comprendra donc pas de volet supplémentaire sur l'action de groupe en matière de santé et d'environnement.

M. le ministre délégué. Je le confirme : cette question fera l'objet de projets de lois distincts. Dans le domaine de la santé, Mme Touraine prépare actuellement un texte en lien avec le ministère de la justice.

Si les victimes du Mediator avaient intenté une action de groupe au moyen de la procédure prévue dans le projet de loi relatif à la consommation, elles n'auraient été indemnisées que du prix du cachet, ce qui n'est évidemment pas satisfaisant. Cette procédure vise en effet à réparer non pas le préjudice corporel ou moral, mais le seul préjudice économique. Elle permettra de résoudre de nombreux petits litiges, peu médiatisés et sans conséquences graves, mais qui empoisonnent la vie des consommateurs.

c. Rapport n° 1156 de M. Razzy Hammadi et Mme Annick Le Loch

(…)

À ce titre, le projet de loi dont il s'agit ici souhaite restaurer la confiance du consommateur par deux biais ; en assurant l'effectivité du droit de la consommation et en lui donnant de nouveaux moyens d'agir.

I.— LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Même si, d'un strict point de vue quantitatif, la protection du consommateur ne rassemble pas le plus grand nombre d'articles parmi les quelque 73 que comporte le projet de loi, il n'en demeure pas moins qu'elle est à l'origine de sa disposition-phare : l'introduction de l'action de groupe en droit français.

A.— LA MISE À LA PORTÉE DU CONSOMMATEUR DE NOUVEAUX MOYENS JURIDIQUES : L'INTRODUCTION DE L'ACTION DE GROUPE EN DROIT FRANÇAIS

L'article 1er du projet de loi introduit dans notre corpus juridique national une action de groupe dédiée au consommateur, afin de lui permettre d'obtenir réparation d'un préjudice survenu en matière de consommation ou de pratiques anticoncurrentielles.

Les débats sur l'introduction d'une forme d'action de groupe en droit français sont anciens et passionnés. Face au principe selon lequel « en France, nul ne plaide par procureur », au sens où nul ne peut engager une action à la place d'un autre et se doit donc d'agir seule, de son côté, l'action de groupe semblait pourtant vouée à l'échec.

Or, il faut tout d'abord rappeler que les victimes d'un même préjudice peuvent, dès à présent, se réunir afin d'agir contre une même personne dans le cadre d'un même procès. Qu'il s'agisse de l'action en représentation conjointe (qui, il est vrai, n'a connu à ce jour que cinq applications) ou de l'action en cessation de clauses illicites, l'adage auquel on faisait référence quelques lignes auparavant connaît d'ores et déjà des exceptions.

On peut également rappeler le mécanisme de l'article L. 321-1 du code de la propriété intellectuelle qui permet aux sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur et des droits des artistes-interprètes d'agir en justice pour la défense des droits dont elles ont statutairement la charge. Et que dire également de l'article 2262-9 du code du travail qui permet aux organisations ou groupements ayant la capacité d'agir en justice d'exercer toutes les actions en justice qui en résultent en faveur de leurs membres, sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé, pourvu que celui-ci ait été averti et n'ait pas déclaré s'y opposer ?

Les débats sur l'introduction de l'action de groupe en droit français sont anciens : ils remontent, comme on le verra dans le corps du présent rapport, à la loi Royer de 1973. Même si certaines initiatives ont été prises depuis cette époque, rien n'a été fait à ce jour. Les deux derniers Présidents de la République avaient proclamé haut et fort leur souhait d'introduire l'action de groupe : vagues promesses, rien de concret.

En revanche, **pendant la campagne présidentielle de 2012, François Hollande a eu l'opportunité, à plusieurs reprises, de faire part de sa ferme volonté d'introduire l'action de groupe en droit français**, en premier lieu au service des consommateurs, sans pour autant fermer la porte à toute extension à des secteurs aussi sensibles et aussi demandeurs que la santé ou l'environnement. **Le présent projet de loi concrétise cette promesse à travers son article 1er.**

Alors qu'elle se targue d'être à la pointe des combats pour la liberté et pour l'amélioration des conditions sociales, la France apparaissait, il est vrai, on ne peut plus retardataire de ce point de vue.

Souvenons-nous que le système des « class actions » a été codifié pour la première fois aux États-Unis en 1842 ! Par la suite, nos voisins d'outre Atlantique n'ont cessé d'améliorer cette procédure, qu'il s'agisse de la grande réforme de 1938 qui a vu l'adoption de la Règle 23 de la procédure civile fédérale qui permet de recourir aux « class actions » pour prononcer des injonctions, ou de la non moins importante réforme de 1966, qui a modifié la règle 23 pour adopter la règle de l'« opt out », permettant ainsi de comprendre dans une action de groupe toutes les personnes concernées quand bien même elles n'auraient pas manifesté expressément leur volonté d'y adhérer. Doit-on également rappeler que le recours collectif québécois date de la loi du 8 juin 1978 ? Que l'action civile publique, qui existe au Brésil, a été votée dans la loi du 24 juillet 1975 ? Que la loi sur les actions de groupe en Suède remonte au 1er juin 2003 ? Que l'action populaire qui existe au Portugal remonte à 1822 et a été constitutionnalisée en 1976 ?(2)

En un mot, il était plus que temps d'opérer un rattrapage ; c'est tout à l'honneur de ce Gouvernement que de l'avoir fait.

Sans anticiper sur l'analyse détaillée du processus ainsi proposé, on peut, certes, regretter que le champ de l'action de groupe ne soit pas plus ouvert et qu'il demeure cantonné aux seuls litiges en matière de consommation et de pratiques anticoncurrentielles. Certains déploreront également que seules les associations de consommateurs représentatives au niveau national et agréées puissent engager une action de groupe et que cette faculté ne soit pas davantage étendue. Certes, mais le premier pas est ainsi franchi et nul doute que, à la faveur des premières actions de groupe engagées, la procédure trouvera à s'améliorer et que les possibilités d'engagement s'en trouveront multipliées.

(…)

II.— EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre IER

ACTION DE GROUPE

Article 1er

(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

A.— L'INTRODUCTION D'UNE ACTION DE GROUPE « À LA FRANÇAISE » EN DROIT INTERNE : UN SERPENT DE MER JURIDIQUE ET POLITIQUE

1. Les tentatives avortées de l'introduction de l'action de groupe en droit français

a) Un débat sous-jacent remontant au début des années 1980

Trente ans ! Cela fait trente ans que l'action de groupe demande à être introduite en droit français et ce, au plus haut niveau de l'État.

Les premiers jalons furent posés dans la célèbre loi portée par Jean Royer [(6)], ministre du commerce et de l'artisanat du Gouvernement Messmer. L'article 46 de la loi énonçait en effet les bases permettant aux associations de consommateurs de défendre ces derniers en exerçant une action civile à leur profit devant toute juridiction.

En 1981, Catherine Lalumière, ministre de la consommation dans le deuxième Gouvernement de Pierre Mauroy (23 juin 1981 au 22 mars 1983) a expressément souhaité qu'on étudie « les modalités de mise en œuvre de la procédure de recours collectif au sens de l'action de groupe » [(7)].

Plusieurs propositions se sont alors fait jour, notamment dans le cadre de la Commission Pinot qui a traité du traitement des contentieux de masse (1984) et, surtout, de la commission sur le règlement des litiges de la consommation présidée par le professeur Jean Calais-Auloy [(8)] en septembre 1983, dont les pistes extrêmement précises furent ensuite reprises par la Commission de refonte du droit de la consommation (1985). Le projet de Jean Calais-Auloy distinguait en vérité deux types possibles d'actions de groupe selon qu'elles étaient exercées dans l'intérêt d'un groupe déterminé ou indéterminé de consommateurs. En tout état de cause, ces actions ne pouvaient être engagées que par des associations représentatives de consommateurs, la procédure devant ensuite suivre son cours devant les tribunaux de grande instance sans avoir à passer devant un jugement préalable de recevabilité [(9)].

Une proposition de loi, déposée notamment par Bernard Stasi et Jean Proriol, fut enregistrée à l'Assemblée nationale à la même époque, en 1984, mais fut presque aussitôt retirée, au point même de n'avoir jamais été publiée. Même si quelques tentatives existèrent par la suite (notamment à la faveur de la rédaction d'un projet de nouveau code de la consommation par Jean Calais-Auloy en 1990), les projets tournèrent rapidement court. L'introduction de l'action en représentation conjointe par la loi du 18 janvier 1992 [(10)], que nous détaillerons par la suite, n'a, dans ces débats, représenté qu'un maigre progrès.

b) Les déconvenues consécutives aux vœux adressés aux forces vives de la Nation le 4 janvier 2005

Il a fallu attendre les « vœux aux forces vives de la Nation », adressés le 4 janvier 2005 par le Président de la République Jacques Chirac, pour que le débat ressurgisse avec une étonnante acuité. Ainsi, a-t-il très clairement affirmé à cette occasion : « Il faut enfin donner aux consommateurs les moyens de faire respecter leurs droits : aujourd'hui, ils sont démunis parce que, pris séparément, aucun des préjudices dont ils sont victimes n'est suffisamment important pour couvrir les frais d'une action en justice. C'est pourquoi je demande au Gouvernement de proposer une modification de la législation pour permettre à des groupes de consommateurs et à leurs associations d'intenter des actions collectives contre les pratiques abusives observées sur certains marchés ».

Très rapidement, un groupe de travail de 17 membres a été mis en place à la fin du mois d'avril 2005. Placé sous la co-présidence de Guillaume Cerutti, directeur général de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes et de Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau, ce groupe se voulait trans-partisan puisque rassemblant des personnalités venant aussi bien d'associations de consommateurs que du milieu des entreprises et des professions juridiques et judiciaires. Fort attendu, le rapport, remis le 16 décembre, fut décevant pour la plupart des observateurs, témoignant même pour certains d'une « vision timorée » [(11)] de l'action de groupe. Ce rapport, fort instructif au demeurant, souhaitait surtout une réforme de l'action en représentation conjointe afin d'étendre les effets des décisions rendues dans l'intérêt collectif des consommateurs.

L'année 2006 vit le débat rebondir une nouvelle fois à la faveur du dépôt d'une proposition de loi [(12)] de Luc Chatel sur le sujet (elle visait à introduire l'action de groupe dans le code de la consommation en en réécrivant le chapitre II du Titre II du Livre IV) ; elle ne fut pourtant pas adoptée. Presque au même moment, le ministre de l'économie, Thierry Breton, présentait un projet de loi [(13)] comportant notamment un volet sur l'action de groupe (articles 12 à 14), bien que principalement consacré à la transposition de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 11 mai 2005. Chacun de ces deux textes prévoyait que l'action serait lancée par des associations de consommateurs agréées, ne concernerait que des litiges relatifs à la consommation et serait du ressort de tribunaux de grande instance dédiés. La logique adoptée reposait, par ailleurs, sur l'« opt out » et plafonnait l'indemnisation des consommateurs à 2 000 €, ce qui pouvait légitimement sembler heurter le principe de la réparation intégrale des préjudices. Aucun de ces projets n'aboutit.

La Commission pour la libération de la croissance française (CLCF) préconisa à son tour, en janvier 2008, l'introduction d'une action de groupe (décision n° 191) [(14)] qui concernerait les litiges en matière de consommation et de concurrence (un doute existant néanmoins sur l'éventuel élargissement du champ à

l'environnement), qui serait réservée aux associations de consommateurs agréées et basée sur un système d'« opt in ».

Dans les mois qui suivirent, les débats relatifs à la loi de modernisation de l'économie [(15)] abordèrent au détour des débats, seulement en séance publique (2ème séance du mercredi 11 juin 2008), la question de l'action de groupe, qui avait été expressément exclue du champ du projet de loi par le Gouvernement d'alors. Dans la foulée des discussions parlementaires, plusieurs députés du groupe socialiste, dont Jean-Marc Ayrault en sa qualité de premier signataire, déposèrent une proposition de loi proposant notamment l'introduction de l'action de groupe en droit français [(16)]. Cette proposition ambitieuse souhaitait que puisse être engagée, à l'initiative de n'importe quelle association de consommateurs, une action de groupe à l'occasion de tout préjudice civil, de nature contractuelle ou délictuelle, en matière de consommation, de santé, d'environnement ou de concurrence. À la faveur d'un amendement, le groupe socialiste réitéra sa proposition dans le cadre des débats relatifs au projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, mais celle-ci fut rejetée (octobre 2011).

Entre-temps, l'action de groupe avait fait l'objet de propositions importantes de la part du Sénat dans le cadre d'un rapport d'information rédigé par MM. Laurent Béteille et Richard Yung au nom de la commission des Lois et présenté le 26 mai 2010 [(17)] : c'est ce consensus, sur lequel se sont également accordés les membres du Conseil national de la consommation dans un avis du 4 décembre 2012, qui a servi de base au dispositif présenté dans le cadre du présent projet de loi [(18)].

2. La multiplication des arguments opposés à l'action de groupe

Même s'ils sont connus, il convient de rappeler les arguments en défaveur de l'introduction de l'action de groupe en droit français.

Tout d'abord, l'action de groupe serait néfaste à l'économie.

Ainsi, sans d'ailleurs que ce chiffre ait été prouvé de quelque manière que ce soit, les opposants à l'action de groupe avancent que les « class actions » coûteraient aux États-Unis environ 1,87 % du PIB américain (soit environ 16,5 Mds€). En outre, face à la menace que des actions de groupe pourraient faire courir aux grandes firmes, les compagnies d'assurance seraient enclines à augmenter le montant de leurs primes, ce qui s'impacterait ensuite soit sur l'investissement productif, soit sur les prix, pénalisant au final le consommateur qu'elles étaient censées protéger. En outre, anticipant les dommages et intérêts qu'il pourrait être nécessaire de verser à la suite d'une action de groupe couronnée de succès, les entreprises pourraient être conduites à provisionner une partie de leur trésorerie, ce qui pénaliserait d'autant plus l'innovation, ainsi que les dépenses en recherche et développement. Enfin, seules les grandes entreprises (phénomène américain des « *deep pockets* ») seraient visées par des actions de groupe, puisque l'unique motivation de ceux qui en seraient à l'initiative (éventuellement des entreprises concurrentes) consisterait à vouloir percevoir des dommages et intérêts importants.

Ensuite, toute une série de critiques estime que l'action de groupe n'est spécifiquement pas possible en France eu égard tant aux procédures existantes, qu'aux principes juridiques applicables.

Comment, en effet, accepter l'action de groupe alors que l'adage « nul ne plaide par procureur » fait partie de notre Panthéon juridique et que le Conseil constitutionnel lui-même a semblé dire, en 1989, que la technique dite de l'« opt out » (situation où les plaignants peuvent être inclus dans l'action de groupe sans pour autant en avoir expressément manifesté la volonté), pourtant classique lorsqu'il s'agit d'action de groupe, pourrait être contraire à la Constitution [(19)] ? En outre, certains estiment que le droit existant s'avère d'ores et déjà suffisamment protecteur, qu'il s'agisse des dispositions figurant dans le code de la consommation (en particulier les articles L. 421-1 et L. 421-6, relatifs respectivement à l'action civile exercée par les associations de protection des consommateurs et l'action en cessation d'agissements illicites) ou des contrôles effectués par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Enfin, prenant il est vrai à témoin les pires dérives des « class actions » américaines, les critiques pointent du doigt l'intérêt bien compris des avocats qui, au terme d'une action de groupe, seraient ceux qui se sont véritablement enrichis au détriment tant des demandeurs que des défendeurs.

Même s'il ne faut pas balayer d'un revers de main ces différents arguments, ils ne doivent tout de même pas nous retenir. Ainsi, pour ne répondre qu'aux dérives les plus connues des « class actions » outre-Atlantique, la France ne connaît pas le système dit des dommages et intérêts punitifs (« punitive damages ») qui sont bien souvent à l'origine des dommages et intérêts faramineux qui ont ainsi pu défrayer la chronique. De même, la France est étrangère au principe du « pacte de quota litis » [(20)] où les honoraires des avocats dépendent intégralement du montant des dommages et intérêts perçus. Dans un tel cadre, les hommes de loi sont bien évidemment enclins à lancer des actions de groupe tous azimuts, en recherchant non la réparation mais le simple profit.

Le Gouvernement a d'ailleurs pleinement pris en considération ces divers arguments afin de présenter un mécanisme d'action de groupe à la fois offensif et équilibré.

B.— LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

1. Les conditions préalables permettant le recours à l'action de groupe

a) La qualité pour agir

Le nouvel article L. 423-1 du code de la consommation a prévu que l'introduction de l'action de groupe serait confiée aux seules associations de consommateurs représentatives au niveau national et agréées en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation (**alinéa 6**). Cette option reprend d'ailleurs tant le point n° 3 de l'avis du CNC que la proposition n° 4 de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris [(21)].

Il faut en effet rappeler que les associations de consommateurs existent tant au niveau local qu'au niveau national. Les conditions dans lesquelles l'agrément est conféré aux associations de consommateurs relève du pouvoir réglementaire comme l'énonce très clairement l'article L. 411-1 du code de la consommation et un décret du 6 mai 1988 (actuel article R. 411-1 du code de la consommation) [(22)]. Pour qu'une association soit agréée au plan national, il faut que les conditions suivantes soient réunies :

– justifier d'une année d'existence à la date à laquelle est demandé l'agrément ;

– avoir mené une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs ;

– réunir à la date de l'agrément au moins 10 000 membres cotisant individuellement.

L'agrément des associations nationales est donné par arrêté conjoint du garde des Sceaux et du ministre en charge de la consommation. Il est donné par le représentant de l'État dans le département où l'association a son siège social pour les associations locales, départementales ou régionales. L'agrément est donné pour une durée de cinq ans et renouvelable dans les mêmes conditions que l'agrément initial.

En l'état actuel du paysage consumériste en France, ce sont donc seize associations agréées au plan national [(23)] qui peuvent engager une action de groupe et que l'on peut regrouper en **trois grandes catégories** :

– **Les associations familiales** : CNAFAL (Conseil national des associations familiales laïques), CNAFC (Confédération nationale des associations familiales catholiques), CSF (Confédération syndicale des familles), Familles de France, Familles rurales, UNAF (Union nationale des associations familiales) ;

– **Les associations issues du mouvement syndical** : ADEIC (Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur), AFOC (Association Force Ouvrière consommateur), ASSECO-CFDT (Association étude et consommation), INDECOSA-CGT (Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés – CGT), ALLDC (Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs) ;

– **Les associations représentant les mouvements consuméristes** : UFC – Que choisir (Union fédérale des consommateurs – Que Choisir), CLCV (Consommation, logement et cadre de vie) ; CNL (Confédération nationale du logement) et CGL (Confédération générale du logement spécialisée dans le secteur du logement) ; FNAUT (Fédération nationale des associations d'usagers des transports) dans les transports.

Le texte du projet de loi précise en outre qu'une telle association « peut agir », ce qui suppose que, même si une association est sollicitée en ce sens, elle pourrait ne pas y donner suite. Le premier filtre que constitue le recours obligatoire à « une association de défense des consommateurs, représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 » se voit donc doubler par un deuxième filtre, qui réside dans sa liberté d'appréciation pour engager ou non une action de groupe. Si elle refuse de le faire, les plaignants sont alors libres de se tourner vers le juge pour engager une action relevant du droit commun afin de faire valoir leurs prétentions.

En outre, et c'est là une des principales conséquences de cette disposition, conférer l'engagement de l'action de groupe aux seules associations de consommateurs revient à circonscrire l'action de groupe au seul secteur de la consommation. C'était, là aussi, un point de consensus qui avait été exprimé aussi bien par la CCI de Paris (proposition n° 3) que dans l'avis du CNC (point n° 1). Il pouvait être tentant, comme cela existe dans d'autres pays, d'étendre l'action de groupe aux dommages relevant de la santé publique, de l'environnement ou de certains préjudices financiers. Le présent texte a préféré circonscrire l'action de groupe au seul secteur de la consommation qui, au regard des expériences étrangères et des attentes au niveau national, concentre l'essentiel des demandes potentielles en la matière.

b) L'objet de l'action de groupe

► Les personnes bénéficiaires de l'action de groupe

L'action de groupe vise à défendre les intérêts des seuls consommateurs ; il s'agit là de la reprise du point n° 1 qui figure en tête de l'avis rendu par le CNC sur le sujet. L'article L. 423-1 n'a pas pris la peine de donner une définition du « consommateur » puisque tel est l'objet de l'article 3 du présent projet de loi, qui donne une définition générique du consommateur dans le cadre d'un article liminaire nouveau du code de la consommation.

Même si la définition du consommateur en droit français a pu connaître certains flottements, la référence à cette notion permet d'exclure du champ de l'action de groupe les personnes morales. En effet, certaines

questions ont pu surgir pour savoir si des entreprises (notamment des sous-traitants par rapport à des grands groupes) pouvaient ou non former une action de groupe en vue d'obtenir réparation d'un préjudice qu'elles auraient subi. Telle n'a pas été la volonté poursuivie dans ce texte.

► La nature du préjudice

Le préjudice doit tout d'abord être individuel et avoir été subi par des consommateurs « placés dans une situation identique ou similaire » (**alinéa 6**). À l'origine de l'action de groupe, ce sont donc les consommateurs considérés individuellement qui vont être appréhendés ; ce n'est qu'au moment où le juge vérifiera que les conditions posées à l'article L. 423-1 sont réunies que la dimension collective de l'action de groupe pourra véritablement prendre corps. Même si l'on peut s'interroger sur la formulation « placés dans une situation identique ou similaire », celle-ci va dans le sens d'une protection maximale du consommateur au travers d'un élargissement du champ de l'action de groupe. Ne prendre en compte que des situations « identiques » aurait conduit à considérablement limiter l'intérêt du nouveau dispositif ainsi mis en place ; leur adjoindre les « situations similaires » permet donc d'élargir le champ de l'action de groupe et d'y faire entrer des situations qui, sans cela, n'auraient pu être prises en compte.

Le préjudice doit également être « matériel » (**alinéa 9**), ce qui exclut tout préjudice moral, l'une des sources des dérives des « class actions » constatées notamment aux États-Unis d'Amérique. Exclure les dommages « corporels » et « moraux » résulte, en outre, du mécanisme même de l'action de groupe qui nécessite d'appréhender une situation globale ; prendre en compte des dommages autres que matériels nécessiterait en effet de procéder à une évaluation individuelle de ces dommages, ce qui relève davantage d'une action civile ou pénale. Le dommage matériel désigne, en d'autres termes et prioritairement, toute perte d'argent, tout manque à gagner : l'alinéa 9 utilise d'ailleurs à dessein l'expression d'« atteinte au patrimoine des consommateurs ».

► L'origine du préjudice (**alinéas 7 et 8**)

Le préjudice doit trouver sa source dans le « manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles » qui peut survenir dans deux hypothèses :

– à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;

– lorsque le préjudice résulte de pratiques anticoncurrentielles au sens du Titre II (qui traite des « Pratiques anticoncurrentielles », aux articles L. 420-1 à L. 420-7) du Livre IV du code de commerce (« De la liberté des prix et de la concurrence ») ou des articles 101 (relatif aux ententes et aux pratiques concertées) et 102 (relatif à l'abus de position dominante) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

2. Le rôle du juge dans le cadre de l'action de groupe

Le juge est un élément central de l'action de groupe comme en témoignent les nombreuses tâches que lui confie la section 2 « Le jugement sur la responsabilité » de ce nouveau chapitre III consacré à l'action de groupe.

a) La constatation des éléments permettant de mettre en œuvre l'action de groupe

Le juge, qui relève de l'ordre judiciaire (l'article L. 423-1 précisant à cet égard que l'action de groupe est formée « devant une juridiction civile ») ne possède aucun véritable élément d'appréciation : comme cela figure explicitement à **l'alinéa 13**, le juge « constate » que les différents éléments énumérés à l'article L. 423-1 sont effectivement réunis.

Il vérifie donc que les conditions permettant de mettre en branle l'action de groupe sont tous présents :

– le caractère national et l'agrément de l'association de consommateurs ;

– l'origine commune des préjudices ;

– la nature matérielle des préjudices ;

– la situation identique ou similaire des consommateurs affectés par ces préjudices.

b) La décision relative à la responsabilité du professionnel

Après avoir constaté la réunion des éléments figurant à l'article L. 423-1, le juge doit statuer sur la responsabilité du professionnel. Il examine donc si un « manquement » à une ou plusieurs « obligations légales ou contractuelles » est imputable au professionnel. Le juge statue également sur le lien de causalité entre ce manquement et les préjudices allégués.

c) La définition du groupe

Le juge doit ensuite définir le groupe à l'égard duquel la responsabilité du professionnel est engagée (**alinéa 13**).

Car c'est là un point essentiel. Contrairement à ce qui avait pu être présenté dans le cadre de projets antérieurs, le principe retenu ici est celui de l'« opt in » : les membres du groupe doivent expressément se déclarer afin d'être représentés dans l'action de groupe ainsi engagée, contrairement au système de l'« opt out » où, à défaut

de refus exprès, toute personne susceptible d'être comprise dans le groupe de consommateurs concernés l'est effectivement. Une fois le jugement sur la responsabilité intervenu et celui-ci devenu définitif, les mesures de publicité que pourra prescrire le juge (**alinéas 15 et 16**) permettront à tout consommateur susceptible de s'agréger au groupe de le rejoindre effectivement. Cette procédure est originale mais elle va incontestablement dans le sens d'une facilitation de l'action de groupe : le fait de constituer formellement le groupe avant que les membres ne soient effectivement individualisés et nommément désignés permettra, surtout une fois que le professionnel responsable aura été condamné de manière définitive à indemniser les plaignants, d'inciter les plaignants à se faire connaître.

d) La détermination du préjudice et la publicité du jugement

Dans ce même jugement, le juge détermine également le montant du préjudice subi par chacun, soit individuellement, soit par catégorie de consommateurs (**alinéa 14**) ; à défaut, il détermine tous les éléments permettant ensuite d'évaluer ce préjudice. Dans le cas d'une catégorie de consommateurs, la fixation du montant de l'indemnisation pourra être aisément effectuée, notamment dans le cadre d'abonnements, le montant variant, par exemple, selon la durée du contrat ou les types de prestations afférentes.

En outre, l'article L. 423-3 prévoit que le juge pourra ordonner aux frais du professionnel toute mesure afin d'assurer la publicité du jugement rendu, pour notamment permettre aux consommateurs de se rallier au groupe, comme on l'a précédemment vu. Deux précisions importantes doivent être apportées ici :

– d'une part, **l'alinéa 16** précise que cette publicité ne peut intervenir qu'une fois « que la décision sur la responsabilité n'est plus susceptible des recours ordinaires ou de pourvoi en cassation ». Cette mention est particulièrement importante car faire de la publicité sur une décision qui, par la suite, en viendrait à être annulée pourrait avoir des effets dévastateurs sur l'image du professionnel, avec toutes les conséquences possibles en termes de perte de marchés, de licenciements… En outre, les mesures de publicité étant effectuées aux frais du professionnel, l'annulation de la décision prononcée à son encontre devrait logiquement conduire au remboursement des sommes ainsi versées ; or, bien que cela ne soit pas précisé dans le texte, on peut penser que cette dépense incomberait à l'association qui a initialement engagé l'action de groupe, ce que personne ne peut évidemment souhaiter. Aussi, même si l'on pourrait éventuellement vouloir que les délais soient plus rapides, la précision dont s'agit est garante de l'équilibre recherché dans le texte entre droits des consommateurs et protection des entreprises ;

– d'autre part, souplesse indéniable par rapport au mécanisme de l'action en représentation conjointe, la publicité peut être exercée ici « par tous moyens appropriés ». En effet, dans le cadre de l'action en représentation conjointe, certains procédés sont interdits : l'appel public télévisé ou radiophonique, l'affichage, les tracts ou lettres personnalisées, l'information devant être obligatoirement donnée « par écrit » (article L. 422-1, alinéa 2, du code de la consommation).

Enfin, le dernier alinéa de l'article L. 423-3 (**alinéa 18**) permet au juge, lorsqu'il statue sur la responsabilité du professionnel, de condamner celui-ci au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association. En d'autres termes, il s'agit de permettre à l'association de consommateurs de recourir à un tiers (cette possibilité étant expressément prévue à **l'alinéa 19**, au nouvel article L. 423-4) pour lui permettre de l'aider dans sa tâche.

3. La mise en œuvre de la réparation du préjudice

Une association de défense des consommateurs, aussi active soit-elle, peut avoir à faire face à une très lourde charge de travail dans le cadre d'une action de groupe, en particulier dans l'hypothèse où les victimes du dommage se comptent par centaines ou par milliers. Le traitement des demandes d'adhésion au groupe, la vérification de la situation de chacun, le lien à assurer entre les victimes et le professionnel… autant d'éléments qui ont conduit l'article L. 423-4 (**alinéa 19**) à prévoir que l'association pourrait s'adjoindre les services d'une personne pour l'assister. Comme on l'a vu précédemment, la rémunération de ce dernier pourrait être assurée par le biais de la provision que lui verserait le professionnel (dernier alinéa de l'article L. 423-3).

La section 3, qui compte trois articles numérotés L. 423-5 à L. 423-7 (**alinéas 22 à 25**), est spécifiquement relative à **la liquidation des préjudices et à leur exécution**.

Le principe énoncé de façon liminaire est tout d'abord celui de « l'indemnisation individuelle » des préjudices des consommateurs dans les conditions définies par l'article L. 423-3 (**alinéa 22**).

L'article L. 423-6 traite ensuite des difficultés pouvant surgir à l'occasion de cette liquidation. En effet, il peut arriver que le professionnel conteste l'appartenance d'un plaignant au groupe préalablement défini, de même qu'une victime, ou l'association, peut en retour contester le montant de l'indemnité à laquelle elle prétend. Dans ce cas, il reviendra au juge de statuer sur ces difficultés, sachant qu'il statue dans un même jugement sur toutes les demandes auxquelles le professionnel n'a pas fait droit (**alinéas 23 et 24**).

Quant à l'article L. 423-7 (**alinéa 25**), il précise que l'association requérante représente les consommateurs qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés par le juge aux fins de l'exécution forcée des jugements mentionnés à l'article L. 423-6. Dans ce cas, le juge devra faire application du droit commun applicable, telles que défini notamment dans le code des procédures civiles d'exécution.

La section 4 (articles L. 423-8 et L. 423-9) est relative à **la médiation**.

L'article L. 423-8 indique tout d'abord que l'association requérante peut participer à une médiation dans les conditions fixées au chapitre I[er] du Titre II de la loi du 8 février 1995 [(24)] afin d'obtenir la réparation des préjudices entrant dans le champ de l'action de groupe. Comme cela vaut dans le droit commun, le recours à la médiation demeure facultatif (l'article L. 423-8 emploie à ce titre le mot « peut ») et demeure possible à tout moment (l'article 21 de la loi de 1995 précisant également que la médiation peut avoir lieu « en tout état de la procédure »).

Une fois l'accord négocié obtenu, celui-ci doit être homologué par le juge afin de lui donner force exécutoire (L. 423-9). C'est là un changement notable par rapport au droit commun où l'homologation n'est que facultative, l'article 25 de la loi du 8 février 1995 énonçant que « En cas d'accord, les parties *peuvent* soumettre celui-ci à l'homologation du juge qui lui donne force exécutoire ». Enfin, le juge pourra prévoir toute mesure de publicité pour informer les consommateurs de l'existence d'un tel accord.

4. Dispositions relatives à l'action de groupe en matière de pratiques anticoncurrentielles

Les articles L. 423-10 et L. 423-11 traitent spécifiquement de l'action de groupe en matière concurrentielle.

Il faut immédiatement opérer une clarification à ce sujet.

Contrairement à ce que peut laisser entendre l'actuel titre de cette nouvelle section 5, « Action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence », il ne s'agit nullement d'une procédure à part : le cheminement de base, prévu notamment aux articles L. 423-1 à L. 423-3, demeure le même et les conditions de recevabilité d'une action de groupe sont les mêmes qu'en matière de consommation. Les alinéas 33 à 35 ne font que préciser quelques particularités, effectivement propres au domaine de la concurrence.

L'article L. 423-10 (**alinéas 33 et 34**) pose tout d'abord le principe selon lequel les actions de groupe en matière de concurrence ne peuvent être engagées devant le juge que sur le fondement d'une décision constatant une pratique anticoncurrentielle (telle que définie à l'alinéa 8 du présent article) devenue définitive, cette décision ayant pu être prononcée « par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes ». Bien que la rédaction de la dernière phrase puisse être ambiguë, il faut l'entendre au sens large : sont ici concernées aussi bien les autorités (l'Autorité de la concurrence) ou juridictions françaises que les autorités en matière de concurrence ou les juridictions de n'importe quel autre État de l'Union européenne, ainsi que la Commission européenne dans l'exercice de son contrôle de la bonne application des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Cette disposition s'avère tout à fait cruciale dans la mesure où elle donne son plein effet à la coopération qui existe au sein du réseau transeuropéen des autorités de concurrence sous l'égide de la Commission elle-même, comme l'a d'ailleurs également consacré la Cour de justice des Communautés européennes [(25)]. Même si l'on peut regretter qu'il soit nécessaire d'attendre que la décision prononcée soit devenue définitive (compte tenu des multiples recours possibles, y compris les plus dilatoires, la procédure y conduisant peut finalement dépasser les dix ou douze ans), le système choisi va dans le sens d'une plus grande sécurité juridique. Ce faisant, l'action de groupe est, en matière concurrentielle, une action subséquente qui obéit donc à la règle dite du « follow on » (par opposition au « stand alone »), et qui ne peut donc intervenir qu'après une décision devenue définitive. L'avantage de cette procédure réside dans la charge de la preuve du manquement puisque celui-ci est réputé établi pour l'application de l'article L. 423-3 (**alinéa 34**).

L'article L. 423-11 prévoit, pour sa part, un régime spécifique de prescription pour toute action engagée en matière de concurrence : une action de groupe en ce domaine ne pourra intervenir que dans un délai de cinq ans à compter de la décision ayant constaté de manière définitive le manquement reproché au professionnel.

5. Dispositions diverses

La **section 6 (articles L. 423-12 à L. 423-17)** donne plusieurs précisions sur le régime juridique de l'action de groupe.

Tout d'abord, l'article L. 423-12 prévoit la suspension des actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement visé à l'article L. 423-3. Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter du jour où le jugement sur la responsabilité n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation (en d'autres termes au jour où il est devenu définitif) ou, éventuellement, de l'homologation par le juge de l'accord issu du recours à une médiation dans le cadre de l'article L. 423-9.

L'article L. 423-13 précise ensuite que le jugement mentionné à l'article L. 423-3 et l'homologation judiciaire de l'accord issu d'une médiation visée à l'article L. 423-9 ont autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure.

L'article L. 423-14 prévoit que l'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit qu'ont les victimes d'intenter une action en justice selon les voies de droit commun afin d'obtenir réparation des préjudices n'entrant pas dans son champ d'application, notamment les préjudices moraux (et de manière plus générale, tout ce qui ne relève pas des « préjudices matériels » visés à l'article L. 423-1). La seconde phrase de l'article précise que l'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante. Cette précision est conforme au droit commun en vertu duquel le droit de se joindre à une action de groupe ne saurait pour autant être conditionné par à une telle adhésion, la liberté d'association impliquant celle de ne pas adhérer à une association sauf cas exceptionnel prévu par la loi au profit de certaines associations bénéficiant d'un monopole légal.

L'article L. 423-15 pose le principe selon lequel une action de groupe fondée sur les mêmes faits et sur les mêmes manquements que ceux ayant fait l'objet d'une action de groupe précédemment jugée à l'encontre du même professionnel est irrecevable. Dans un souci de sécurité juridique et dans le but d'éviter toute dérive ou toute utilisation abusive du système ainsi instauré, cette règle vise à éviter qu'un même professionnel puisse faire l'objet d'actions de groupe successives. Pour autant, il convient de rappeler qu'un même professionnel peut faire l'objet d'actions de groupe concurrentes qui seraient, par exemple, intentées par différents groupes de consommateurs, chacun placés dans des situations spécifiques, leur causant de ce fait des « préjudices similaires », au sens de l'article L. 423-1.

L'article L. 423-16 permet à une association de défense des consommateurs agréée et représentative au niveau national de demander au juge, à compter de la saisine de celui-ci d'une action de groupe, sa substitution dans les droits de l'association requérante, en cas de défaillance de celle-ci. Il s'agit donc de préserver l'action en elle-même tout en palliant la défaillance avérée de l'association requérante.

Enfin, l'article L. 423-17 pose le principe selon lequel toute clause qui interdirait à l'avance à un consommateur de participer à une action de groupe est réputée non écrite.

Quant à la septième et dernière section, elle précise (article L. 423-18) que les dispositions relatives à l'action de groupe sont applicables à Wallis et Futuna. Seule cette collectivité d'outre-mer est mentionnée car, au nom de la spécialité législative, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ne sont pas concernées. Il résulte en effet des lois organiques qui leur sont relatives qu'elles sont compétentes en matière de procédure civile, de concurrence et de consommation, qui sont les matières auxquelles se rattache la procédure d'action de groupe. Par ailleurs, pour les autres collectivités d'outre-mer, les règles relatives à l'action de groupe leur sont pleinement applicables au nom du principe d'identité législative.

C.— LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

En premier lieu, votre rapporteur ne peut que se féliciter de voir l'action de groupe enfin introduite en droit français. Au prix de nombreuses auditions spécifiques sur ce sujet, le schéma retenu a pu être précisé afin de répondre aux attentes des consommateurs d'une part et d'éviter toute dérive des « class actions » d'autre part.

Même si votre rapporteur approuve les lignes directrices ainsi retenues, certains points méritent d'être évoqués.

Tout d'abord, votre rapporteur s'est interrogé sur le bien-fondé de n'ouvrir l'action de groupe qu'à un groupe restreint d'associations (seulement seize en l'état actuel des choses), alors même, inversement, que toutes ces associations ne disposent pas des mêmes moyens et n'ont pas toujours la même représentativité. En France, le mouvement consumériste reste aujourd'hui dominé par une poignée d'associations très connues mais il est nécessaire que les autres associations conservent une vraie activité. À ce titre, votre rapporteur ne peut qu'encourager au rapprochement d'associations, comme cela s'est par exemple fait dans le cadre de la « Coordination Consommation France », qui rassemble sept associations nationales agréées et qui renforce ainsi considérablement leur visibilité et leur action. Votre rapporteur a pensé éventuellement ouvrir l'action de groupe aux associations agréées au niveau régional, départemental ou local, la caution de l'État (au travers de l'agrément conféré par le préfet) devant assurer, a priori, du caractère sérieux de telles associations. Néanmoins, au terme notamment des très nombreuses auditions menées dans le cadre de ce projet de loi, votre rapporteur souhaite que l'on s'en tienne au schéma retenu dans le projet de loi, la porte restant ouverte pour l'avenir au vu, notamment, du succès rencontré par l'action de groupe dans notre pays. Il appartiendra en outre aux diverses associations locales de faire part aux confédérations nationales des difficultés qu'elles rencontrent, afin qu'une action de groupe puisse être engagée le cas échéant par la superstructure.

Ensuite, votre rapporteur a souhaité apporter un certain nombre de modifications aux principes ainsi retenus.

Afin de parfaitement comprendre le processus décrit à l'article L. 423-3 nouveau du code de la consommation, votre rapporteur a souhaité procéder à une **précision rédactionnelle** en insistant sur le fait que les différents

points sur lesquels le juge est amené à statuer (capacité de l'association, responsabilité du professionnel, définition du groupe de plaignants…) le sont dans un seul et même jugement, la rédaction actuelle de l'article laissant en effet penser que ce sont plusieurs jugements qui se succèdent et se complètent.

À l'initiative de votre rapporteur, il a également été précisé que les délais dans lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe, et qui ne sont pas précisés dans la rédaction originale du projet de loi, ne peuvent être inférieurs à 30 jours, ni supérieurs à 6 mois. Ces limites basse et haute permettent ainsi de trouver un moyen terme entre un délai qui ne doit évidemment pas être trop long (l'adhésion au groupe ne pouvant être éternelle) mais qui ne peut être trop bref, au risque de ne pas permettre au groupe de se constituer efficacement.

Un amendement de votre rapporteur a également précisé que le juge pouvait ordonner la consignation (sur un compte mis sous séquestre) d'une partie des sommes dues par le professionnel aux victimes du préjudice, auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Cette mesure servira de véritable garantie auprès des victimes qui seront ainsi certaines de leur indemnisation future. Elle renforcera également considérablement le poids de l'association requérante dans le cadre d'une médiation éventuelle.

Votre rapporteur a surtout déposé un **amendement**, voté favorablement par la Commission des affaires économiques, **afin d'introduire une procédure spécifique correspondant à une action de groupe simplifiée**. En vérité, il s'agit bien davantage d'une procédure « accélérée », qui peut se mettre en branle à partir du moment où le groupe de consommateurs affectés par le préjudice est parfaitement identifiable. Dans cette hypothèse, le juge peut condamner sous astreinte le professionnel à les indemniser directement et individuellement selon des modalités qu'il fixe lui-même. Il convient de préciser que c'est là la seule différence avec le schéma général de l'action de groupe, tel qu'il découle notamment des articles L. 423-1 et L. 423-3 du code de la consommation, l'action de groupe « accélérée » obéissant en effet aux mêmes contraintes et au même cadre juridique que la procédure de droit commun, tant au niveau de son engagement que de la procédure devant être suivie par le juge, en ce compris le stade de la liquidation.

Enfin, **votre rapporteur a donné un avis favorable à plusieurs amendements de la Commission des Lois**, parmi lesquels le plus important est sans aucun doute celui consistant à permettre l'exécution provisoire de la publicité ordonnée par le tribunal en première instance, lorsque les manquements reprochés relèvent des dispositions du droit de la concurrence. En pareil cas en effet, il n'existe aucun risque de « mauvaise publicité » pour le professionnel, puisque sa responsabilité est d'ores et déjà définitivement établie.

Les autres amendements de la Commission des lois vont dans le sens d'une plus grande précision de la procédure de l'action de groupe :

– la Commission des affaires économiques a ainsi adopté un amendement précisant que la réparation pouvait non seulement être de nature pécuniaire mais également être effectuée en nature, notamment lorsque le préjudice subi s'avère faible ;

– un amendement a également été adopté, précisant que le juge peut, à tout moment de la procédure, ordonner toute mesure d'instruction nécessaire à la conservation des preuves et production des pièces, y compris celles détenues par le professionnel ; même si l'article 145 du code de procédure civile s'applique pleinement en l'état, la précision dont il s'agit est parfaitement utile, plusieurs personnes auditionnées ayant fait part de leurs inquiétudes à ce sujet ;

– enfin, un amendement a été adopté précisant que la personne à laquelle l'association peut faire appel, comme le lui autorise l'article L. 423-4 nouveau, doit appartenir à une profession judiciaire réglementée dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ; on vise là les avocats mais également les huissiers etc… L'objectif étant de s'assurer que ces personnes disposent de toutes les garanties pour manier les fonds correspondants aux indemnisations à effectuer par la suite (responsabilité professionnelle, assise financière, sérieux, etc.) ; et qu'elles ne pourront accaparer l'essentiel des sommes attribuées aux victimes, comme ne manqueraient pas de le faire des sociétés commerciales dont la rémunération n'est aucunement encadrée.

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 185 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Le projet de loi reconnaît le principe de l'action de groupe mais la complexité du dispositif proposé le rend difficilement applicable.

L'amendement reprend la proposition de loi déposée par M. Luc Chatel durant la XIIème législature. La procédure prévue facilite en particulier la reconnaissance des victimes dont le regroupement est assuré avant la décision du juge.

Le recours collectif par les consommateurs répondra à quatre règles simples. La limitation des recours aux associations agréés et le contrôle préalable à l'instance par le juge empêcheront les recours abusifs. Le juge précisera les mesures de publicité visant à rechercher les victimes. En dessous d'un certain montant de dommages, les consommateurs pourraient être automatiquement associés par défaut à l'action des associations. La gestion des créances serait assurée par le tribunal et non par les associations.

M. Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation. Défavorable. L'amendement de M. Abad et de Mme Vautrin réécrit complètement l'article 1er et crée une autre action de groupe que celle que nous proposons.

De plus, contrairement à ce qu'affirme M. Abad, il me semble, par exemple, que la double intervention du juge, pour recevabilité et au fond, ne fait que rendre la procédure plus complexe.

M. le rapporteur. Défavorable. Monsieur Abad, je reconnais que, dans le passé, plusieurs membres de l'opposition actuelle ont milité pour l'action de groupe et que Mme Catherine Vautrin, M. Jean Dionis du Séjour, M. Lionel Tardy l'ont défendue lors de l'examen d'un certain nombre de textes. Dans le même esprit, votre amendement entend améliorer la procédure prévue par le projet de loi en la remplaçant par celle de la proposition de loi Chatel – qui était, cela dit en passant, à ce point adaptée que les mesures proposées n'ont jamais vu le jour…

Plusieurs éléments l'expliquent. Le dispositif que vous proposez est inconstitutionnel. L'affiliation automatique est contraire à la jurisprudence de 1989. Les consommateurs lésés ne peuvent pas être affiliés à une association sans leur avis. Il crée aussi un déséquilibre. L'inversion que le projet de loi met en place par rapport au dispositif Chatel entre responsabilité et publicité ne résulte pas de la volonté de s'en démarquer ; elle vise à protéger le corps économique, car la sanction ultime, la publicité, ne doit pas intervenir avant la mise en cause de la responsabilité.

M. Damien Abad. J'entends vos arguments, mais je reste persuadé que notre amendement améliore le texte sur un certain nombre de points. Il me semble par exemple préférable de connaître les victimes en amont de la procédure plutôt qu'en aval. L'inversion entre responsabilité et publicité pose le problème de la conservation de la preuve. Je note également que grâce à notre amendement, les entreprises connaissant les victimes, la détermination des montants engagés est facilitée.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine ensuite en discussion commune les amendements CE 9 de Mme Chantal Guittet et CE 361 de Mme Jeanine Dubié.

Mme Pascale Got. La mention « représentative au niveau national » concernant les associations agréées est inutile puisque pour obtenir l'agrément elles doivent justifier de leur représentativité au niveau national ou local. Cette précision pourrait toutefois restreindre le champ des associations éligibles ; l'amendement CE 9 propose en conséquence de la supprimer.

Mme Jeanine Dubié. La suppression de la mention « au niveau national » pourrait permettre à des associations agréées au niveau local d'agir.

M. le ministre délégué. Défavorable. Les associations peuvent obtenir un agrément préfectoral au niveau local mais nous avons souhaité réserver la possibilité d'agir à des associations agréées représentatives au niveau national. Au nombre de seize, elles ont toutes une présence locale et des permanences sur le territoire, gérées par des associations départementales.

Les associations adhérentes au Conseil national de la consommation bénéficient d'un agrément qui tient compte du nombre de leurs adhérents, de leur représentation sur le terrain, du nombre de consommateurs qu'elles reçoivent, et de leur capacité à mener au niveau national les combats du mouvement consumériste. En se fondant sur ces critères, l'agrément et son éventuel retrait permettent tous les deux ou trois ans le renouvellement de quelques-unes des associations concernées.

M. le rapporteur. À terme, l'évolution souhaitée par Mme Dubié pourrait se produire, mais, aujourd'hui, après trente ans d'attente, concernant un texte qui a fait l'objet d'un consensus au sein du Conseil national de la consommation, il semble pertinent de rejeter son amendement.

Mme Pascale Got. Je retire mon amendement.

Mme Jeanine Dubié. Je retire le mien également.

*Les amendements CE 9 et CE 361 sont **retirés**.*

La Commission examine l'amendement CE 400 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. L'amendement est défendu.

M. le ministre délégué. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle examine les amendements identiques CE 347 de Mme Jeanine Dubié et CE 702 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Jeanine Dubié. Restreindre l'action de groupe aux seules personnes physiques pourrait créer des difficultés, dans le domaine de la copropriété notamment. En effet, si les copropriétaires sont des consommateurs, seul le syndicat des copropriétaires, lequel est doté de la personnalité morale, est lié au syndic par le biais d'un contrat. Comme il n'est pas possible de définir une personne morale comme un consommateur, nous proposons par cet amendement de créer une catégorie particulière, celle des non-professionnels, qui s'appliquerait pour les personnes morales « atypiques ».

M. Sébastien Denaja, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. La commission des lois a adopté ce matin un amendement identique. Pour être sûrs d'embrasser tous les cas, nous proposons de recourir à la notion de « non-professionnels », retenue aux articles L. 121-83 et suivants du code de la consommation, dont les dispositions s'appliquent à la fois aux consommateurs et aux non-professionnels. Il s'agit de permettre aux syndicats de copropriétaires d'intenter des actions de groupe, bien qu'ils soient des personnes morales. Nous ne ruinerions ni l'économie générale du texte ni l'équilibre qui a pu être trouvé au sein du Conseil national de la consommation (CNC) si les huit millions de lots de copropriété concernés pouvaient être ainsi pris en compte.

M. le ministre délégué. L'avis du CNC n'est pas le texte du Gouvernement. Ce qu'aurait souhaité le CNC supposait un consensus entre toutes les parties, ce qui était en retrait par rapport au souhait du Gouvernement.

À quelques exceptions près, le code de la consommation n'envisage le consommateur que comme une personne physique. Cela ne signifie pas que les copropriétaires ne pourront pas intenter d'action de groupe, mais pas à travers les syndicats de copropriétaires. Nous préférons à ce stade réserver le champ de l'action de groupe aux personnes physiques. Le Gouvernement est donc défavorable à ces amendements.

M. le rapporteur. Je tiens à remercier Jeanine Dubié et Sébastien Denaja pour l'assiduité dont ils ont fait preuve lors de mes auditions. Ce sont eux qui ont appelé mon attention sur cette difficulté, ce qui m'a d'ailleurs conduit à organiser des auditions supplémentaires, avec des juristes notamment. Le concept procédural de tierce complicité permet à ce jour aux copropriétaires ou aux syndics d'agir en l'état, y compris dans le cadre d'une action de groupe. Nous avons, avec l'aide de plusieurs associations de consommateurs, cherché des exemples analogues, mais n'en avons pas trouvé. La définition du consommateur retenue à l'article 3 du projet de loi fait référence à celle issue de la transposition de la directive européenne. Gardons cette cohérence, sans que cela ne porte d'ailleurs atteinte à l'effectivité du droit d'agir dans le cas particulier visé. Avis défavorable donc.

*L'amendement CE 347 est **retiré.***

*L'amendement CE 702 est **retiré.***

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE 651 du rapporteur.*

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CE 401 de M. Thierry Benoît, CE 701 de la commission des lois, CE 287 de M. Michel Lefait, CE 309 de Mme Jeanine Dubié et CE 700 de M. le rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Thierry Benoit. Mon amendement est rédactionnel. Il vise à mieux distinguer la faute contractuelle et le manquement à des obligations légales.

M. le président François Brottes. Est-ce vraiment un amendement rédactionnel ?

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. Le mien est, lui, purement rédactionnel, substituant le mot « cause » au mot « origine ».

M. Michel Lefait. En l'état actuel du texte, les consommateurs ne pourront engager une action de groupe qu'à l'encontre d'un seul et même professionnel à la fois. Or, les infractions sont souvent le fait de plusieurs professionnels, parfois même d'un groupement de professionnels. Il importe donc que les consommateurs puissent se retourner contre plusieurs professionnels. C'est ce que permettrait mon amendement.

Mme Jeanine Dubié. Le mien a le même objet, rendant possible d'exercer une action de groupe à l'encontre de plusieurs entreprises en même temps.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. On ne peut exclure la possibilité qu'il y ait plusieurs défendeurs à une action de groupe. Un écueil est qu'en pratique, plusieurs actions ne soient intentées pour la raison que plusieurs professionnels sont en cause. Le juge peut certes toujours décider de joindre deux affaires. Mais dans un souci de simplification et d'économie de la procédure, il serait souhaitable qu'un requérant ait la possibilité d'introduire une seule et même action de groupe à l'encontre de plusieurs professionnels à la fois. Tel est le sens de notre amendement.

M. le ministre délégué. De tous ces amendements, je ne pourrai accepter que l'amendement de précision CE 701.

Le Gouvernement est défavorable à l'amendement de M. Benoit. En effet, les obligations contractuelles font référence à toutes les obligations pouvant figurer dans un contrat, comme l'obligation de conseil. Viser la faute et non l'obligation contractuelle serait source d'interprétations restrictives. Avis défavorable donc.

Pour ce qui est des trois amendements suivants, entendons-nous. Ce qui est en général en cause, c'est la relation contractuelle entre un consommateur et une entreprise. Si dans le cas du scandale de la viande de cheval, une action de groupe avait été intentée immédiatement après la découverte de la tromperie, les consommateurs auraient pu se retourner contre Findus, lequel, s'il avait été jugé fautif, aurait pu lui-même se retourner contre ses fournisseurs. C'est pourquoi nous avons voulu que soit mentionné « un professionnel » et non pas « un ou plusieurs ». Cela n'empêche pas que, dans le cas d'une entente illicite, une action de groupe puisse concerner un bloc d'entreprises fautives. Cependant, pour éviter toute confusion, nous jugeons préférable de conserver la rédaction actuelle.

M. le rapporteur. Avis défavorable à l'amendement CE 401, qui n'est pas seulement rédactionnel : la distinction opérée porterait atteinte à l'esprit du texte.

Avis favorable en revanche à l'amendement CE 701.

S'agissant des trois autres, il faut distinguer ce qui relève des dommages matériels et des pratiques anti-concurrentielles. C'est plutôt pour ce dernier aspect qu'on vise « un ou plusieurs professionnels ». Prenons l'exemple de la téléphonie mobile, sans ne citer aucune marque. Une entente est visée par l'Autorité de la concurrence. Aujourd'hui, les consommateurs vont dans un premier temps voir l'entreprise A, puis l'entreprise B et l'entreprise C, même si l'entente est bien entendu le fait de plusieurs entreprises. Certains consommateurs se retourneront contre l'entreprise A, d'autres contre l'entreprise B, mais certains pourront être parties à chacune des deux procédures. Pensant faciliter les choses en permettant de viser plusieurs professionnels à la fois, on les rendrait en réalité plus complexes avec des consommateurs, qui « placés dans une situation identique ou similaire » ayant pour origine commune des pratiques anti-concurrentielles, se rattacheraient en parallèle à des procédures distinctes. L'objectif est plutôt en ce cas d'avoir une action visant l'entreprise A, une autre l'entreprise B et une autre l'entreprise C.

Dans le cas de dommages matériels nés de la fourniture par un fournisseur d'une pièce défaillante dans un produit final acheté par un consommateur, on aurait pu viser « plusieurs professionnels », mais on est alors dans la relation inter-entreprises et non plus dans l'action de groupe. Quand le vendeur aura dédommagé le consommateur, et même avant, il pourra se retourner contre le fournisseur et rechercher sa responsabilité pour la fourniture de la pièce défaillante. Il faut donc là aussi ne viser « qu'un seul professionnel » Avis défavorable donc aux amendements.

M. le président François Brottes. En clair, le consommateur qui possède deux abonnements téléphoniques, l'un auprès de l'opérateur A, l'autre auprès de l'opérateur B, et se sent victime d'une entente entre les deux, doit engager deux actions de groupe, l'une à l'encontre de A, l'autre à l'encontre de B.

M. le ministre délégué. Si par exemple l'UFC-Que choisir a engagé une action contre Bouygues et la CLCV une autre contre SFR, rien n'interdit au juge de joindre les deux affaires. *De facto*, le juge pourra juger à la fois de l'entente illicite entre les deux opérateurs, de la recevabilité de la demande et dans le même jugement, établir le montant du préjudice et fixer celui de l'indemnité.

Je reprends l'exemple du scandale de la viande de cheval. Une action de groupe serait-elle engagée contre Findus, puis contre Comigel et enfin contre Spanghero, ou seulement contre Findus, lequel intenterait une action récursoire contre Comigel qui, à son tour, se retournerait contre Spanghero ? L'action de groupe doit porter sur le non-respect d'une obligation contractuelle entre vendeur et consommateur, en l'espèce, celle que la viande ait été de boeuf. C'est contre Findus qu'il faut engager l'action.

M. le président François Brottes. Le cas est différent de celui des télécommunications, où il s'agit du même service qui est proposé.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. Dans le cas de la viande de cheval, la question est de savoir à laquelle des trois entreprises serait imputé le fait générateur, et donc la responsabilité. Dans le cas d'une entente, les entreprises concernées, deux ou plus, portent toutes la même responsabilité. C'est pour ce cas précis qu'il faut trouver une solution, de façon que le requérant n'ait pas à intenter d'action contre chacune d'entre elles. Le problème sera certes sans doute résolu par le souci qu'ont les juges de la bonne administration de la justice. Mais je ne comprends pas en quoi notre amendement est gênant.

M. le ministre délégué. Rien n'interdit en l'état à une association de consommateurs de s'attaquer à plusieurs entreprises à la fois en cas d'entente illicite. En refusant qu'il soit mentionné « un ou plusieurs professionnels », nous voulons éviter que, dans le cas d'une chaîne de sous-traitance, où chaque entreprise a des responsabilités distinctes et où certaines n'ont pas nécessairement de contact direct ni de contrat avec le

consommateur, puissent être intentées des actions de groupe visant chacune des entreprises de la chaîne. La rédaction du texte, qui peut vous sembler restrictive, ne limite en rien la possibilité de s'attaquer à plusieurs professionnels simultanément en cas de pratiques anti-concurrentielles.

M. le président François Brottes. Faisons preuve de sagesse en excluant ces aspects-là. Il faut distinguer l'approche horizontale, qui vaut dans l'exemple téléphonie mobile, et l'approche verticale, qui vaut dans l'exemple du scandale de la viande de cheval. À vouloir embrasser les deux problématiques à la fois, le risque est de prendre des dispositions contradictoires. Le sujet mérite réflexion, et vraisemblablement précision.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. Les travaux parlementaires servent aussi à éclairer les juges. De ce point de vue, nos débats sur ce point ce soir n'auront pas été inutiles. Cela les incitera à accepter les actions de groupe visant plusieurs professionnels. Sans avoir été pleinement convaincu, je retire l'amendement CE 700.

Mme Jeanine Dubié. Je retire le mien également.

M. Michel Lefait. Moi aussi.

M. le président François Brottes. La problématique est différente selon que la chaîne est verticale ou horizontale. Aucune rédaction pleinement satisfaisante n'a pu être trouvée pour l'instant. D'autres amendements pourront être proposés d'ici à l'examen du texte en séance publique.

*La Commission **rejette** l'amendement CE 401.*

*Elle **adopte** l'amendement CE 701.*

*Les amendements CE 287, CE 309 et CE 700 sont **retirés.***

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 377 de M. Thierry Benoît et CE 288 de M. Michel Lefait.

M. Thierry Benoit. Nous souhaitons que dans l'action de groupe, seule la phase contractuelle, postérieure à la vente effective du bien ou du service, soit visée. Le risque serait sinon que des actions puissent porter sur la non-disponibilité de produits annoncés dans le cadre de promotions.

M. Michel Lefait. Lors des auditions, les associations de consommateurs ont appelé notre attention sur les litiges en matière de charges locatives pouvant opposer un consommateur locataire à un professionnel bailleur. Aux termes de la rédaction actuelle de l'article L. 423-1, ces litiges seraient exclus du champ d'application de l'action de groupe. En effet, dans les logements collectifs, les locataires n'ont pas toujours signé eux-mêmes de contrat avec le fournisseur d'énergie ou d'eau. C'est le bailleur qui leur adresse une facture récapitulative de leurs consommations. En cas de contestation, comme ils ne sont pas titulaires du contrat de fourniture de fluides, ils n'ont d'autre choix que d'assigner leur bailleur. En l'absence de lien contractuel direct, ce type de litige ne serait pas considéré comme un litige de consommation au sens de l'article premier du texte et échapperait donc à l'action de groupe. Notre amendement y remédierait.

M. le ministre délégué. Si l'amendement CE 377 était adopté, il serait impossible par exemple d'engager une action de groupe dans l'affaire des prêts Helvet Immo distribués par BNP Paribas, où il y a eu un manquement à des obligations pré-contractuelles sur les risques encourus avec ce type de placements en devises étrangères. Nous sommes donc défavorables à cet amendement.

Quant à l'amendement CE 288, je le considère satisfait par les alinéas 6 et 7 du texte. En effet, tout préjudice matériel découlant d'un manquement à une obligation légale ou contractuelle à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services peut donner lieu à une action de groupe. Le locataire est un consommateur qui peut parfaitement faire valoir ses droits par une action de groupe et obtenir réparation du préjudice subi du fait du manquement d'un bailleur professionnel ou d'un syndic à leurs obligations légales ou contractuelles. J'espère que les éléments de notre débat aideront les juges dans l'appréciation de la recevabilité de ce type de procédure. Avis défavorable à l'amendement.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à l'amendement CE 377. Nous souhaitons intégrer la dimension pré-contractuelle.

S'agissant de l'amendement CE 288, je ne reviens pas sur la notion procédurale de tierce complicité qui, même lorsqu'on n'est pas directement titulaire d'un contrat de fourniture de fluides, permet d'ores et déjà d'agir et, ici, autorisera l'action de groupe.

Pour le reste, le locataire répond en tout point aux critères retenus pour la définition du consommateur à l'article 3 du projet de loi, elle-même issue de la transposition de la directive.

Enfin, la fourniture de services dans le domaine de la copropriété fait partie des éléments qui auraient pu apparaître comme exclus du champ de l'action de groupe, comme la crainte en a d'ailleurs été exprimée lors de nos auditions. Mais la jurisprudence sur le sujet est abondante.

Vos craintes, monsieur Lefait, ne sont pas fondées. Je suis donc défavorable à votre amendement.

M. le ministre délégué. Je comprends parfaitement le cas visé par M. Lefait. Mais si l'on établit une liste de cas particuliers, le risque est que seul ce qui sera listé soit pris en compte et que ce qui ne sera pas expressément cité soit exclu. À l'appui du texte, il doit être dit que les locataires abusés par des syndics ou des bailleurs en matière de charges locatives, pour ce qui concerne notamment la fourniture de fluides, peuvent intenter une action de groupe.

L'amendement CE 288 est ***retiré.***

M. le président François Brottes. Un mot sur votre amendement, monsieur Benoit. Des ventes sont parfois annoncées à grand renfort de publicité, vantant tel ou tel produit bon marché, et où le consommateur constate, parfois après avoir fait 40 kilomètres pour se rendre sur le lieu de la vente, que comme par hasard ce produit d'appel n'est plus disponible en stock. Cela peut constituer en tant que tel un préjudice. Ne prendre en considération que des éléments postérieurs à la vente serait insuffisant.

La Commission ***rejette*** *l'amendement CE 377.*

La Commission examine ensuite l'amendement CE 199 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. C'est M. le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, qui a rédigé l'exposé des motifs de mon amendement puisque j'ai repris les termes qui figuraient dans une proposition de loi déposée au cours de la précédente législature : « Au-delà [du domaine de la consommation], il convient également d'inclure les litiges relatifs à la santé ou l'environnement, d'autant que ceux-ci engendrent souvent des situations bien plus dramatiques au plan humain, et surtout plus urgentes pour les victimes dont le pronostic vital se réduit à mesure que la procédure avance et ne peut donc s'aligner sur la durée d'un procès abusivement prolongé par un adversaire d'autant plus en bonne santé qu'il est une personne morale ». Avec une telle caution, je pense que l'adoption de cet amendement ne posera pas problème.

En France, les scandales sanitaires ont tué, mais, à la différence de l'Italie, il n'y a pas eu de grands procès – pensons à l'amiante. Dans le domaine de l'environnement, si l'on découvrait une contamination de cultures par des organismes génétiquement modifiés, il ne serait pas possible d'intenter une action de groupe, alors que les règles de production du Saint-Nectaire, par exemple, interdisent de cultiver des OGM ou d'en donner aux animaux : en cas de contamination, le préjudice serait énorme !

Voilà pourquoi il est nécessaire d'étendre le champ de l'action de groupe à la santé et à l'environnement.

M. le ministre délégué. Avis défavorable. Nous partageons votre volonté d'élargissement de l'action de groupe au domaine de la santé, vous le savez, mais la procédure que nous inscrivons ici dans le code de la consommation est adaptée au domaine de l'économie ; elle ne l'est pas à celui de la santé ou de l'environnement.

M. André Chassaigne. Je comprends bien l'argumentation, et je ne voudrais pas faire preuve d'une impatience petite-bourgeoise, comme disait Lénine, mais un tiens vaut mieux que deux tu l'auras : je maintiens donc mon amendement.

M. le rapporteur. Imaginer qu'une seule et même procédure puisse convenir à la consommation, à la santé et à l'environnement, c'est voir les choses par le prisme du monde anglo-saxon. Qui peut croire aujourd'hui – comme on l'a cru par le passé, j'en conviens – qu'une même procédure civile pourrait traiter les problèmes des OGM, le scandale de l'Erika, celui du Mediator et des litiges commerciaux à cinq euros ? Soyons fidèles à notre droit. Nous avons choisi de procéder code par code ; ici, nous insérons l'action de groupe dans le code de la consommation. Elle sera – l'annonce en a été faite – très vite étendue au domaine de la santé. M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable et moi-même espérons, d'ici à la séance, obtenir quelques engagements du Gouvernement pour ce qui concerne le domaine de l'environnement.

Mme Michèle Bonneton. Il serait effectivement dommage de laisser de côté la santé et l'environnement ; toutefois, je propose à M. Chassaigne de se rallier à notre amendement CE 453, plus précis.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. Certains types de dommages ne sont pas inclus dans l'action de groupe telle que la prévoit ce texte, mais il serait faux de dire que la santé ou l'environnement en sont complètement exclus : l'action de groupe concernera tous les dommages dès lors qu'ils résultent d'un acte de consommation. Ainsi, le scandale des prothèses PIP pourrait relever de l'action de groupe, puisque les prothèses ont été achetées par les patientes. Ensuite, il y a bien sûr le dommage corporel, le préjudice moral, les fautes pénales.

Le champ de l'action de groupe est donc déjà très étendu, même s'il faudra l'étendre encore.

M. le ministre délégué. Cette précision est utile : vous avez raison, dès lors qu'il y a une allégation mensongère, une action de groupe pourra être lancée. Les dommages liés à la consommation d'un médicament ne sont donc pas entièrement exclus du champ de l'action de groupe.

Je reconnais que, quand on a consommé un médicament qui se révèle mauvais pour la santé, on se moque un peu de se voir rembourser la boîte de médicament : ce qu'il faut surtout réparer, ce sont les préjudices

corporels, et il faudra bien évidemment un mécanisme spécifique pour ce type de dommages. Mais ceux-ci imposent qu'il y ait un examen au cas par cas, ce qui n'est encore une fois pas possible avec cette procédure : Lénine disait aussi que les faits sont têtus.

M. Daniel Fasquelle. Il sera, sauf exception, impossible de réparer par le moyen de l'action de groupe les dommages contre l'environnement. Il faut donc lutter contre les fautes lucratives : certaines entreprises tirent bénéfice d'atteintes à l'environnement, et quand elles sont sanctionnées, les amendes sont bien inférieures au gain réalisé.

M. le président François Brottes. Le principe pollueur-payeur est déjà inscrit dans la loi.

M. André Chassaigne. Je retire l'amendement CE 199 au profit du CE 453, qui viendra plus tard en discussion.

L'amendement CE 199 est ***retiré****.*

La Commission examine l'amendement CE 451 de Mme Danielle Auroi.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement vise à inclure dans les motifs de lancement d'une procédure d'action de groupe la tromperie du professionnel en matière de respect d'engagements pris de façon légale, contractuelle ou sous la forme d'engagements volontaires par une entreprise.

Nous voulons ainsi protéger la responsabilité indirecte du consommateur quant aux conditions de fabrication et de production du produit dont il se fait l'acquéreur : sa réputation peut se trouver mise en cause s'il achète, malgré lui, des produits fabriqués en violation des droits humains fondamentaux ou dont la production a entraîné des dommages environnementaux irréversibles. Nous proposons donc d'ajouter de l'éthique à l'action de groupe : c'est une façon d'encourager les entreprises à être plus responsables.

M. le ministre délégué. Avis défavorable, car l'amendement est satisfait par la rédaction actuelle. La réparation des préjudices nés des manquements du professionnel à ses obligations légales englobe évidemment les obligations nationales et internationales. D'autre part, si une entreprise revendique, de façon unilatérale, une charte environnementale ou des engagements éthiques, mais qu'elle ne les respecte pas, elle tombe déjà sous le coup de la loi. Si elle prétend redonner 30 % du prix d'un chocolat au producteur – ce qui entraîne un surcoût pour le consommateur – mais qu'elle ne le fait pas, ce mensonge pourra être attaqué par une action de groupe.

Je le redirai en séance publique pour que ce soit tout à fait clair.

M. le rapporteur. Même avis.

Mme Michèle Bonneton. Je retire l'amendement. Nous aurons l'occasion d'y revenir en séance publique et d'insister sur la responsabilité sociétale des entreprises.

L'amendement CE 451 est ***retiré****.*

La Commission examine ensuite les amendements identiques CE 198 de M. André Chassaigne et CE 459 de M. Jean-Louis Roumegas.

M. André Chassaigne. Nous proposons de ne pas restreindre le champ de l'action de groupe aux seules atteintes matérielles. Un dommage corporel peut être considérable ; or, puisque la procédure civile ne propose pas de solution, cela engendre des procédures pénales, longues et aléatoires : que l'on se souvienne du sang contaminé.

Mme Michèle Bonneton. Il serait également dommage de ne pas prendre en considération le préjudice moral : un acte d'achat apparemment anodin peut en réalité cautionner des pratiques relevant de l'esclavage moderne, ou bien des atteintes à la santé et à l'environnement.

M. le ministre délégué. Avis défavorable, même si je comprends bien votre logique, qui est parfaitement respectable : nous avons choisi pour notre part de nous en tenir au préjudice matériel et économique. L'estimation du préjudice moral imposerait la prise en considération des cas individuels, ce qui compliquerait considérablement le texte.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission ***rejette*** *les amendements identiques CE 198 et CE 459.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CE 342 de Mme Jeanine Dubié et les amendements identiques CE 369 de Mme Jeanine Dubié et CE 402 de M. Thierry Benoit.

Mme Jeanine Dubié. Nous proposons la fixation d'une somme maximale pour engager une action de groupe : cette procédure ne doit concerner que de petits litiges, afin d'éviter les dérives constatées dans d'autres pays. Cette limite pourrait être de 5 000 €, ou bien pourrait être fixée par un décret en Conseil d'État. Au-delà d'un certain montant, en effet, on peut considérer que l'apathie rationnelle des consommateurs ne jouera plus et que l'intérêt à agir personnel l'emporte.

La fixation d'un maximum éviterait aussi que les très petites entreprises et les artisans ne puissent pas s'assurer correctement contre ce risque.

M. Thierry Benoit. Le groupe UDI, je l'ai dit, sera très vigilant sur tout ce qui pourrait entraîner des coûts financiers pour les entreprises. L'action de groupe concerne de petits litiges : il faut donc limiter les montants indemnisables. Nous proposons que ce soit fait par un décret en conseil d'État.

M. le ministre délégué. Avis défavorable. Le seuil qui serait fixé serait arbitraire. De plus, ce que nous souhaitons, c'est l'indemnisation du préjudice économique à l'euro près. Il reviendra au juge de l'estimer. La réalité, ce seront effectivement des litiges de masse et du quotidien, qui sont souvent très modiques : on atteindra rarement 5 000 €, mais s'il arrivait qu'une entreprise ait réalisé un bénéfice indu d'un montant supérieur, pourquoi interdire aux consommateurs lésés d'en être dédommagés ?

M. le rapporteur. L'action de groupe vise à rendre effective la réparation d'un préjudice économique ; or on ne peut pas exclure qu'il existe des dommages matériels supérieurs à 5 000 €. Nous faisons la loi pour tous, même pour des gens très riches qui achèteraient des voitures hors de prix mais défectueuses !

M. le ministre délégué. Imaginons que des acheteurs de Rolls-Royce veuillent se retourner contre le fabricant : ils doivent pouvoir le faire !

Les amendements CE 342 et CE 369 sont ***retirés.***

M. Damien Abad. Je reprends l'amendement CE 342 : nous ne voulons pas, nous, défendre les propriétaires de Rolls-Royce !

La Commission ***rejette*** *successivement les amendements CE 342 et CE 402.*

Elle se saisit ensuite de l'amendement CE 189 de Mme Vautrin.

Mme Anne Grommerch. Il s'agit de s'assurer que l'action de groupe ne pourra concerner que des préjudices survenus après la promulgation de la loi, conformément au principe constitutionnel de non-rétroactivité.

M. le ministre délégué. Avis défavorable : nous appliquons le droit commun, c'est-à-dire que cette nouvelle procédure s'appliquera à tous les manquements qui ne sont pas prescrits au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

M. le rapporteur. Même avis. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé que le principe de non-rétroactivité ne s'appliquait qu'au droit pénal.

La Commission ***rejette*** *l'amendement CE 189.*

Elle examine ensuite les amendements identiques CE 221 de M. Damien Abad et CE 403 de M. Thierry Benoit.

M. Damien Abad. Nous proposons de préciser expressément, afin d'éviter de laisser libre cours aux interprétations, que les dommages corporels sont exclus du périmètre de l'action de groupe.

M. Thierry Benoit. Mon amendement est identique.

M. le ministre délégué. Avis défavorable : la précision est inutile, et nous risquerions donc d'introduire de la confusion.

M. le rapporteur. Même avis.

L'amendement CE 403 est ***retiré****.*

La Commission ***rejette*** *l'amendement CE 221.*

La Commission ***adopte*** *l'amendement rédactionnel CE 514 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 159 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Nous savons tous qu'en matière d'action de groupe l'équilibre est difficile à trouver car il faut éviter les procédures abusives. Le filtre des associations de consommateurs agréées prévu dans le présent texte ne suffit pas à écarter le risque de recours abusifs ou fantaisistes. Aussi, je propose de reprendre l'amendement garde-fou qu'avait proposé Jean-Paul Charié, rapporteur de la loi LME, à ce sujet. Ainsi l'association devra-t-elle apporter la preuve de l'existence d'un groupe identifiable et significatif de consommateurs, personnes physiques, lésés par les pratiques d'un même professionnel ; de l'existence de préjudices matériels ayant pour origine des situations de droit ou de fait identiques ou similaires ; du caractère vraisemblable du lien de causalité entre les préjudices allégués et les pratiques énoncées.

M. le ministre délégué. L'esprit de la proposition est louable mais l'amendement est superfétatoire puisque l'article, en précisant les critères de recevabilité de l'action de groupe, suffit à écarter le risque redouté. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Avis également défavorable.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

M. le président François Brottes. L'occasion nous aura été donnée de rendre hommage à notre défunt collègue Jean-Paul Charié, dont chacun se rappellera la très forte implication dans les travaux de notre commission.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CE 453 de Mme Michèle Bonneton précédemment présenté.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE 515 et l'amendement de clarification CE 649, tous deux du rapporteur.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** ensuite l'amendement de précision CE 699 de la commission des lois.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de clarification CE 650 du rapporteur.*

La Commission est saisie de l'amendement CE 698 de la commission des lois.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. L'amendement prévoit expressément la possibilité pour le juge de préciser les conditions d'une réparation en nature. Cela lèverait certains doutes qui se sont exprimés au cours des auditions.

M. le ministre délégué. Avis favorable, ainsi qu'à l'amendement CE 697.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision CE 697 du rapporteur pour avis.*

*En conséquence, les amendements CE 176, CE 289, CE 290, CE 454 et CE 310 rectifié **n'ont plus d'objet.***

La Commission est saisie de l'amendement CE 222 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. L'amendement vise à mieux encadrer les mesures de publicité à la charge du professionnel pour informer les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe de la décision rendue.

M. le ministre délégué. Avis défavorable. L'amendement me paraît inutile : c'est au juge qu'il revient de trancher.

M. le rapporteur. Avis également défavorable à cette marque de défiance.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CE 173 de M. Damien Abad et les amendements CE 404 et CE 405, tous deux de M. Thierry Benoit.

M. Damien Abad. L'amendement vise à permettre au juge d'ordonner une exécution provisoire de sa décision, sans qu'il faille attendre que la décision sur la responsabilité ne soit plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation. Ainsi permettra-t-on la conservation de la preuve et améliorera-t-on l'effectivité et la rapidité de l'application de l'action de groupe.

M. le ministre délégué. Avis défavorable car l'exécution provisoire du jugement déclaratoire de responsabilité avant l'épuisement des voies de recours, s'agissant tout particulièrement de mesures de publicité du jugement, peut porter une atteinte grave aux intérêts des professionnels dès lors que la décision de condamnation serait 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. Il soutiendra donc les amendements en ce sens déposés par le rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. le rapporteur. Pour les mêmes raisons, avis défavorable à cet amendement et favorable à l'amendement ultérieur de la commission des lois.

M. Thierry Benoit. Les amendements CE 404 et CE 405 tendent à préciser que la publicité ne peut intervenir qu'une fois le jugement devenu définitif.

M. le ministre délégué. Avis défavorable à l'amendement CE 404, qui n'apporte rien. Pour l'amendement CE 405, je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. le rapporteur. Avis favorable aux deux amendements, qui précisent utilement le texte.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CE 173.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** ensuite successivement l'amendement rédactionnel CE 404 et l'amendement de précision CE 405.*

La Commission est saisie de l'amendement CE 455 de Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Nous proposons, pour accélérer les procédures, la mise en œuvre d'un recours semblable à la "procédure à jour fixe", en première et en deuxième instance. Ainsi un délai est-il fixé aux parties pour la communication des pièces et la remise de leurs conclusions.

M. le ministre délégué. Depuis le 1er janvier 2011, des délais stricts s'imposent aux parties pour échanger leurs conclusions. L'amendement est donc sans objet. Avis défavorable.

M. le rapporteur. J'approuve l'esprit de l'amendement, mais il est satisfait par les dispositions de l'article 763 du code de procédure civile, qui prévoit strictement le délai de communication des pièces. Pour cette raison, avis défavorable.

Mme Michèle Bonneton. Je retire l'amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

La Commission examine ensuite l'amendement CE 456 de M. Jean-Louis Roumegas.

Mme Michèle Bonneton. L'amendement tend à ce que le juge intègre par défaut au groupe tous les consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée, sans que les victimes aient à se faire connaître *a priori* pour pouvoir revendiquer ensuite l'application à titre personnel de la décision de justice. Ce type d'action est connu pour avoir un effet dissuasif sur le comportement des professionnels tentés de commettre des pratiques délictueuses.

M. le ministre délégué. J'ai eu l'occasion d'indiquer que le Gouvernement est favorable à l'option d'inclusion, dite *opt in*, que nous avons retenue dans une formule intermédiaire qui nous semble la plus sage. Avis, pour cette raison, défavorable.

M. le rapporteur. Avis également défavorable.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Puis elle ***adopte*** *l'amendement de précision CE 652 du rapporteur.*

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 312 de Mme Jeanine Dubié, CE 175 de M. Damien Abad et CE 397 de M. Thierry Benoit, ainsi que les amendements CE 696 de la commission des lois et CE 661 du rapporteur.

Les amendements CE 175 et CE 397 sont identiques.

Mme Jeanine Dubié. L'amendement CE 312 tend à permettre au juge de désigner un mandataire judiciaire chargé d'assurer l'indemnisation des victimes lorsque l'association ne souhaite pas le faire elle-même. Lors des auditions, les représentants des associations de consommateurs nous ont en effet dit craindre ne pouvoir assumer cette charge, soit qu'elles manquent des compétences requises, soit que les frais encourus excèdent leurs possibilités.

M. Damien Abad. L'amendement CE 175 a le même objet. Les associations s'inquiètent de devoir porter le poids de la liquidation des indemnisations pour préjudice. Le recours à un tiers garantira l'impartialité et rendra l'action de groupe plus efficace.

M. Thierry Benoit. L'amendement CE 397 va dans le même sens. Il permet aux associations de concentrer leur action sur l'action de groupe elle-même.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. L'amendement CE 696 de la commission des lois vise le même objectif. Les auditions ont montré qu'il serait préférable de recueillir l'accord de l'association avant de lui confier la liquidation de la réparation des préjudices. Si le juge décidait que les victimes doivent s'adresser à un mandataire, il le ferait dans l'intérêt des consommateurs lésés, puisque cela signifierait que les associations concernées ne s'estiment pas en état de remplir cette tâche.

M. le rapporteur. L'amendement CE 661 répond aux préoccupations exprimées en précisant que les consommateurs lésés peuvent s'adresser pour la liquidation de la réparation qui leur est due soit au professionnel responsable directement, soit par l'intermédiaire de l'association ou de tiers liquidateurs, dont l'amendement CE 694 de la commission des lois, qui sera examiné sous peu, établira la qualité. Les amendements CE 661 et CE 694 satisfaisant, ensemble, les préoccupations exprimées, j'exprime un avis défavorable sur les amendements CE 312, CE 175, CE 397 et CE 696.

M. le ministre délégué. Avis favorable à l'amendement CE 661 de votre rapporteur et défavorable aux autres amendements.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. L'amendement du rapporteur satisfait notre demande. Je retire l'amendement CE 696.

L'amendement CE 696 est ***retiré.***

M. Damien Abad. Je retire l'amendement CE 175 au bénéfice de l'amendement CE 661 du rapporteur, dont la rédaction répond à mes préoccupations et auquel je m'associe.

L'amendement CE 175 est ***retiré****, de même que les amendements CE 312 et CE 397.*

La Commission ***adopte*** *l'amendement CE 661.*

Elle examine ensuite l'amendement de précision CE 695 de la commission des lois.

M. le ministre délégué. Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 406 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Dans le cadre de l'adhésion au groupe, le mandat donné par le consommateur à l'association aux fins d'indemnisation doit également valoir mandat pour recevoir les montants des indemnisations dues par le professionnel à chaque membre du groupe, y compris à la suite d'une médiation.

M. le ministre délégué. Avis défavorable. Il est précisé dans le projet de loi que l'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association. Le juge peut désigner l'association pour recevoir les sommes correspondant au montant de l'indemnisation des consommateurs qui se sont déclarés, à charge pour elle de les redistribuer. Il ne s'agit pas de faire payer au professionnel condamné une somme globale ne tenant pas compte du nombre de consommateurs qui se sont déclarés : la liste des consommateurs devant être indemnisés sera établie. Je préférerais donc que l'on s'en tienne à la rédaction initiale, la précision que vous voulez apporter étant trop restrictive.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Thierry Benoit. Je retire l'amendement.

*L'amendement CE 406 est **retiré.***

*La Commission **adopte** successivement l'amendement de cohérence CE 653 et l'amendement rédactionnel CE 516, tous deux du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 703 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement vise à permettre au juge d'ordonner, jusqu'à ce que les recours soient épuisés, le versement, sur un compte mis sous séquestre auprès de la Caisse des dépôts et consignations, d'une partie de la somme due par le professionnel pour indemniser les victimes du préjudice à l'origine duquel il se trouve. Ainsi évitera-t-on, en cas de décision contradictoire en appel, de devoir récupérer partout en France les sommes déjà versées au titre de l'indemnisation.

M. le ministre délégué. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 694 de la commission des lois.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. L'amendement vise à s'assurer que les tiers auxquels l'association fera appel pour l'assister lors de la phase d'indemnisation des consommateurs appartiennent à une profession judiciaire réglementée. La commission des lois laisse le Gouvernement apprécier s'il ne serait pas judicieux d'adjoindre les experts-comptables à cette liste.

M. le ministre délégué. La liste des professions réglementées appelées à assister les associations de consommateurs dans cette phase sera établie en concertation avec la Chancellerie et les professionnels concernés. Avis favorable.

M. le rapporteur. Avis également favorable, précision étant faite que je suis attaché à ce que nous en restions aux professions judiciaires réglementées.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle est saisie de l'amendement CE 654 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a pour objet d'introduire une procédure d'action de groupe simplifiée pour les contentieux les plus faciles à traiter, ceux pour lesquels les consommateurs lésés sont aisément identifiables et le dommage mesurable sans peine.

M. le ministre délégué. L'institution d'une procédure simplifiée, quand les victimes sont aisément identifiables, est de nature à rendre l'action de groupe encore plus efficace. Le Gouvernement donne un avis favorable à cet excellent amendement.

M. Damien Abad. N'est-ce pas une sorte d'amendement « hara-kiri » que celui-là ? En bref, reconnaissant que la procédure générale que vous voulez mettre en œuvre est bien trop complexe, vous créez une procédure simplifiée avant même que le texte ne soit entré en vigueur ! Venons-en directement à la procédure simplifiée et supprimons tout le reste ! Dans le détail, que faut-il entendre par « consommateurs identifiables » ? Et pourquoi renvoyer à un décret en Conseil d'État une identification qui, normalement, revient au juge ?

Deuxièmement, à quoi bon créer une procédure différente de celle prévue initialement, sans que rien ne les distingue véritablement ? Dans quel cas devra-t-on recourir à l'une ou à l'autre ? Est-ce en fonction de la gravité du préjudice ? Vous indiquez que la procédure d'action simplifiée sera destinée aux contentieux les plus simples. Mais quels sont-ils ?

Troisièmement, pour quelle raison la décision du juge ne serait-elle plus susceptible d'aucun recours ordinaire ? Le dispositif n'est pas clair.

En définitive, en instaurant un peu hâtivement une action de groupe simplifiée, vous reconnaissez implicitement la trop grande complexité de la procédure initiale. Nous ferions mieux de la revoir ensemble en séance publique.

M. le ministre délégué. Vous nous faites, monsieur Abad, un mauvais procès, en particulier au rapporteur. Son amendement est excellent : il distingue les situations simples de celles qui sont plus complexes. Il existe en effet deux cas de figures, selon que l'on connaît ou non le périmètre des personnes concernées. Ainsi, un opérateur téléphonique qui a passé un même contrat avec de nombreux abonnés dispose d'un fichier clients. On connaît alors exactement l'identité des personnes lésées et il n'est pas nécessaire, une fois que la mesure d'indemnisation a été rendue publique, de prévoir un délai pour que les consommateurs puissent adhérer au groupe. En revanche, une entreprise qui commercialise ses produits dans les grandes surfaces ne connaît pas l'identité de ses clients ; on est alors contraint de prévoir un tel délai.

Monsieur Abad, toute procédure qui n'est pas simplifiée n'est pas nécessairement une procédure compliquée ! Il serait d'ailleurs plus exact de parler de procédure accélérée. Peut-être cela lèverait-il vos inquiétudes ?

M. le rapporteur. Il n'est pas exact que la décision du juge n'est susceptible d'aucun recours dans le cadre de la procédure simplifiée. D'autre part, votre raisonnement relève du sophisme, monsieur Abad : nous instaurons une action simplifiée non pas parce que la procédure initiale est trop complexe, mais parce que nous souhaitons éviter que les cas les plus simples soient soumis à toutes les étapes de la procédure de droit commun. Lors des auditions, tant les organisations patronales que les associations de consommateurs ont insisté sur la nécessité d'instaurer une procédure rapide et efficace. Nous tenons compte de ces remarques. Cela étant, vous avez raison : il conviendrait de parler de procédure non pas simplifiée, mais accélérée. S'il en est d'accord, le Gouvernement pourrait rectifier l'amendement en ce sens.

M. Damien Abad. Vous souhaitiez passer d'une procédure complexe à une procédure simplifiée, vous souhaitez maintenant passer d'une procédure lente à une procédure accélérée !

M. le rapporteur. Compte tenu de votre remarque, il me paraît finalement inutile de rectifier l'amendement.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle est saisie des amendements identiques CE 232 de M. Damien Abad et CE 407 de M. Thierry Benoit.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à rappeler que l'action de groupe a pour objet de réparer les seuls préjudices matériels individuels. Il convient de le préciser explicitement.

M. Thierry Benoit. Même argumentation.

M. le ministre délégué. Cette précision est redondante. L'article 1er dispose déjà que l'indemnisation des préjudices est individuelle. Avis défavorable.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** les amendements.*

*Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CE 693 de la commission des lois.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 223 de M. Frédéric Barbier et CE 174 de M. Damien Abad.

M. Frédéric Barbier. Cet amendement vise à préciser que la réparation du dommage par l'entreprise peut être effectuée en nature, sous réserve de l'accord des parties. L'action de groupe est en effet susceptible de mette en difficulté l'entreprise en cause. Dans ce cas, l'indemnisation sous la forme d'un service – par exemple, trois mois d'abonnement gratuits – ou d'un bien que produit l'entreprise pourrait être moins préjudiciable à sa santé économique, tout en garantissant le même niveau de dédommagement pour le consommateur.

M. Damien Abad. Je propose un amendement analogue.

M. le ministre délégué. Ces deux amendements sont satisfaits par l'amendement CE 698 du rapporteur pour avis de la commission des lois, adopté précédemment.

*Les amendements CE 233 et CE 174 sont **retirés**.*

La Commission en vient à l'amendement CE 408 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Cet amendement vise à préciser que seuls les consommateurs ayant manifesté expressément leur volonté de rejoindre le groupe doivent être indemnisés par le professionnel.

M. le ministre délégué. Cette précision est inutile : les consommateurs visés à l'alinéa 25 de l'article 1er sont ceux qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés par le jugement rendu au fond. Il ne peut donc s'agir que des consommateurs qui se sont préalablement déclarés selon les modalités fixées par le juge, c'est-à-dire ceux qui font partie du groupe. Avis défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

La Commission est saisie de l'amendement CE 692 de la commission des lois.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. Cet amendement rédactionnel rétablit le singulier afin d'éviter toute confusion : le juge rend un seul jugement sur la responsabilité du professionnel. Il a été défendu ce matin en commission des lois par un membre du groupe UMP.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CE 172 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. La médiation est un mode alternatif de règlement des conflits. Cet amendement vise à en rappeler le caractère discrétionnaire : une association de consommateurs peut y recourir « si elle le souhaite », sans que cela constitue un préalable à la saisine du juge.

M. le ministre délégué. Cette précision est inutile. L'alinéa 28 de l'article 1er dispose que l'association « peut » participer à une médiation : c'est donc non pas une obligation, mais une faculté. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

La Commission en vient à l'amendement CE 409 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Cet amendement revêt une grande importance à mes yeux. Il vise à préciser qu'un processus de médiation pourra être engagé entre les consommateurs ou l'association, d'une part, et le professionnel, d'autre part, à tout moment de la procédure d'action de groupe ou indépendamment de cette procédure. Il convient de pacifier les relations entre les consommateurs et les entreprises.

M. le ministre délégué. Nous partageons cette préoccupation légitime, monsieur Benoit. Cependant, elle est déjà satisfaite : la loi de 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative précise que le recours à la médiation est possible à tout moment jusqu'à ce que la décision du juge soit rendue.

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

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CE 233 de M. Damien Abad.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE 276 de Mme Pascale Got et CE 691 de la commission des lois.

Mme Pascale Got. Aux termes de cet amendement, le juge fixerait les délais et les modalités selon lesquels les consommateurs s'adressent au professionnel, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une association ou d'un tiers.

M. le ministre délégué. Je vous invite, madame Got, à retirer votre amendement, afin d'approfondir la discussion.

M. le rapporteur. L'amendement pose un problème de coordination : c'est non pas le juge, mais l'accord entre les parties qui doit fixer ces délais et ces modalités. Je vous suggère également, madame Got, de le retirer et de le déposer à nouveau dans le cadre de l'article 88 du règlement.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. Mon amendement vise, plus modestement, à préciser que les mesures de publicité de l'accord de médiation sont à la charge du professionnel.

M. le ministre délégué. Avis favorable sur l'amendement CE 691.

*L'amendement CE 276 est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'amendement CE 691.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de clarification CE 655 du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 352 de Mme Jeanine Dubié.

Mme Jeanine Dubié. En l'état actuel du projet de loi, une action de groupe portant sur une atteinte à la concurrence ne pourra être engagée que lorsque toutes les voies de recours devant les autorités ou les juridictions compétentes auront été épuisées. Dans une affaire récente impliquant trois opérateurs de téléphonie, sept ans se sont écoulés avant que la justice ne rende une décision définitive. Ce délai nous paraît trop long. Tel est également l'avis de l'Autorité de la concurrence.

Le texte impose que l'atteinte à la concurrence soit définitivement constatée préalablement à toute action de groupe. Cette disposition constitue une limitation injustifiée. Elle risque d'inciter les professionnels mis en cause à faire durer la procédure et à multiplier les contentieux.

Aux termes de notre amendement, lorsqu'une action de groupe est engagée, le juge devrait simplement surseoir à statuer jusqu'à la décision de l'Autorité de la concurrence, si celle-ci est saisie. Nous reprenons là la proposition numéro 27 du rapport de deux collègues sénateurs, MM. Béteille et Yung.

M. le ministre délégué. Avis défavorable. Il convient d'attendre la décision définitive des autorités ou des juridictions compétentes avant de pouvoir intenter une action de groupe portant sur une atteinte à la

concurrence. D'abord, le juge civil n'est pas aujourd'hui le plus au fait des pratiques anticoncurrentielles. Ensuite, il est très difficile aux associations de consommateurs d'apporter la preuve de telles pratiques, compte tenu de leur caractère dissimulé. Enfin, dans le cas où une décision initiale de l'Autorité de la concurrence viendrait à être remise en cause par une décision définitive, l'entreprise serait amenée à se retourner contre les consommateurs et à leur demander le remboursement des indemnités qu'elle leur aurait versé dans un premier temps.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

*L'amendement est **retiré**.*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE 517 et CE 518 du rapporteur.*

Puis elle en vient à l'amendement CE 311 de Mme Jeanine Dubié.

Mme Jeanine Dubié. L'expression « autorités ou juridictions nationales » employée à l'alinéa 33 de l'article 1er est ambiguë. L'Union européenne étant mentionnée précédemment dans la phrase, elle semble renvoyer aux autorités ou juridictions nationales de tous les États membres. Ainsi, avant de pouvoir intenter une action de groupe portant sur une atteinte à la concurrence, il conviendrait d'attendre que les recours soient épuisés dans tous les pays de l'Union. Cela limiterait l'engagement des actions de groupe, au détriment de la réparation des préjudices subis par les consommateurs.

Notre amendement vise à insérer le mot « françaises » après « autorités ou juridictions nationales ».

M. le ministre délégué. Avis défavorable. Nous souhaitons que l'action de groupe soit engagée sur la base d'une décision définitive d'une autorité ou juridiction compétente en matière de concurrence, qu'elle soit française ou d'un autre État membre. Aucune discrimination ne peut être introduite en fonction de l'origine de la décision.

M. le rapporteur. Il n'y a pas à être choqué par les dispositions actuelles du projet de loi. Il existe aujourd'hui une coordination entre les autorités de la concurrence des États membres, et la Commission européenne s'appuie souvent sur les décisions des autorités nationales. L'autorité de la concurrence française est d'ailleurs souvent considérée comme une référence en la matière.

Il serait contraire aux règles de fonctionnement de l'Union européenne de prévoir que seules les décisions d'une autorité ou d'une juridiction française s'imposent à nous, alors même que les décisions de l'autorité de la concurrence française peuvent concerner des entreprises étrangères, y compris dans leur propre pays.

M. le ministre délégué. Dans l'affaire *My Ferry Link*, l'autorité de la concurrence britannique a estimé qu'il y avait une atteinte à la concurrence, laquelle pouvait justifier une action de groupe, alors que l'autorité de la concurrence française a conclu en sens inverse. Cet exemple récent montre bien qu'il convient d'attendre qu'une décision définitive soit rendue pour pouvoir intenter une action de groupe.

Mme Jeanine Dubié. Les « autorités ou juridictions nationales » visées à l'alinéa 33 de l'article 1er sont-elles donc bien celles de tous les États membres de l'Union européenne ? Dans ce cas, les procédures risquent d'être très longues !

M. le ministre délégué. Seules les autorités et juridictions compétentes pour un litige donné peuvent être saisies.

M. le rapporteur. Certes, rien n'empêche qu'une autorité de la concurrence d'un autre État membre soit saisie d'une affaire pendante devant l'autorité de la concurrence française. Cependant, en cas de saisines multiples, l'affaire est directement traitée par la Commission européenne. De plus, je le répète : les autorités de la concurrence des États membres se coordonnent. Enfin, chaque autorité nationale respecte des règles de fonctionnement et des délais.

*L'amendement est **retiré**.*

La Commission examine l'amendement CE 190 de Mme Catherine Vautrin.

Mme Anne Grommerch. Dans le même esprit que le CE 189, cet amendement vise à préciser qu'une action de groupe portant sur une atteinte à la concurrence ne peut être introduite que sur la base de décisions rendues après la promulgation de la loi. Le rapporteur a expliqué que le principe constitutionnel de non-rétroactivité ne s'appliquait qu'en matière pénale. Toutefois, se pose également un problème d'instabilité juridique. Il s'agit en réalité d'un amendement d'appel : il convient de mieux définir le cadre temporel dans lequel les actions de groupes peuvent être engagées.

M. le ministre délégué. Même réponse que sur l'amendement CE 189 : conformément au droit commun, les actions de groupe pourront porter sur toutes les infractions qui ne sont pas prescrites.

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

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CE 656 du rapporteur.*

Puis elle en vient à l'amendement CE 380 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Cet amendement vise à réduire de cinq à deux ans le délai laissé aux associations de consommateurs pour agir. Il est en effet préférable pour une entreprise déjà sanctionnée par l'Autorité de la concurrence de pouvoir solder dans les meilleurs délais les conséquences des actes qui lui sont reprochés. L'action de groupe est une procédure nouvelle, dont nous connaissons mal les implications. Il convient d'en limiter l'impact financier sur les entreprises, dans une période économique difficile.

M. le ministre délégué. Avis défavorable. Nous avons choisi d'aligner le délai sur celui fixé à l'article 2224 du code civil : « Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. » Je comprends le sens de votre amendement, monsieur Benoit, mais il convient de maintenir une prescription quinquennale dans un souci d'équilibre et d'efficacité de la procédure.

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

*Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CE 690 de la commission des lois.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 687 de la commission des lois.

M. le rapporteur pour avis de la commission des lois. Cet amendement vise à accélérer les procédures d'action de groupe portant sur les atteintes à la concurrence : le juge pourra ordonner l'exécution provisoire des mesures de publicité sans attendre que son jugement soit définitif. La responsabilité de l'entreprise étant déjà établie par une décision définitive d'une autorité de la concurrence, une telle publicité ne nuira pas à la réputation de l'entreprise.

M. le ministre délégué. C'est un amendement important. Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE 519 et CE 520 rectifié du rapporteur.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements de précision CE 657 du rapporteur et CE 689 de la commission des lois.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 657.*

En conséquence, l'amendement CE 689 tombe.

*Puis elle **adopte** successivement les amendements de précision rédactionnelle CE 658, CE 521, CE 659, CE 660 du rapporteur et CE 688 de la commission des lois.*

*Enfin, la Commission **adopte** l'article 1er **modifié**.*

Après l'article 1er

La Commission examine l'amendement CE 286 de M. Michel Lefait portant article additionnel après l'article 1er.

Mme Frédérique Massat. Cet amendement tend à permettre à l'Autorité de la concurrence de prendre en compte, au moment de la détermination de l'amende qu'elle infligera au professionnel, la réparation du préjudice subi par les entreprises. Il s'agit non pas d'ouvrir l'action de groupe aux PME et TPE, mais de prendre en considération la situation des petites PME, des PMI et des artisans qui subissent les effets d'ententes et les abus de position dominante.

M. Benoît Hamon, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation. Avis défavorable. Cette mission ne relève pas des compétences de l'Autorité de la concurrence définies par le législateur. Celle-ci serait en effet amenée à rendre obligatoire un engagement d'indemnisation des victimes et d'en contrôler la bonne exécution. Cela reviendrait à dénaturer la procédure d'engagement devant cette autorité, qui ne vise qu'à rétablir le fonctionnement de la concurrence sur le marché.

M. le rapporteur. Certaines organisations patronales ont fait valoir le risque d'une forme de double peine entre l'amende de l'Autorité de la concurrence, puis l'action de groupe.

Or, il y a là une confusion : au titre de l'article L. 464-2 du code du commerce, lorsque cette autorité fixe son amende, elle le fait en tant que dommage à l'économie – y compris en termes de perte de compétitivité, d'innovation ou de productivité, dont le consommateur n'a pu bénéficier du fait de l'entente –, et non au titre de la réparation du préjudice, comme dans le cadre de l'action de groupe. Donc avis défavorable.

Mme Frédérique Massat. Au vu de ces explications, je retire l'amendement.

*L'amendement CE 286 est **retiré**.*

La Commission est saisie de l'amendement CE 460 de M. Jean-Louis Roumegas portant article additionnel après l'article 1er.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement tend à permettre à toute association représentative agréée d'obtenir, devant les juridictions civiles, réparation de préjudices individuels ou collectifs subis par des personnes en raison d'atteintes à l'environnement ou à la santé publique résultant directement des activités économiques. Il y aurait une rupture du principe d'égalité si la réparation du préjudice était limitée à la consommation purement matérielle.

M. le ministre. Avis défavorable. Nous essayons de garder une cohérence entre le périmètre de l'action de groupe et le champ des associations ayant la qualité pour agir, c'est-à-dire les associations de consommateurs.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme Michèle Bonneton. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 460 est ***retiré****.*

La Commission en vient à l'amendement CE 73 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, portant article additionnel après l'article 1er.

M. Jean-Louis Bricout, rapporteur pour avis au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Cet amendement concerne aussi l'extension de l'action de groupe. La logique retenue par le Gouvernement est de n'envisager ici que les actions réparant les préjudices pour les consommateurs en cas d'entorse au droit de la consommation ou de la concurrence. Si le Gouvernement tient ses promesses, l'action de groupe devrait être étendue à la santé publique dans un autre texte prévu au début de 2014 : nous souhaitons qu'un engagement similaire soit pris pour les préjudices subis par l'environnement en raison des activités économiques. Cette extension n'est pas un simple point de procédure ; c'est un enjeu de société : nos citoyens doivent être considérés non seulement comme des consommateurs, mais aussi comme des agents économiques devant avoir un droit de regard et de saisine collective des tribunaux quand leur santé, leur cadre de vie ou leur environnement sont en danger. Une collectivité doit savoir poser des limites au tout économique, faute de quoi on risque de se trouver confronté à des tragédies comme celles de Minamata ou de Bhopal, ou à des meubles ou jouets importés de Chine revêtus d'une substance toxique. Si le Gouvernement a certes le droit de centrer son projet de loi sur la consommation, nous avons celui de rappeler qu'économie et écologie sont liées.

Le souhait de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire est d'obtenir du Gouvernement une meilleure visibilité de l'extension de l'action de groupe aux préjudices environnementaux. Quel véhicule législatif et quelle méthode de travail pourraient être utilisés à cette fin ?

M. le ministre. Je comprends parfaitement, monsieur Bricout, la préoccupation de votre commission. Mais, pour avoir un retour d'expérience sur la mise en œuvre de l'action de groupe, un an ne suffira pas. Je suis donc défavorable à l'amendement. Cela n'empêchera pas pour autant de réfléchir avec le rapporteur et vous-même sur les conditions dans lesquelles on peut imaginer, dans le cadre d'autres textes de loi, une extension du champ d'application de l'action de groupe aux questions environnementales.

M. le rapporteur. Je présenterai un amendement demandant un rapport au Gouvernement dans un délai de quatre ans, celui d'un an étant en effet insuffisant.

Par ailleurs, il est de notre rôle d'obtenir, avant l'examen en séance publique, des éléments et des engagements précis, de la part du Gouvernement, sur la vocation de l'action de groupe à terme dans le domaine de l'environnement, puisque de tels engagements ont déjà été pris dans celui de la santé.

Je vous propose donc, monsieur Bricout, de cosigner mon amendement.

M. Jean-Louis Bricout, rapporteur pour avis. Je retire l'amendement.

L'amendement CE 73 est ***retiré****.*

L'amendement CE 452 de M. Jean-Louis Roumegas est également ***retiré****.*

Article 2

(article L. 211-15 [nouveau] et L. 532-2 du code de l'organisation judiciaire)

Désignation de tribunaux spécialisés pour traiter des actions de groupe

et application dans le temps de la nouvelle réglementation

A.— DÉSIGNATION DE TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE SPÉCIALISÉS

Le I (**alinéas 1 et 2**) complète la sous-section 2 (« Compétence particulière à certains tribunaux de grande instance ») de la section 1 (« Compétence matérielle ») du chapitre Ier (« Institution et compétence ») du Titre Ier (« Le tribunal de grande instance ») du Livre II (« Juridictions du premier degré ») du code de l'organisation judiciaire par un nouvel article L. 211-15 qui attribue à des tribunaux de grande instance spécialement désignés le contentieux des actions de groupe.

La **spécialisation de certaines juridictions**, au regard notamment de la technicité du domaine abordé, **n'est pas nouvelle**. Il s'agit par exemple :

– des tribunaux de grande instance chargés de connaître des actions en matière de propriété littéraire et artistique, de dessins et modèles, de brevets d'invention, de certificats d'utilité, de certificats complémentaires de protection, de topographie de produits semi-conducteurs, d'obtentions végétales, d'indications géographiques et de marques, dans les cas et conditions prévus par le code de la propriété intellectuelle (article L. 211-10 du code de l'organisation judiciaire) ;

– des tribunaux de grande instance qui connaissent des actions et demandes en matière de dessins ou modèles communautaires, dans les cas et conditions prévus par le code de la propriété intellectuelle (article L. 211-11-1) ;

– des tribunaux de grande instance qui connaissent des actions engagées sur le fondement des dispositions des instruments internationaux et communautaires relatives au déplacement illicite international d'enfants (article L. 211-12).

L'avantage à confier ainsi certains contentieux spécifiques à des tribunaux (généralement de grande instance) est double. Non seulement cela évite tout éparpillement sur le territoire, ce qui nuirait à l'exercice de l'action de groupe dont l'engagement ne peut être effectué que par des associations agréées au niveau national, mais cela permettra également aux juridictions désignées de développer une véritable expertise tant sur le fond que sur la forme et la procédure que requiert ce type d'actions.

Compte tenu du fait que le domaine des pratiques anticoncurrentielles pourrait servir de secteur de prédilection pour le lancement d'actions de groupe, on peut ainsi hasarder un parallèle avec ce qui existe déjà en la matière. L'article L. 420-7 du code de commerce prévoit en effet une spécialisation des juridictions de droit commun (tribunaux de grande instance et tribunaux de commerce) dans ce domaine. Ainsi, depuis le 1er janvier 2006 (articles R. 420-3 et R. 420-4 du code de commerce), huit tribunaux de grande instance et huit tribunaux de commerce (Marseille, Bordeaux, Lille, Fort-de-France, Lyon, Nancy, Paris et Rennes) bénéficient d'une compétence exclusive en matière de pratiques anticoncurrentielles. En appel, en revanche, la cour d'appel de Paris est seule compétente pour statuer sur les recours formés contre les décisions rendues sur les litiges relatifs à l'application du droit de la concurrence (articles L. 420-7 et R. 420-5 du code de commerce)

Une solution similaire devrait ainsi être trouvée à l'égard du contentieux des actions de groupe.

B.— APPLICATION DANS LE TEMPS DES RÈGLES RELATIVES À L'ACTION DE GROUPE

Le III de l'article 2 précise l'application dans le temps de l'action de groupe en matière de concurrence.

Si la loi s'applique immédiatement en tant qu'il s'agit d'une loi de procédure, le III pose une exception en ce qui concerne l'action de groupe en matière de concurrence. Ainsi, il est prévu que de telles actions ne puissent être introduites pour la réparation des préjudices causés par des manquements au droit de la concurrence qui auraient fait l'objet d'une décision définitive intervenue avant la date de la publication de la présente loi.

*

* *

L'amendement rédactionnel CE 522 du rapporteur est ***retiré****.*

La Commission examine deux amendements identiques CE 234 de M. Damien Abad et CE 410 de M. Thierry Benoit.

M. Damien Abad. Monsieur le ministre, pourrons-nous, comme nous vous l'avons déjà demandé hier, avoir accès à l'avis du Conseil d'État ?

Ces amendements tendent à encadrer l'application des actions de groupe dans le temps en matière de consommation, de sorte que cela ne porte que sur les contrats conclus et les manquements à des obligations légales survenus postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. En l'état actuel du texte, un tel encadrement n'est en effet prévu que pour les litiges en matière de concurrence, et non de consommation.

M. Thierry Benoit. Ces amendements visent à éviter toute source de litige, à clarifier le droit et à encourager les fournisseurs de service et autres fabricants et constructeurs à améliorer leurs prestations.

M. le ministre. Je vous ferai la même réponse qu'à Mme Grommerch hier, qui a déposé deux amendements en ce sens. Il s'agit d'une règle de procédure qui ne change rien aux obligations légales et contractuelles des professionnels. Nous considérons donc aujourd'hui que les actions de groupe peuvent être déclenchées dès lors que les faits ne sont pas prescrits, ce qui correspond au droit commun.

M. le rapporteur. Cette dérogation majeure au droit commun ne se justifie pas. Vous avez d'ailleurs invoqué hier l'argument constitutionnel selon lequel la rétroactivité ne valait que pour le pénal. Donc avis défavorable.

La Commission ***rejette*** *ces amendements.*

Elle en vient à l'amendement CE 686 de la commission des lois.

M. Sébastien Denaja, rapporteur pour avis au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Cet amendement tend à faire coïncider les

délais de prescription des actions individuelles et des actions de groupe, afin d'avoir le même point de départ pour la computation de ces délais.

M. le ministre. Avis favorable.

M. le rapporteur. Même avis.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 255 de Mme Pascale Got.

Mme Pascale Got. Il s'agit de demander au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement au plus tard dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur de la loi pour en tirer un premier bilan, l'évaluer et prévoir le cas échéant les aménagements nécessaires.

M. le ministre. Avis favorable.

M. le rapporteur. J'ai cosigné l'amendement.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Après l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CE 240 de M. Daniel Fasquelle portant article additionnel après l'article 2.

M. Daniel Fasquelle. Comme Damien Abad, je souhaiterais que nous puissions avoir accès à l'avis du Conseil d'État.

M. le président François Brottes. Je crois que le ministre vous a répondu.

M. Daniel Fasquelle. Non, il ne l'a pas fait.

Les actions de groupe s'appliquent au droit de la concurrence. Or les victimes peuvent être des consommateurs, mais aussi des entreprises, notamment des petites. D'ailleurs, un grand nombre de pays ont ouvert ces actions à celles-ci. Cet amendement, sans bousculer l'équilibre du projet de loi, tend à demander au Gouvernement un rapport permettant d'étudier sérieusement cette possibilité.

M. le ministre. Rendre public l'avis du Conseil d'État suppose une décision du Premier ministre ; je ne manquerai pas de vous faire connaître rapidement sa position. Cela dit, votre demande n'est pas illégitime, d'autant que cet avis permettra d'enrichir le débat.

Quant à la question du rapport proposé par votre amendement, j'y ai déjà répondu et j'estime qu'elle est réglée. Donc avis défavorable.

M. le rapporteur. L'amendement est déjà en partie satisfait. S'agissant de la prise en compte des entreprises, nous avons eu ce débat hier au sujet du champ d'application des actions de groupe.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

(…)

ANNEXE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

(application de l'article 86, paragraphe 7, du Règlement de l'Assemblée nationale)

Éléments d'information sur les actions de groupe dans le contexte de l'Union européenne

La notion de recours collectif n'est pas neuve dans l'Union européenne. L'action collective en cessation est ainsi un élément usuel de la législation de l'Union relative à la protection des consommateurs et existe également dans son droit de l'environnement. Par contre elle est peu répandue en ce qui concerne les actions en réparation (qui ne sont possibles que dans certains États membres).

Si la Commission européenne indique s'être toujours fermement opposée à ce que la possibilité d'intenter des actions de groupe (« class actions ») selon le modèle américain soit introduite dans l'ordre juridique de l'Union, ainsi qu'à toute mesure pouvant encourager les procédures judiciaires abusives, elle travaille depuis plusieurs années à l'élaboration de normes européennes en matière de recours collectifs dans le domaine du droit de la consommation et du droit de la concurrence. Elle a adopté en 2005 un Livre vert sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles sur les ententes et les abus de position dominante (qui a fait l'objet d'un rapport de M. Marc Laffineur pour la délégation aux affaires européennes), suivi d'un Livre blanc en 2008, tous deux comportant un chapitre consacré aux recours collectifs.

En 2008, la Commission a également publié un Livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs et l'action de groupe figure dans les actions que le commissaire Michel Barnier entend promouvoir dans le cadre de l'Acte pour le marché unique, qui vise à permettre d'améliorer les fondamentaux de la croissance économique dans l'Union européenne.

En effet, pour la Commission européenne, l'action de groupe serait un complément du marché unique, dans la mesure où elle permettrait de poursuivre à l'échelle européenne des entreprises dont les pratiques ne seraient pas conformes au droit. Elle éviterait en effet de devoir intenter une action dans vingt-sept pays.

Ces travaux n'ont pas abouti à un texte de caractère législatif, comme le souhaitait la Commission européenne, mais à des recommandations de la Commission, du 11 juin 2013, qui invitent les États à se doter d'une législation dans ce domaine, dans un délai de deux ans.

I. La difficulté d'élaborer un texte de nature législative

Dans une communication devant la Commission des affaires européennes, du 6 juillet 2011, M. Didier Quentin a examiné la « Consultation publique en vue de renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectif » de la Commission européenne et souligné l'hostilité des principaux États de l'Union européenne à transférer des compétences qui relèvent des États en matière de procédure civile et commerciale.

A. Les positions hostiles ou réservées des États

La Commission européenne a annoncé à plusieurs reprises son intention d'élaborer une directive introduisant l'action de groupe dans le droit européen et est soumise à une forte pression en ce sens de la part des associations de consommateurs.

Depuis de nombreuses années, les dirigeants français se sont posé la question de l'introduction en France de l'action de groupe. Le rapport présenté le 28 juin 2006 devant la Délégation pour l'Union européenne par M. Marc Laffineur reste toujours d'actualité. Les critiques dont font l'objet les projets de « class action européenne » ont d'abord trait à leur non-conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Si la France émet sur ce point des réserves nuancées, en revanche, au Royaume-Uni et en Allemagne, les autorités font valoir que les règles de responsabilité civile du droit processuel sont du ressort exclusif des États membres. D'autre part, l'introduction d'un système de recours collectif, en vue de garantir les droits des consommateurs, rencontre une réticence majoritaire des États qui considèrent la procédure américaine de la *class action*, davantage comme un facteur de judiciarisation de la vie économique que comme un instrument de protection des consommateurs.

La première question d'importance est celle de la proportionnalité et de la subsidiarité, à la lumière des dispositions du traité de Lisbonne.

Les procédures civiles et pénales relèvent normalement de la compétence des États aux termes de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Aussi, le gouvernement français, dans sa réponse à la consultation de l'Union européenne, engagée en 2007, considérait-il que « *l'introduction de tels mécanismes dans le droit des États membres serait de nature à impacter non seulement directement le droit procédural des États membres, mais aussi et surtout pourrait indirectement porter atteinte aux droits fondamentaux et constitutionnels des États membres (par exemple en ce qui concerne la liberté d'agir ou de ne pas agir en justice). De ce fait, si une telle proposition venait à voir le jour, il conviendrait qu'elle respecte tant les principes de subsidiarité et de proportionnalité que celui de l'autonomie procédurale, ainsi que les droits fondamentaux et constitutionnels des États membres.* »

Toutefois, l'article 81 du traité TFUE permet quelques ouvertures sur cette question. Il dispose en effet que « *L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres…notamment lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur…* ».

C'est ainsi que la position de la France a été plus souple à ce propos que celle des gouvernements britanniques et allemands, qui ne veulent pas pour leur part entendre parler de l'idée d'une « class action » européenne.

B. Les points sur lesquels l'Union européenne pourrait intervenir

L'Union européenne est fondée à intervenir pour des règles de compétences en matière de litiges transfrontaliers, déjà régis par une directive, ou pour les actions introduites devant les juridictions européennes.

L'idée d'une harmonisation des règles de procédure civile entre les États de l'Union peut être également prise en compte, mais cela devrait faire l'objet d'un débat spécifique et non être traité au détour d'une question telle que l'action de groupe.

L'article 81 du TPFUE permet à l'Union européenne d'intervenir pour favoriser :

« e) un accès effectif à la justice ; »

« f) l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres… »

Ces dispositions encadrent fortement la possibilité de légiférer pour l'Union européenne, car elle ne peut traiter cette question que sous l'aspect de la garantie d'accès à la justice pour des plaignants nombreux ayant subi un faible préjudice individuel.

La définition détaillée d'une procédure civile d'action de groupe par une directive européenne pourrait conduire au transfert à l'Union européenne d'une partie significative de la procédure civile.

Une directive européenne pourrait intervenir pour poser le principe de l'introduction de l'action de groupe dans les procédures civiles des États, mais que cette dernière ne pourrait avoir qu'un champ d'action restreint aux litiges impliquant les juridictions de plusieurs pays de l'Union ou la Cour de justice de Luxembourg.

II. La proposition de la Commission européenne du 11 juin 2013 :

«Vers un cadre horizontal européen pour les recours collectifs»

La Commission Européenne a recommandé le 11 juin 2013 aux États-membres de mettre en place des systèmes de recours collectifs permettant aux entreprises et citoyens, notamment aux consommateurs, de l'Union Européenne de se regrouper et d'agir en commun devant les tribunaux. Cette recommandation de caractère non contraignante est l'aboutissement du long processus de réflexion déjà évoqué.

La mise en œuvre de la recommandation fera l'objet d'un examen d'ici à deux ans. La Commission se réserve l'option de proposer une directive, plus contraignante, mais pas avant plusieurs années.

Actuellement, seize pays (Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, France, Espagne, Portugal, Italie, Grèce, Pologne, Hongrie, Autriche, Finlande, Pays-Bas, Suède, Malte et Bulgarie) de l'Union Européenne ont ou sont en train de mettre en œuvre des mécanismes judiciaires de recours collectif.

La recommandation porte notamment sur les points suivants :

– Les recours collectifs devraient couvrir tant les « actions en cessation » visant à mettre fin à un comportement illégal que les « actions en réparation » visant à obtenir des dommages et intérêts pour les préjudices causés par ces violations.

– La Commission recommande aux États que ces procédures de recours collectif soient objectives, équitables et rapides, sans que leur coût soit prohibitif.

– Les systèmes de recours collectif devraient, en règle générale, reposer sur le principe du consentement exprès (« opt-in ») selon lequel les parties demanderesses ne sont constituées que des personnes lésées qui auront expressément consenti à participer à l'action collective. Toute exception à ce principe, édictée par la loi ou ordonnée par un tribunal, devrait être dûment justifiée par des motifs tenant à la bonne administration de la justice. Parallèlement, la recommandation insiste sur la nécessité d'informer les demandeurs potentiels qui pourraient vouloir se joindre à l'action collective.

– La Commission insiste sur l'importance de l'existence de solides garanties procédurales afin d'éviter un usage abusif des systèmes de recours collectif. Elle propose notamment d'interdire les honoraires de résultat versés aux avocats ainsi que les dommages et intérêts à caractère punitif, car ceux-ci risquent d'inciter à engager des procédures judiciaires abusives. De plus, les entités qui représentent les demandeurs devraient poursuivre un but non lucratif et les personnes représentées ne devraient obtenir réparation intégrale de leur préjudice qu'après que la juridiction a confirmé le bien-fondé de leurs prétentions.

– C'est un juge qui devrait avoir le rôle pivot dans les procédures judiciaires collectives et gérer efficacement les dossiers tout en restant vigilant quant à d'éventuels abus. La Commission n'exclut pas le financement du recours collectif européen par des tierces parties, mais propose de le soumettre à plusieurs conditions, liées notamment à la transparence, afin de garantir l'absence de conflit d'intérêts.

Notes :

() La société de confiance, *Alain PEYREFITTE, Odile Jacob, 1995*

[2] *() Sur ces aspects historiques, cf Stéphanie BRUNENGO-BASSO,* L'émergence de l'action de groupe, processus de fertilisation croisée, *Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2011*

[3] *() Loi du 6 mai 1919* relative à la protection des appellations d'origine

[4] *() Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011* relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil

[5] *()* La dépénalisation de la vie des affaires, *rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie COULON, premier président honoraire de la Cour d'appel de Paris, janvier 2008*

[6] *() Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973* d'orientation du commerce et de l'artisanat

[7] *() Discours prononcé lors des Quatrièmes journées du droit de la consommation*

[8] *()* Le règlement des litiges de la consommation, *1985*

[9] *() Sur les détails de ce projet, cf Louis BORÉ :* La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires, *LGDJ, Bibliothèque de droit privé, tome 278, pp. 402 s*

[10] *() Loi n° 92-60 du 18 janvier 1992* renforçant la protection des consommateurs *(notamment son article 8)*

[11] *() L'expression est de Stéphanie BRUNENGO-BASSO,* L'émergence de l'action de groupe, processus de fertilisation croisée, *Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2011, p. 257.*

[12] *() Proposition de loi n° 3055 déposée par M. Luc CHATEL et plusieurs de ses collègues* visant à instaurer les recours collectifs de consommateurs

[13] *() Projet de loi n° 3430* en faveur des consommateurs

[14] *()* 300 décisions pour changer la France, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par M. Jacques ATTALI, pages 143 et 144.*

[15] *() Loi n° 2008-776 du 4 août 2008* de modernisation de l'économie

[16] *() Proposition de loi n° 1897 du 2 septembre 2009* relative à la suppression du crédit revolving, à l'encadrement des crédits à la consommation et à la protection des consommateurs par l'action de groupe

[17] *()* L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs, *Rapport d'information n° 499 de MM. Laurent BÉTEILLE et Richard YUNG, fait au nom de la Commission des lois*

[18] *() En faveur de l'introduction de l'action de groupe en droit français, on doit également signaler le rapport du Conseil d'analyse économique,* La protection du consommateur : rationalité limitée et régulation, *rédigé par Xavier GABAIX, Augustin LANDIER et David THESMAR (août 2012) ainsi que l'étude de Terra Nova,* Réinventer l'abondance, pour une politique des consommations, *par Guillaume CANTILLON et Dalibor FRIOUX (novembre 2012)*

[19] *() « Considérant ainsi que, s'il est loisible au législateur de permettre à des organisations syndicales représentatives d'introduire une action en justice à l'effet non seulement d'intervenir spontanément dans la défense d'un salarié mais aussi de promouvoir à travers un cas individuel, une action collective,* c'est à la condition que l'intéressé ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause et qu'il puisse conserver la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts et de mettre un terme à cette action *», Conseil constitutionnel, décision n° 89-257 du 25 juillet 1989* Loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion *(cons. n° 24)*

[20] *() Cette interdiction résulte actuellement de l'article 72 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991* relative à l'aide juridique *en tant qu'il modifie l'article 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971* portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques

[21] *() Cf respectivement avis du Conseil national de la consommation du 4 décembre 2012 et rapport de Dominique NORGUET au nom de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris en date du 29 novembre 2012,* Réflexion gouvernementale autour d'une action de groupe, réaction de la CCIP

[22] *() Décret n° 88-586 du 6 mai 1988 portant application de l'article 2 de la loi n° 88-14 du 5 janvier 1988* relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs

[23] *() L'OR.GE.CO (Organisation générale des consommateurs), qui faisait partie des ces associations nationales agréées, a été mise en liquidation judiciaire en février 2013*

[24] *() Articles 21 s. de la loi n° 95-125 du 8 février 1995* relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative

[25] *() CJCE, arrêt* Courage Ltd et Bernard Crehan, *en date du 20 septembre 2001, affaire C-453/99 ; CJCE, arrêt* Vincenzo Manfredi c/ Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA, *en date du 13 juillet 2006, affaires jointes C-295/04 à C-298/04*

d. Avis n° 1123 de M. Sébastien Denaja

Le premier titre du présent projet de loi relatif à la consommation a pour objet d'introduire en droit français, après trente ans de débats et d'atermoiement, une action de groupe en droit de la consommation et en droit de la concurrence.

La création de cette nouvelle voie de droit constitue une avancée considérable, qu'il convient de saluer et dont il faut mesurer la portée. Elle renforcera la protection des consommateurs et conduira à assainir notre économie, en dissuadant plus fortement les pratiques illicites.

L'idée n'est pas nouvelle. Elle a été proposée par des spécialistes du droit de la consommation, les associations de consommateurs et des responsables politiques depuis les années 1970. Les deux précédents présidents de la

République avaient pris l'engagement de créer une telle action de groupe, qui ne vit jamais le jour. M. François Hollande, lors de sa campagne présidentielle, a pris également cet engagement. Le présent projet de loi concrétise cette promesse.

L'action de groupe a longtemps été repoussée au motif qu'elle conduirait nécessairement aux dérives des « *class actions* » américaines. Cette crainte infondée n'est qu'un mauvais prétexte pour refuser ce progrès. Les facteurs ayant conduit à ces dérives sont en effet absents de notre droit, qui n'autorise ni les dommages et intérêts punitifs, ni la rémunération exclusive des avocats aux résultats de l'action en justice, ni les procédures dites de « *discovery* », qui permettent au requérant d'obtenir de la part du défendeur tous les documents en sa possession qu'il estime utiles à l'appui de son recours.

L'action de groupe est d'ailleurs pratiquée, avec succès et sans qu'aucun impact négatif sur l'économie n'ait été constaté, dans huit autres États membres de l'Union européenne, et non des moindres. Elle est en voie de généralisation dans toute l'Union européenne, la Commission européenne ayant adopté une recommandation en ce sens le 11 juin 2013.

La commission des Lois s'est saisie pour avis des articles 1er et 2 du projet de loi relatif à la consommation qui instaurent enfin cette procédure.

I. VERS UNE ACTION DE GROUPE « À LA FRANÇAISE »

Dans le prolongement de nombreuses propositions en ce sens, émanant tout aussi bien de groupes d'experts que des deux chambres du Parlement, il apparaît indispensable d'introduire dans notre droit une action de groupe permettant aux consommateurs d'obtenir réparation pour des litiges de faibles montants unitaires mais répétés à une grande échelle. En effet, les recours alternatifs existants n'ont pas réellement donné satisfaction. Surtout, il semble de plus en plus évident aujourd'hui qu'un mécanisme de recours collectif constituerait un instrument utile au service des consommateurs, mais aussi de la concurrence et de la justice.

A. UNE IDÉE ANCIENNE

L'action de groupe n'est pas un sujet nouveau en France. Revendiquée depuis plus de trente ans par les associations de consommateurs, elle a fait l'objet de multiples analyses officielles et de propositions législatives, dont aucune n'avait abouti jusqu'à présent, **en dépit des engagements pris par les deux précédents présidents de la République**.

Dès la fin des années 1970, les revendications des associations de consommateurs en faveur d'une action de groupe étaient déjà fortes. Les pouvoirs publics se sont alors montrés intéressés par le concept, sans pour autant lui donner une traduction juridique.

Ainsi, en 1981, dans son discours prononcé lors des quatrièmes journées du droit de la consommation, Mme Catherine Lalumière, alors ministre de la Consommation, évoquait la nécessité d'« *une étude sur les modalités de mise en œuvre de la procédure de recours collectif au sens de l'action de groupe* » [(1)].

En 1983, le groupe de travail administratif institué pour l'étude de l'amélioration des conditions de règlement des litiges de la consommation, dirigé par les ministères de la Consommation et de la Justice, faisait l'esquisse d'un projet d'action de groupe : la procédure proposée consistait tout d'abord en un jugement constatant l'existence d'une infraction ou d'une faute contractuelle ayant conduit à un dommage pour des particuliers, identifiés ou non ; dans un second temps, l'association ou le groupement à l'initiative de la procédure effectuait une publicité des faits pour informer les consommateurs, appelés à se faire connaître au tribunal pour obtenir réparation. Était également évoquée l'idée de la création d'un fonds d'intervention judiciaire assurant le financement d'avances de trésorerie remboursables.

Dans son rapport présenté en septembre de la même année, la **commission sur le règlement des litiges de la consommation**, présidée par le professeur Calais-Auloy, préconisait aussi l'introduction d'une action de groupe dans notre droit. Le schéma retenu était le suivant :

– dans une première phase, toute association nationale agréée devait pouvoir prendre l'initiative d'une telle action, sans avoir à justifier un mandat des intéressés ou sans qu'il soit nécessaire que les membres du groupe fassent partie de l'association. Le tribunal était appelé à rendre un jugement de principe portant sur la recevabilité et le fond, puis se prononçait sur la publicité à y donner afin d'informer les consommateurs potentiellement concernés et supposés se manifester dans un délai précis. En outre, le professionnel pouvait être condamné à un versement provisionnel auprès de l'association ;

– dans une seconde phase, l'association était amenée à vérifier les réclamations individuelles reçues par elle, sous le contrôle du juge chargé de suivre le déroulement de la procédure. Une liste de créanciers était ainsi dressée dans un délai de deux mois, délai au terme duquel les créances devenaient exécutoires.

En 1984, dans le droit fil des travaux de la commission sur le règlement des litiges de la consommation, la **commission de refonte du droit de la consommation**, présidée elle aussi par le professeur Calais-Auloy, préconisait fort logiquement la création d'une action de groupe réservée aux organisations de consommateurs

agréées, « *car on peut craindre que le demandeur ne soit manipulé par des tiers dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec ceux des consommateurs* » [2].

Fruits de ces nombreuses réflexions, une proposition de loi était déposée en 1985 par Bernard Stasi à l'Assemblée nationale et un avant-projet de loi faisait l'objet de concertations la même année. Cependant, ces initiatives faisaient long feu, le sujet ne rebondissant réellement qu'en avril 1990, à l'occasion de la remise au Premier ministre du rapport de la **commission pour la codification du droit de la consommation**, dont les conclusions prévoyaient une action de groupe et un fonds d'aide aux consommateurs, alimenté par les condamnations pécuniaires des professionnels. Finalement, le Gouvernement opta pour un dispositif plus restrictif, avec l'instauration de l'**action en représentation conjointe** par la loi du 18 janvier 1992 [3]. Avec le recul, il convient de reconnaître que ce type de recours n'a pas eu le succès escompté, puisque seules cinq procédures ont été engagées sur son fondement depuis lors.

Le débat sur l'action de groupe a ressurgi au cours de la XII^{e} législature. Le 9 juillet 2003, M. Luc Chatel [4], alors député, remettait au Premier ministre un rapport militant pour l'institution d'une véritable action de groupe assortie d'un fonds d'aide aux requérants.

Un an et demi plus tard, le 4 janvier 2005, à l'occasion de ses vœux aux forces vives de la Nation, M. Jacques Chirac, alors président de la République, déclarait qu'« *il faut enfin donner aux consommateurs les moyens de faire respecter leurs droits : aujourd'hui, ils sont démunis parce que, pris séparément, aucun des préjudices dont ils sont victimes n'est suffisamment important pour couvrir les frais d'une action en justice. C'est pourquoi je demande au Gouvernement de proposer une modification de la législation pour permettre à des groupes de consommateurs et à leurs associations d'intenter des actions collectives contre les pratiques abusives observées sur certains marchés.* ».

En conséquence, le ministre de la Justice, le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et le ministre des Petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales et de la consommation ont créé, le 15 mars 2005, un **groupe de travail** chargé d'explorer les différentes options envisageables pour la création de cette action de groupe. Présidé par le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et par le directeur des affaires civiles et du Sceau (DACS) et composé de représentants des consommateurs et des entreprises et de professionnels du droit, ce groupe *ad hoc* a remis son rapport au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et au garde des Sceaux le 16 décembre 2005 [5].

À la suite de ces travaux et afin de répondre à la demande du président de la République, l'article 12 du **projet de loi en faveur des consommateurs**, déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 8 novembre 2006 [6], visait à créer une procédure nouvelle permettant aux victimes de dommages portant sur de faibles montants d'agir collectivement pour obtenir réparation. Parallèlement, plusieurs parlementaires avaient décidé d'apporter leur contribution personnelle au débat en déposant deux propositions de loi visant à instaurer des recours collectifs de consommateurs [7]. L'examen du projet de loi en faveur des consommateurs ne put cependant être achevé avant la fin de la XII^{e} législature, de sorte que l'introduction de l'action de groupe dans notre droit dut de nouveau être reportée.

À l'occasion de son élection, le précédent président de la République, M. Nicolas Sarkozy s'était engagé à faire aboutir ce dossier.

Toutefois, sous la précédente législature, **aucune des propositions de loi visant à créer une action de groupe ne fut inscrite à l'ordre du jour**, et les **amendements ayant le même objet** présentés lors de l'examen de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite « loi Chatel ») ou de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite « loi LME ») furent **rejetés**, le Gouvernement s'y opposant.

Le Parlement, à plusieurs reprises, s'est pourtant prononcé en faveur de la création d'un tel procédé : dans un rapport d'information spécifiquement consacré à cette question, publié le 26 mai 2010, les **sénateurs Laurent Béteille et Richard Yung** ont milité pour une instauration progressive et, dans un premier temps, limitée dans son objet d'une voie de droit efficace et sûre pour les consommateurs [8] ; en janvier suivant, l'Assemblée nationale a adopté une disposition conférant au Défenseur des droits le pouvoir d'introduire une action collective devant le tribunal administratif, sans que cette possibilité ne soit finalement retenue à l'issue de la navette parlementaire ; en 2011, la **mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur l'accès au droit et à la justice** s'était elle aussi montrée favorable à la création d'une action de groupe portant sur les litiges de consommation [9]. Enfin, à la fin de la XIII^{e} législature, un amendement inspiré des propositions de loi des sénateurs Laurent Béteille et Richard Yung créant une action de groupe fut adopté lors de l'examen en première lecture du **projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs**, mais l'examen du texte ne fut pas mené à son terme.

Cette succession d'atermoiements illustre, si besoin est, la complexité de la question et l'importance des enjeux sous-jacents. Les dérives constatées dans les pays ayant adopté des recours collectifs, notamment à l'encontre des entreprises, ont longtemps incité les pouvoirs publics à la plus grande prudence.

Après tant d'initiatives convergentes, tant d'attente et de promesses non tenues, il n'est que trop temps d'avancer réellement sur cette question. C'est **l'engagement qu'a pris M. François Hollande lors de la campagne présidentielle**. Le présent projet de loi concrétise cette promesse.

B. UN PROCÉDÉ RÉPANDU À L'ÉTRANGER ET QUI A VOCATION À SE GÉNÉRALISER DANS L'UNION EUROPÉENNE

L'action de groupe est une voie ouverte par la procédure civile permettant à un ou plusieurs requérants d'exercer au nom d'une catégorie de personnes une action en justice. Ce mécanisme existe en Amérique du nord (aux États-Unis et dans certaines provinces canadiennes) mais aussi dans **huit autres États membres de l'Union européenne** (l'Allemagne, l'Angleterre, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède) ou au Brésil. Chaque pays ayant adopté le recours collectif lui applique des spécificités qui lui sont propres.

En outre, on constate actuellement une réelle expansion de ce procédé à travers le monde. Il a vocation à se généraliser dans l'Union européenne, la Commission européenne ayant présenté, le 11 juin 2013, une série de propositions en ce sens.

1. Les expériences étrangères

S'il est impossible de détailler l'ensemble des cas de figure existants, en revanche, les exemples les plus intéressants apparaissent particulièrement éclairants pour le Parlement français.

a) L'expérience américaine, au niveau fédéral

Aux États-Unis, une *class action* peut être intentée devant les tribunaux des États fédérés, qui ont la préférence des plaignants, ou les tribunaux fédéraux, qui ont celle des défendeurs. Dans le premier cas, ce sont les règles de procédure civile propres à chaque État qui s'appliquent. Dans le second, auquel sont plus particulièrement consacrés les développements suivants, c'est la règle 23 de la procédure civile fédérale qui est en vigueur.

● ***Les critères de recevabilité***

Dans une procédure de *class action*, le juge possède un rôle plus interventionniste que dans une procédure civile classique. Une fois l'assignation signifiée au défendeur, qui dispose de trente jours pour y répondre, le tribunal saisi s'assure de la conformité de la procédure avec les critères exigés par la règle 23 :

– en premier lieu, l'importance du groupe des demandeurs doit empêcher la procédure classique de jonction des instances. Évidemment, et inversement, la *class action* ne saurait contenir un trop grand nombre de personnes : les tribunaux américains sont allés jusqu'à accepter des procédures regroupant 5 à 16 millions de personnes mais ils ont en revanche écarté une instance concernant 60 millions de requérants [(10)] ;

– en deuxième lieu, le recours à la *class action* doit être justifié par un lien de connexité entre les prétentions des différents membres du groupe. Parmi les points de droit ou de fait communs au groupe de requérants que la jurisprudence a admis, on mentionnera une inexécution contractuelle, l'illégalité d'un acte administratif ou une atteinte aux libertés publiques ;

– en troisième et dernier lieu, le juge doit vérifier que les représentants du groupe protègent équitablement et convenablement ses intérêts. Tout représentant d'un groupe de requérants ne peut ainsi avoir des intérêts contraires aux membres du groupe. En outre, il doit être en mesure d'avancer les frais de la procédure.

La procédure doit en outre satisfaire aux conditions spécifiques à chaque catégorie de *class action* (déclaratoire, en injonction ou en réparation). La plus utilisée d'entre elles, qui permet de demander des dommages et intérêts, requiert deux conditions : d'une part, les questions de droit ou de fait communes aux membres du groupe doivent l'emporter sur les questions individuelles de chaque membre ; d'autre part, la procédure retenue doit se révéler la meilleure méthode disponible pour trancher le litige en toute efficacité et équité.

La certification du groupe fait en pratique l'objet de nombreux échanges de conclusions. Les preuves recueillies par les parties, au terme de la procédure de *discovery* [(11)], sont présentées lors d'une audience à l'issue de laquelle le tribunal se prononce. En cas de refus de certification du groupe, seule la ou les parties demanderesses peuvent poursuivre le procès. En revanche, si la certification est accordée, tous les membres du groupe qui peuvent être identifiés par des moyens raisonnables se voient notifier la décision du tribunal ; ils disposent par ailleurs de la faculté de s'exclure du groupe, conformément au principe de l'*opt out* que l'on peut qualifier de présomption d'appartenance au groupe tant que l'intéressé n'a pas manifesté une volonté contraire. Le défendeur, quant à lui, a la possibilité d'interjeter appel dans les dix jours de la décision.

● ***L'issue : transaction ou jugement***

La plupart des *class actions* engagées, de l'ordre de 80 à 90 % plus exactement, se terminent par une transaction, procédé très répandu dans la tradition judiciaire américaine, même en droit pénal. Dans la majorité des cas, cette transaction se justifie par l'ampleur des condamnations encourues, ce qui incite le défendeur à proposer des conditions intéressantes aux plaignants, tel le versement d'une somme forfaitaire, la distribution de coupons de réduction, l'obligation de se conformer à une injonction. La contrepartie consiste évidemment pour le groupe de requérants à renoncer à toute poursuite contre le défendeur sur le même objet. La règle 23 exige la notification de la transaction à tous les membres du groupe dans les mêmes conditions que la notification de la *class action*.

La transaction ne prend force obligatoire qu'une fois autorisée par le tribunal. Le juge contrôle à cette occasion le respect des intérêts du groupe par son représentant et son avocat.

À défaut de règlement amiable, un procès se tient. Il revient alors à un jury populaire de se prononcer, et notamment d'allouer aux plaignants, le cas échéant, des dommages et intérêts. Lorsque le comportement du défendeur s'avère particulièrement répréhensible, il peut même lui être appliqué des dommages et intérêts punitifs (« *punitive damages* »), aggravant le coût financier de sa faute.

L'avocat des plaignants, qui fait l'avance des frais de procédure, est rémunéré au pourcentage, c'est-à-dire le plus souvent entre 20 et 40 % de la somme allouée au groupe, selon le principe des « *contingency fees* ».

● ***Les défauts du système***

Le système comporte indéniablement des imperfections intrinsèques. Deux grandes critiques affectent les *class actions* américaines : elles pèsent sur la valorisation et les ressources des entreprises indépendamment de la responsabilité de ces dernières ; en outre, elles sont plus bénéfiques aux avocats et aux juristes en charge de la procédure qu'aux personnes qui ont directement subi le litige.

Dans le premier cas, les acteurs économiques se considèrent victimes d'un effet de « *deep pocket* », sorte d'impôt privé qui les conduit à verser des montants considérables, notamment du fait de dommages punitifs, alors même qu'ils ne sont pas nécessairement responsables des torts subis par les requérants. Le tableau ci-après donne à cet égard un aperçu des sommes qui peuvent être en cause : les dix transactions les plus importantes, en valeur, qui ont été conclues à la suite d'une action de groupe initiée par des actionnaires, s'échelonnent entre près de 436 millions de dollars et un peu plus de 7 milliards de dollars, dans le cas désormais célèbre d'Enron.

LES DIX MONTANTS DE TRANSACTION LES PLUS IMPORTANTS AUX ÉTATS-UNIS, À LA SUITE DE *CLASS ACTIONS* INTENTÉES PAR LES ACTIONNAIRES

Défendeur	Montant transactionnel estimé	
	Valeur absolue	Part du total des 10 règlements les plus importants
Enron	7 160,5 millions de dollars	27,09 %
WorldCom	6 128,3 millions de dollars	23,19 %
Cendant	3 528,0 millions de dollars	13,35 %
IPO Allocation Litigation	1 000,0 millions de dollars	3,78 %
McKesson HBOC	960,0 millions de dollars	3,63 %
Lucent Technologies	673,4 millions de dollars	2,55 %
Raytheon	535,0 millions de dollars	2,02 %
BankAmerica	490,0 millions de dollars	1,85 %
Dynegy	474,1 millions de dollars	1,79 %
Waste Management II	435,8 millions de dollars	1,65 %
Autres	5 025,0 millions de dollars	19,01 %

Source : Stanford Law School.

Sensibles aux risques que peut faire courir un procès sur leur cours de bourse ou leur réputation, les entreprises se voient, dans la plupart des cas, contraintes d'accepter de négocier un règlement amiable.

Le deuxième grand inconvénient constaté au sujet des *class actions* américaines, concerne la distorsion entre la rémunération des intermédiaires des requérants et le dédommagement de ces derniers.

● ***Les garde-fous apportés par le législateur et la jurisprudence***

Les dérives du système des recours collectifs américains ne sont pas ignorées des principaux intéressés. Depuis l'instauration de ce type d'actions en justice, tant le législateur que le juge se sont employés à mieux encadrer le dispositif.

En effet, votée en 1938, la règle 23 de la procédure civile fédérale, qui a introduit la procédure des *class actions* en droit américain aussi bien pour l'obtention de dommages et intérêts que pour le prononcé d'une injonction, a été révisée en 1966. La Cour suprême a également freiné son essor, en rendant des arrêts empêchant l'addition des montants des demandes individuelles pour franchir le seuil de la compétence fédérale, de 10 000 dollars, chaque demande devant ainsi atteindre ce seuil pour être jugée recevable [(12)]. Le nombre de procédures a temporairement diminué à la suite de cette jurisprudence mais, par la suite, l'inflation procédurale a repris. Ainsi, au 30 septembre 2003, les tribunaux fédéraux enregistraient 4 977 *class actions* contre 4 835 un an plus tôt [(13)].

Pour tenter de juguler cette tendance, le Congrès a adopté une nouvelle réforme en 2005 : le *Class Action Fairness Act*, du 18 février 2005. Cette loi a plus particulièrement insisté sur deux aspects :

– tout d'abord, elle a spécialisé la compétence des tribunaux fédéraux pour les litiges dont le montant total dépasse 5 millions de dollars et qui impliquent des résidents de plusieurs États fédérés ou ceux d'un État fédéré et ceux d'un État étranger. Le but affiché de cette disposition est de remédier aux abus de « *forum shopping* », c'est-à-dire à la saisine des tribunaux réputés les plus favorables à la cause des requérants, indépendamment de tout lien direct et effectif avec l'affaire ;

– ensuite, elle a encadré davantage la rémunération des avocats. Contrairement à certaines idées reçues, le juge contrôle d'ores et déjà les honoraires versés en fonction du travail réalisé alors que, dans le cadre d'une action individuelle, l'avocat fixe sa rémunération par contrat avec le client. La loi de 2005 a mis un terme à certains abus, en limitant le recours aux accords amiables distinguant rémunération en numéraire des avocats et compensation par tickets de réduction des plaignants (les « *coupon settlements* »). En outre, elle a interdit à un tribunal fédéral, d'une part, d'approuver une proposition de règlement amiable sans que l'accord ait été jugé équitable, raisonnable ou adéquat et, d'autre part, une modulation des compensations accordées en fonction du degré de proximité géographique des requérants vis-à-vis du tribunal.

b) Le recours collectif québécois

La loi sur le recours collectif a été adoptée le 8 juin 1978 par l'Assemblée nationale du Québec à l'unanimité ; elle a été assouplie à compter du 1er janvier 2003, dans un sens plus favorable aux requérants. Le mécanisme qu'elle a institué est souvent présenté comme un modèle intéressant pour les pays de droit germano-romain, comme la France. Il n'en demeure pas moins qu'il présente lui aussi des caractéristiques difficilement compatibles (*opt out* des membres du groupe, notamment) avec les grands principes de notre droit.

Le nombre de recours collectifs déposés au Québec tend lui aussi à s'accroître puisque, de 20 à 30 procédures enclenchées chaque année jusqu'en 2000, on est passé à près de 70 recours en 2005. Fin 2011, 374 procédures se trouvaient en cours de traitement [(14)].

● ***Les conditions de recevabilité***

Au Québec, le recours collectif est d'application générale en ce qu'il n'est pas limité à un domaine particulier du droit. Il peut tout aussi bien concerner des litiges de la consommation que des dommages environnementaux ou liés à la santé. De même, il engage indifféremment la responsabilité civile et la responsabilité administrative.

Comme aux États-Unis, une personne ne peut conduire un recours collectif en qualité de représentant d'un groupe qu'après y avoir été autorisée par le juge. C'est l'article 1003 du code de procédure civile québécois qui pose les conditions de cette autorisation, à savoir :

– en premier lieu, l'existence de questions de droit ou de fait similaires ou connexes pour tous les membres du groupe, à l'instar de la procédure américaine. La jurisprudence a néanmoins donné une interprétation relativement souple de cette exigence, en précisant qu'il n'est pas nécessaire que toutes les questions de fait ou de droit soulevées soient identiques. En revanche, le juge s'attache à vérifier que les dommages subis sont de même nature et partagent la même cause ;

– en second lieu, une justification apparente des conclusions recherchées par les faits allégués. Ce faisant, le législateur n'a exigé qu'une preuve atténuée, puisqu'elle ne porte que sur l'apparence d'un droit ;

– la difficulté pratique pour le groupe de requérants de recourir à la jonction de leurs demandes ou à l'action engagée par un mandataire, voies procédurales alternatives ;

– la capacité du représentant à assurer une représentation adéquate des membres du groupe. Une fois de plus, le droit québécois s'inspire directement du droit américain (« *adequacy of representation* »).

La jurisprudence illustre la grande vigilance du juge vis-à-vis de la recevabilité des recours. Ainsi, le 17 janvier 2006, la Cour supérieure du Québec a rendu une décision par laquelle elle a refusé une requête aux

fins d'exercer un recours collectif fondée sur la base d'assertions parues dans un article de presse ; en l'espèce, la Cour supérieure a considéré que « *le tribunal ne peut se fonder sur de pures spéculations pour conclure à une apparence sérieuse du droit* » [(15)]. Le filtre de la recevabilité des recours collectifs québécois apparaît, en définitive, relativement rigoureux.

● ***Le financement du recours***

Le législateur québécois a créé dès 1978 un fonds d'aide aux recours collectifs destiné à fournir une aide financière aux personnes qui souhaitent engager de tels recours. Il s'agit là d'une originalité importante par rapport aux procédures américaines.

Personne morale de droit public, ce fonds a une vocation d'information et de soutien financier (en avançant ou en prenant intégralement en charge les frais de procédure des requérants). Ses ressources financières avoisinent, en 2011, 5,4 millions de dollars canadiens.

Concrètement, le fonds apprécie les ressources financières des participants au recours, ainsi que la complexité et la durée prévisionnelle de la procédure. Il rend une décision dans un délai d'un mois après réception de la demande et peut, le cas échéant, ne satisfaire qu'une partie des exigences présentées. En cas d'urgence, pour éviter la prescription ou la disparition d'une preuve, il peut également accorder une aide temporaire de 1 000 dollars. En général, les deux tiers de l'aide, qui atteint jusqu'à 175 000 euros par recours, servent à couvrir les honoraires d'avocat, mais le fonds impose en principe un plafond tarifaire horaire.

Une fois que le recours a été jugé recevable et qu'un financement adéquat a été obtenu, le juge entame l'examen du fond du droit. L'aide accordée par le fonds peut être remboursable en cas de succès de la procédure.

● ***Le déroulement de la procédure et le jugement***

Comme aux États-Unis, dès que l'autorisation d'un recours collectif a été donnée par le juge, le représentant du groupe doit tenter d'informer les personnes qu'il représente de l'existence du litige et de leur faculté de s'opposer à leur représentation en quittant le groupe (principe de l'*opt out*). C'est le juge qui fixe le délai (entre un et six mois, en général) pendant lequel les membres du groupe doivent faire parvenir au greffe du tribunal une lettre recommandée indiquant leur volonté d'en être exclus.

Le tribunal dispose d'un important pouvoir de direction de la procédure, lui permettant notamment de vérifier que le représentant du groupe agit dans l'intérêt de celui-ci. En outre, à tout moment, le juge peut redéfinir les limites du groupe représenté et prescrire toute mesure de nature à accélérer la procédure ou à simplifier l'administration de la preuve, dans la mesure, naturellement, ou cela ne porte aucun préjudice au groupe de requérants.

À l'instar de la procédure américaine, le représentant du groupe ne peut transiger sans obtenir l'autorisation du tribunal, qui veille à ce que l'accord profite bien aux requérants. Lorsque l'affaire passe en jugement et débouche sur une condamnation assortie de dommages et intérêts, le tribunal peut :

– soit ordonner un recouvrement collectif, exigeant du défendeur le versement d'une somme globale ou l'octroi d'avantages à l'ensemble du groupe. Cependant, le juge ne peut se placer dans ce cas de figure que s'il possède les moyens d'établir de façon exacte le montant total des réclamations des requérants. Le défendeur verse alors l'intégralité de la somme au greffe, qui la reverse aux demandeurs de façon individuelle en fonction des préjudices qu'ils lui ont déclarés, ou bien il se conforme à une mesure réparatrice prenant la forme de bons de réduction ou de rabais ;

– soit ordonner un recouvrement individuel, dans lequel le défendeur ne verse une somme d'argent qu'à chaque requérant qui, au préalable, a apporté au juge la preuve de la véracité de ses prétentions. Ce second cas de figure reste malgré tout marginal, dans les faits.

On soulignera que le jugement du tribunal déboute parfois les groupes de requérants. En ce cas, les représentants des groupes sont tenus de rembourser les frais et dépens du défendeur. La rémunération de l'avocat peut être fixée en fonction d'un pourcentage des sommes obtenues (20 % la plupart du temps) et non en fonction du temps consacré au dossier. La convention d'honoraires reste cependant contrôlée par le tribunal.

c) Les recours collectifs en Europe

L'action de groupe constitue un procédé relativement répandu en Europe. Si l'Angleterre est la première à l'avoir mise en place, l'idée y étant apparue dès le XVII^{e} siècle, d'autres pays de l'Union européenne ont également franchi le pas ces dernières années, à l'instar de l'Allemagne, de la Suède, du Portugal, des Pays-Bas, de l'Espagne ou de l'Italie. Chacun des pays mentionnés dispose d'une procédure qui lui est propre, de sorte qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de les classifier en différentes catégories pertinentes [(16)].

● ***L'Allemagne***

En Allemagne, trois formes de recours collectifs ont été créées. La première concerne les investissements financiers. La deuxième est relative au droit de la concurrence et la troisième a trait aux requêtes conjointes.

En droit financier, une forme d'action de groupe a été mise en place par la loi sur la « **procédure modèle dans les litiges de droit financier** » (« *Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz* » ou « *KapMuG* »). Cette loi a été adoptée à la suite du fiasco judiciaire provoqué par la paralysie complète d'un tribunal auprès duquel près de 15 000 investisseurs avaient déposé plainte contre la société Deutsche Telekom, accusée d'avoir diffusé une information financière trompeuse. Entrée en vigueur le 1er novembre 2005, initialement pour une période expérimentale de 5 ans, cette loi a été pérennisée et a été réformée à la marge en octobre 2012.

Son champ d'application est limité aux investissements financiers. La procédure prévue peut s'appliquer à des actions en justice relatives à la demande de dommages et intérêts du fait d'informations financières fausses, trompeuses ou insuffisantes ou à des demandes d'exécution d'un contrat reposant sur une offre fait en application de la loi sur les acquisitions et les offres publiques d'achat.

Dans un premier temps, le demandeur ou le défendeur à l'action au fond adresse une requête en procédure modèle au juge du fond saisi en première instance. L'action au fond est alors interrompue. Une publicité est organisée au *Bulletin des annonces officielles*.

Dans un second temps, si au moins neuf autres requêtes en procédure modèle ayant le même objet ont été déposées, le tribunal régional supérieur choisit de manière discrétionnaire le demandeur à cette requête en vue d'une décision modèle. Toutes les autres actions au fond dont l'issue dépend de la décision modèle, qu'elles aient été ou non accompagnées d'une requête en procédure modèle, sont alors suspendues d'office, de même que celles introduites postérieurement à la saisine du tribunal régional supérieur. Le tribunal supérieur choisit, de manière discrétionnaire, le demandeur à cette requête parmi tous les demandeurs en tenant compte du montant éventuel de la demande ou de l'existence d'un accord entre plusieurs plaignants pour désigner un seul demandeur. Cette décision ne peut faire l'objet d'aucun recours. Le demandeur doit démontrer que la décision sur la requête en procédure modèle aura une signification au-delà de l'espèce dans d'autres contentieux similaires. Il doit en outre, d'une part, préciser son objet ainsi que les éléments de fait ou de droit qui la motivent, les informations financières visées et, d'autre part, décrire les preuves qu'il compte utiliser.

La décision modèle du tribunal régional supérieur lie tous les tribunaux saisis, dont le jugement dépend de la réponse apportée par la décision modèle sur la question de la recevabilité ou sur la question de droit à éclaircir. Par la suite, chaque tribunal saisi au fond reprend l'examen de la procédure et décide notamment, au cas par cas, du montant de la réparation.

Seul le demandeur à la requête en décision modèle et le défendeur à cette requête sont cités dans le jugement du tribunal régional supérieur, car ils sont les uniques parties à la procédure. Ils sont également les seuls à recevoir une notification officielle du jugement.

La **demande de prélèvement du bénéfice indûment acquis** est prévue par l'article 10 de la loi du 3 juillet 2004 modifiée sur la **répression de la concurrence déloyale**.

Cette action peut être exercée par des unions d'entreprises chargées de promouvoir des intérêts commerciaux ou professionnels, des institutions qualifiées qui sont des associations de consommateurs homologuées par le ministère de la Justice ou par la Commission européenne ainsi que par les chambres de commerce, d'industrie et d'artisanat.

Cette action n'est recevable que contre la personne morale ou privée qui réalise un bénéfice en violant intentionnellement les règles de la concurrence et en causant, ce faisant, un préjudice à un très grand nombre de consommateurs.

Cette action a pour objet d'obtenir du contrevenant le reversement au budget fédéral du bénéfice indûment acquis.

La **requête conjointe** est prévue par les articles 59 et suivants du **code de procédure civile**.

Cette procédure permet à plusieurs personnes d'agir collectivement pour déposer une requête conjointe à condition que l'une ou l'autre des conditions suivantes soit remplie :

– ces personnes représentent une communauté d'intérêt ;

– leur qualité à agir repose sur des motifs de fait et de droit identiques ;

– elles ont des prétentions analogues ;

– leurs prétentions reposent pour l'essentiel sur des motifs de fait et de droit similaires.

Le droit de conduire l'instance appartient à chaque demandeur à la requête conjointe. Les demandeurs doivent être convoqués ensemble à toutes les audiences. Pour le défendeur, ces demandeurs constituent en principe une seule partie.

● ***L'Angleterre***

En mai 2000, le règlement relatif à la procédure civile (partie 19, section III) a introduit dans le droit écrit britannique une action de groupe appelée « *group litigation* ». Cette procédure a pour objet de « *permettre le traitement des actions en justice qui soulèvent des questions de fait ou de droit communes ou connexes* » (art. 19-10 du règlement relatif à la procédure civile).

L'ordonnance d'action de groupe (*group litigation order*) se présente comme un instrument de procédure permettant la gestion groupée d'un nombre important d'actions individuelles dont certaines peuvent avoir été déposées non seulement avant la constitution du groupe mais aussi devant des tribunaux différents. Elle doit être demandée par une des parties, demandeur ou défendeur, qui a déjà saisi un juge du fond à titre individuel. Le tribunal peut également en prendre l'initiative sous réserve d'avoir obtenu l'accord de la hiérarchie judiciaire.

La demande doit contenir : un résumé de la nature du litige, le nombre et la nature des actions en justice individuelles déjà déposées ou susceptibles d'être déposées, les questions de fait ou de droit communes susceptibles d'être soulevées par le litige et l'énoncé des points qui permettent de distinguer des sous-groupes de demandeurs.

Une ordonnance d'action de groupe ne peut être rendue que s'il existe ou est susceptible d'exister un certain nombre d'actions en justice individuelles, soulevant au surplus des questions de fait ou de droit communes ou connexes. Une fois le registre de groupe ouvert par l'ordonnance, les parties qui ont déposé des actions individuelles doivent demander à y être enregistrées (*opt-in*).

Lorsqu'une décision relative à une (ou plusieurs) question de fait ou de droit, objet de l'ordonnance d'action de groupe, est rendue dans une action inscrite au registre de groupe, cette décision lie les parties à toutes les autres actions figurant dans le registre au moment où elle est rendue, sauf si le juge en décide autrement. En outre, le juge peut indiquer les limites dans lesquelles sa décision lie également les parties à une action introduite ultérieurement.

S'agissant de l'indemnisation, le juge peut inviter les membres du groupe à demander une réparation de leur préjudice individuel en adressant une nouvelle requête à un juge du fond, mais il peut aussi attribuer des dommages et intérêts collectifs en fixant une clef de répartition qui tient compte du préjudice individuel subi par chaque membre du groupe. Une partie qui n'est pas satisfaite de la décision peut exercer un recours contre celle-ci après autorisation du juge.

● ***La Suède***

La Suède a fait le choix des recours collectifs dès 1991. La procédure alors mise en place était néanmoins limitée aux cas où le *National Board of Consumer Claims* avait déjà donné son avis dans une affaire pilote et recommandé l'indemnisation des consommateurs par le ou les professionnels en cause. En 1993, le *Consumer Ombudsman* donna au *National Board of Consumer Claims* le pouvoir de s'intéresser aux autres affaires. Cette extension se heurtait néanmoins aux limites de la compétence du *National Board of Consumer Claims.* Aussi, un nouveau dispositif, issu de la loi n° SFS-2002-599 sur les actions de groupe, est-il entré en vigueur le 1er janvier 2003.

Le procédé apparaît sensiblement équivalent aux *class actions* américaines ainsi qu'aux recours canadien et australien. Aux termes de la législation suédoise, trois types de personnes possèdent une qualité pour agir : les personnes physiques, les personnes morales à but non lucratif et les personnes de droit public habilitées par le gouvernement.

L'introduction de la requête devant le juge doit notamment préciser le groupe, les noms et adresses de tous les membres du groupe, les faits communs ou semblables aux demandes des membres du groupe, les faits connus du représentant qui peuvent sembler importants pour l'examen des demandes. Ne peuvent participer à la procédure, que les personnes ou entités qui en ont expressément manifesté la volonté. Si un membre ne donne pas son accord au juge, il est présumé s'être exclu du recours collectif. Une fois la procédure initiée, les membres du groupe s'interdisent d'agir à titre individuel.

Le mécanisme suédois constitue l'une des rares exceptions à la distinction entre jugement de la recevabilité de l'action de groupe et jugement sur le fond. La solution transactionnelle est admise ; à défaut, le tribunal tranche et peut décider d'octroyer des dommages et intérêts. À noter que le juge peut rendre une décision finale sur les questions de fond pour certains membres du groupe de requérants et ajourner ses délibérations sur un aspect particulier.

Pour ce qui concerne les frais d'instance, un représentant désigné par le juge peut bénéficier d'avances sur coûts et d'une aide judiciaire pour les frais procéduraux, les honoraires d'avocat ou de consultant, ainsi que pour la rétribution de son propre travail. Il n'est cependant pas tenu de supporter les frais des autres parties, qui incombent au représentant initial du groupe. S'agissant de la rémunération des avocats, les honoraires sont fixés en fonction du résultat du litige (« *conditional fees* ») et se trouvent homologués par le tribunal.

Toutefois, il convient de préciser que la présence d'un avocat à l'instance n'est pas requise pour l'action publique, ni lorsque l'un des membres du groupe possède la capacité de plaider en justice.

Entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2008, onze procédures de ce type ont été introduites auprès des tribunaux ; sur ce total, trois ont été jugées irrecevables, une a été retirée et deux ont fait l'objet d'un règlement amiable.

● ***L'Espagne***

L'action de groupe a été introduite en Espagne par une loi votée en 2000 [17] et est entrée en vigueur le 7 janvier 2001. Le texte octroie aux organisations de consommateurs, à certaines personnes publiques, à des organismes de consommateurs qualifiés et à des personnes physiques ayant un intérêt légal dans l'affaire, le droit d'intenter un procès au nom d'un groupe de consommateurs.

Ce groupe peut consister en un ensemble de consommateurs identifiés, qui s'est enregistré lui-même, ou bien en un ensemble de consommateurs non identifiés mais partageant un intérêt identique. Lorsque les consommateurs parties à l'action ont été enregistrés comme telles, ils bénéficient d'une indemnisation personnalisée.

Il convient de souligner que l'action de groupe espagnole est réservée à la défense des intérêts des consommateurs et n'a pas, de ce fait, vocation générale. Il s'agit là d'une différence importante avec les régimes anglo-saxons.

Les personnes lésées sont invitées à se joindre aux actions intentées. Si un groupe de consommateurs victimes apparaît difficilement identifiable, un délai de deux mois est accordé pour permettre aux intéressés de se faire connaître et de se joindre à la procédure. Le jugement qui accorde une indemnisation constitue un titre exécutoire.

● ***L'Italie***

L'article 49 de la loi n° 99 relative au développement et à l'internationalisation des entreprises et à l'énergie, du 23 juillet 2009 a institutionnalisé, à l'article 140 *bis* du code de la consommation, l'*azione di classe*. Ce dispositif est en vigueur le 1er janvier 2010. Il concerne les demandes relatives à des faits survenus après le 15 août 2009.

L'*azione di classe* est destinée à protéger :

– les droits contractuels de plusieurs consommateurs et utilisateurs vis-à-vis d'une même entreprise dans une situation identique, y compris dans le cadre de contrats écrits qui contiennent des clauses limitatives à la responsabilité des cocontractants ou qui résultent de modifications apportées à des formulaires destinés à harmoniser certaines procédures ;

– les droits identiques dont jouissent les consommateurs finaux d'un produit par rapport au producteur de celui-ci, même en l'absence de contrat ;

– les droits identiques à la compensation d'un préjudice, pour les consommateurs et utilisateurs victimes de pratiques commerciales déloyales et de comportements anticoncurrentiels.

Les consommateurs peuvent agir collectivement**,** y compris par l'intermédiaire d'une association à laquelle ils donnent mandat ou par l'intermédiaire d'un comité auquel ils participent, pour la recherche de la responsabilité d'un tiers ou sa condamnation à la réparation d'un dommage**.** Ils sont dispensés du ministère de l'avocat et renoncent à toute action individuelle en restitution ou en dédommagement fondée sur le même motif, sauf dans le cas d'une transaction à laquelle ils ont expressément consenti.

Le tribunal statue, lors d'une première audience au cours de laquelle le ministère public peut intervenir, sur la recevabilité de la demande. Dans un second temps, le juge du fond prononce un jugement par lequel il définit le montant du préjudice de façon équitable et le montant dû aux demandeurs ou un critère homogène de calcul pour la détermination de ceux-ci**.** Ce jugement devient exécutoire cent quatre-vingts jours après sa publication.

Les effets du jugement jouent à l'encontre des adhérents à l'action de groupe, mais ne préjudicient pas aux demandes individuelles de quiconque n'a pas adhéré à cette action. De nouvelles actions de groupe relatives aux mêmes faits et concernant la même entreprise ne sont pas possibles après le terme fixé par le juge pour l'adhésion à celle en cours**.** Les demandes qui interviennent avant ce délai sont jointes d'office si elles sont portées devant le même tribunal et sont transmises à celui-ci par tout autre juge.

● ***Les Pays-Bas***

La loi du 23 juin 2005 a introduit les articles 907 à 910 et 1013 à 1018 et modifié l'article 310 du code civil néerlandais afin de déterminer le régime de l'action de groupe qui y est actuellement en vigueur. Cette procédure repose tout d'abord sur la conclusion d'un accord entre les parties victimes d'un dommage qui constituent un groupe pour fixer une indemnisation. Celui contient notamment :

– la description du groupe et des sous-groupes de personnes pour le besoin desquelles l'accord est conclu, en fonction de la nature et de la gravité du dommage ;

– l'indication, aussi précise que possible, du nombre des personnes qui appartiennent à ce ou ces groupes ;

– l'indemnisation attribuée à ces personnes ;

– les modalités de fixation et de versement de l'indemnisation ;

– l'identification des personnes qui ne veulent pas se voir appliquer le contenu de l'accord.

Dans un second temps, les parties à l'accord demandent au juge de lui conférer un effet vis-à-vis des tiers qui n'y sont pas parties sous réserve de permettre, par le biais d'une procédure de publication de l'accord, aux tiers qui le souhaiteraient de ne pas se voir appliquer son contenu.

La demande est présentée, en première instance, à la cour d'appel d'Amsterdam, par dérogation aux règles ordinaires de compétence juridictionnelle. À ce stade, le juge peut demander aux parties de compléter l'accord ou de le modifier.

Dès que la décision du juge déclarant un accord contraignant a reçu l'autorité de la chose jugée, cet accord produit des effets au-delà de ses seuls signataires, sauf à l'égard des personnes qui auraient eu droit à une indemnisation et qui ont fait savoir par écrit qu'elles ne voulaient pas être liées par celui-ci ou n'ont pas pu être prévenues. La décision du juge est communiquée aux demandeurs, aux personnes qui ont droit à une indemnisation et qui sont connues, ainsi qu'aux autres requérants qui ont pris part à la procédure. Elle est déposée au greffe avec ses annexes afin d'être consultable par les personnes qui auraient droit à une indemnisation et fait l'objet d'une annonce dans un ou plusieurs journaux désignés par le juge.

Le jugement, dont il ne peut être fait appel, est toutefois susceptible d'un recours en cassation par les demandeurs, le cas échéant de façon collective.

● ***Le Portugal***

L'article 52 de la Constitution portugaise prévoit un droit général d'action au profit de tous. La mise en œuvre de ce droit a été précisée par la loi 83/95 du 31 août 1995, qui permet d'entreprendre une action pour le compte de représentés sans mandat ou autorisation expresse [(18)], et la loi 24/96 du 31 juillet 1996, qui a établi un régime spécifique pour les consommateurs.

L'objectif de l'action de groupe portugaise est de prévenir, de corriger et de mettre fin à des pratiques pouvant entraîner l'utilisation de clauses commerciales injustes voire dangereuses pour la santé, ou bien de faire cesser des pratiques commerciales illégales et de demander des dommages en cas de responsabilité du fait de produits défectueux. Tous consommateurs ou toutes associations de consommateurs directement concernés peuvent agir comme requérants. Dans certaines procédures, la décision favorable au requérant lie l'ensemble du groupe auquel il appartient, et pas seulement les parties au procès.

Plus spécifique aux consommateurs lésés et aux associations de consommateurs, l'action en cessation introduite en 1996 vise, quant à elle, à corriger ou faire cesser les pratiques dommageables aux droits de ceux-ci.

Comme dans le cas de la Suède, l'introduction de la requête devant le juge doit notamment préciser le groupe, les noms et adresses de tous les membres du groupe, les faits communs ou semblables aux demandes des membres du groupe, les faits connus du représentant qui peuvent sembler importants pour l'examen des demandes. Après le dépôt de la requête, le juge procède à la citation des intéressés : celle-ci est personnelle, lorsque les requérants sont identifiés ; elle est en revanche publiée dans les journaux ou par affichage, lorsqu'ils ne semblent pas identifiables. Les personnes concernées peuvent déclarer leur volonté d'être partie à l'instance ou s'opposer à cette représentation, en s'excluant expressément de la procédure.

Après s'être prononcé à titre liminaire sur la recevabilité de la requête, le tribunal fixe, lors du jugement sur le fond, le montant de chaque indemnité des victimes identifiées, ainsi qu'un montant global à répartir entre les victimes non identifiables. Évidemment, les parties peuvent auparavant régler le litige à l'amiable. Par ailleurs, le jugement rendu sur le fond lie les membres du groupe de requérants, qui ont la possibilité de demander à bénéficier des dommages et intérêts alloués dans les trois ans de la décision rendue. Aucune règle particulière n'est prévue pour la rémunération des avocats, sauf pour les personnes aux revenus faibles, qui peuvent bénéficier d'un système public d'aide judiciaire assorti d'une grille tarifaire inférieure aux tarifs pratiqués habituellement.

2. Des recours collectifs qui ont vocation à se généraliser dans l'Union européenne

Après avoir effectué plusieurs consultations publiques, la Commission européenne a présenté, le 11 juin 2013, une recommandation sur les recours collectifs et une proposition de directive sur les actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence.

a) Les consultations opérées par la Commission européenne

Au regard du droit de l'Union européenne, tout citoyen ou toute entreprise subissant des dommages du fait d'une infraction aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prohibant les ententes et les abus de position dominante doit pouvoir demander réparation à celui qui a causé les dommages devant les juridictions nationales des États membres [(19)]. Il existe un droit à réparation intégrale des victimes d'infractions aux règles de la concurrence. Ces actions en dommages et intérêts constituent la mise en œuvre du droit de la concurrence à l'initiative de la sphère privée (« ***private enforcement*** »), qui se distingue de sa mise en œuvre par les autorités publiques, à savoir par la Commission européenne et les autorités nationales de la concurrence, sous le contrôle des juridictions compétentes (« ***public enforcement*** »).

C'est donc en matière de concurrence que les premiers travaux de l'Union européenne sur les recours collectifs ont porté en priorité. La Commission européenne a ainsi adopté, en 2005, un **livre vert sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles sur les ententes et les abus de position dominante** [(20)]. Ce livre vert a été suivi, en 2008, d'un **livre blanc** sur le même thème, qui suggérait notamment des mesures concernant les recours collectifs dirigés contre les pratiques anticoncurrentielles [(21)].

La Commission européenne a ensuite élargi le champ de ces réflexions et consultations, en publiant un **livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs**, en 2008 [(22)], puis en lançant, en 2011, une consultation publique intitulée « *Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs* » [(23)]. Près de 300 institutions et experts ainsi que 10 000 citoyens se sont exprimés dans le cadre de cette consultation.

Le **Parlement européen**, pour sa part, a adopté, le 2 février 2012, une résolution intitulée « ***Vers une approche européenne cohérente en matière de recours collectif*** », dans laquelle il demande que toute proposition en matière de recours collectif prenne la forme d'un cadre horizontal comprenant un ensemble de principes communs garantissant un accès uniforme à la justice et traitant spécifiquement mais non exclusivement des infractions aux droits des consommateurs.

b) La recommandation sur les recours collectifs

Ces travaux se sont traduits, le 11 juin 2013, par la présentation par la Commission européenne de plusieurs textes.

Le premier de ces textes est une **recommandation de la Commission relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union**. Cette recommandation – qui ne lie pas les États membres, en application de l'article 288 TFUE – invite les États membres à se doter de mécanismes de recours collectifs pour garantir à leurs justiciables un accès effectif à la justice en cas de violation de droits que leur confère l'Union européenne. Elle est accompagnée par une communication de la Commission intitulée « *Vers un cadre horizontal européen pour les recours collectifs* ».

La Commission européenne recommande aux États membres de mettre en place des mécanismes nationaux de recours collectifs permettant à plusieurs personnes physiques ou morales ou à une entité ayant qualité pour agir en leur nom, de demander collectivement la cessation d'un comportement illicite (**recours collectif en cessation**) ou la réparation d'un préjudice subi dans le cadre d'un préjudice de masse (**recours collectif en réparation**).

Le champ couvert est large par ces recours collectifs devrait être large, la Commission évoquant notamment **la protection des consommateurs, la concurrence, la protection de l'environnement, la protection des données à caractère personnel, la réglementation des services financiers et la protection des investisseurs.** Les principes énoncés devraient s'appliquer **de manière horizontale et identique** dans ces domaines.

S'agissant de la **qualité pour agir en représentation**, les États membres devraient désigner des entités représentatives susceptibles d'engager des actions sur la base de critères clairement définis, qui devraient au moins inclure :

– le but non lucratif ;

– un rapport direct entre les principaux objectifs de ces entités et les droits dont la violation est alléguée en l'espèce ;

– la capacité suffisante, sur le plan des ressources financières, des ressources humaines et de l'expertise juridique, pour représenter plusieurs demandeurs au mieux de leurs intérêts.

Ces entités devraient être soit être officiellement désignées au préalable, soit agréées au cas par cas par les autorités ou les juridictions nationales d'un État membre pour une action en représentation spécifique.

Sur le plan procédural, la Commission propose plusieurs garde-fous destinés à éviter un usage abusif des recours collectifs. Les États membres ne devraient ainsi pas permettre, ou alors seulement à titre exceptionnel, les **honoraires de résultat** s'agissant de la rémunération des avocats. Les **dommages et intérêts à caractère**

punitif devraient être interdits. Les recours en réparation pourraient être financés par une tierce partie privée, mais ce type de financement devrait être encadré, afin de garantir l'absence de conflits d'intérêts.

Les recours collectifs en réparation devraient, en règle générale, reposer sur le **principe de consentement exprès des personnes physiques ou morales lésées** (« *opt in* »). Toute exception à ce principe, prévue par la loi ou ordonnée par une juridiction, devrait être dûment justifiée par des motifs tenant la bonne administration de la justice. Un membre du groupe constituant la partie demanderesse devrait être libre de le quitter à tout moment. Toute personne lésée devrait être en mesure de se joindre au groupe tant que l'instance est en cours. La partie défenderesse devrait être informée de la composition du groupe et de tout changement qui pourrait y être apporté.

Les États membres sont invités à mettre en œuvre les principes figurant dans cette recommandation dans un délai de deux ans. La Commission européenne procédera à une évaluation des mesures adoptées à l'issue de ce délai. Elle étudiera alors l'opportunité de proposer des mesures contraignantes, en fonction de la mise en œuvre effective de ces principes.

c) La proposition de directive sur les actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence

La Commission européenne a présenté, le 11 juin 2013 également, une proposition de directive relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit interne pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne [(24)]. Cette proposition de directive n'impose pas aux États membres de créer des recours collectifs en droit de la concurrence. Elle comporte cependant plusieurs dispositions qui auront des conséquences directes – sous réserve des modifications qui pourront y être apportées lors de la procédure législative européenne – sur l'action de groupe en matière de concurrence prévue par le présent projet de loi.

La proposition prévoit notamment que les juridictions nationales devront avoir le pouvoir d'**enjoindre aux entreprises de divulguer des preuves** quand les victimes exercent leur droit à réparation, si le demandeur a présenté des données factuelles faisant apparaître des raisons plausibles de présumer qu'il a subi un préjudice du fait d'une infraction au droit de la concurrence. Des règles spécifiques sont prévues afin de préserver l'effectivité des programmes de clémence [(25)] et des procédures en cours devant les autorités de concurrence, en interdisant notamment qu'une juridiction puisse enjoindre à une partie de divulguer les déclarations d'entreprise effectuées en vue d'obtenir la clémence.

Il est également prévu que les **décisions définitives des autorités nationales de concurrence constatant une infraction constitueront automatiquement la preuve de cette infraction** devant les juridictions nationales de tous les États membres.

Des règles sont prévues en matière de **délais de prescription**, afin que les victimes puissent demander effectivement une indemnisation une fois l'infraction constatée par une autorité de la concurrence. Il est notamment précisé que le délai de prescription doit être **suspendu par tout acte d'instruction** ou de poursuite d'une autorité de concurrence. Cette suspension prend fin au plus tôt un an après la date à laquelle la décision constatant une infraction est devenue définitive.

C. L'UTILITÉ D'UNE ACTION DE GROUPE EN FRANCE

La nécessité d'un aménagement des procédures afin de permettre aux consommateurs d'agir collectivement en justice pour faire sanctionner des comportements commerciaux ou économiques débouchant sur des préjudices individuels assez limités s'est progressivement imposée. Outre son intérêt pour les consommateurs eux-mêmes, qui se verront ainsi reconnaître un moyen de se faire entendre pour les dommages de la vie courante, il convient de relever ses avantages en termes d'administration de la justice, par le biais du regroupement des affaires, et de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles.

1. Les limites des recours existants

Actuellement, chaque consommateur qui désire obtenir réparation d'un dommage contractuel doit se pourvoir à titre individuel en justice. Il existe des recours ouverts aux associations de consommateurs agréées mais ils ne profitent qu'à la collectivité qu'elles représentent, et non directement aux victimes. La relativité avec laquelle ces recours se trouvent mis en œuvre constitue d'ailleurs un bon indice du degré d'intérêt que les intéressés leur portent.

a) L'action civile dans l'intérêt collectif des consommateurs

La loi du 27 décembre 1973 [(26)], d'orientation du commerce et de l'artisanat, a introduit un recours permettant aux associations de consommateurs agréées de passer outre l'inertie du ministère public en cas d'infraction pénale, « *relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs* ». Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 421-1 à L. 421-5 du code de la consommation.

Deux conditions doivent être réunies pour l'exercice de cette action : la constatation d'une infraction pénale et l'existence d'un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs, qui doit être distinct et caractérisé par rapport au préjudice subi personnellement par les victimes de l'infraction. C'est donc l'intérêt collectif, et non la somme d'intérêts particuliers pas nécessairement tous identifiés (cas de l'action de groupe), qui fonde l'objet du recours. En outre, l'exigence d'une infraction pénale caractérisée limite considérablement, dans la pratique, l'intérêt de cette procédure.

Dans le cadre de cette action, l'association agréée peut demander des dommages et intérêts, la cessation des agissements illicites (article L. 421-2 du code de la consommation) ou la diffusion du jugement aux frais du professionnel condamné (article L. 421-9 du code de la consommation). Cette procédure peut coexister avec celle intentée par un ou plusieurs consommateurs en réparation de préjudices individuels, si les faits ont porté atteinte aux intérêts défendus par l'association et à certains intérêts individuels.

Dans la plupart des affaires, les associations de consommateurs n'agissent que par le biais d'une demande incidente. En effet, il est fréquent que le ministère public soit le premier à l'origine des poursuites, de sorte que les associations jouent un rôle secondaire et se voient allouer le plus souvent un euro symbolique de dommages et intérêts en réparation de l'atteinte à l'intérêt collectif des consommateurs. Dans les hypothèses où le parquet ne met pas en mouvement l'action publique, ce type de recours présente malgré tout un intérêt dans la mesure où la décision du juge permet à un grand nombre de consommateurs de connaître leurs droits, qu'ils ne revendiquent pas faute d'une information suffisante. Néanmoins, comme l'a souligné le groupe de travail de 2005 sur l'action de groupe, « *en droit positif, les actions en justice intentées dans l'intérêt collectif des consommateurs ne peuvent avoir pour effet de permettre la réparation de dommages individuels* » et « *les montants alloués* [à l'association] *au titre de la réparation du préjudice collectif des consommateurs (…) sont très en deçà des profits illicites réalisés* » [(27)].

En définitive, cette procédure apparaît restreinte dans son objet (pénal), ses modalités (intervention incidente des associations) et ses résultats (dommages et intérêts symboliques à la fois dans leur objet, car non assimilables à une réparation des préjudices subis, et dans leur montant).

b) L'action en cessation d'agissements illicites et en suppression de clauses illicites ou abusives

Issu de la loi du 1er février 1995 [(28)], transposant la directive 93/13/CEE sur les clauses abusives, l'article L. 421-6 du code de la consommation ne prévoyait initialement qu'une action en suppression de clauses abusives. Modifié en 2001, à l'occasion de la transposition par voie d'ordonnance de la directive 98/27/CE [(29)], du Parlement européen et du Conseil, relative aux actions en cessation en matière de protection des consommateurs, il inclut aussi désormais une action en cessation des agissements illicites.

Toutes les organisations de consommateurs agréées au niveau national, ainsi que tous les organismes, publics ou privés, de défense des intérêts des consommateurs des autres États membres de l'Union européenne, justifiant de leur inscription sur une liste publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*, ont la possibilité d'agir en justice pour faire cesser les agissements illicites énumérés à l'occasion de la transposition de la directive 98/27/CE. Sont plus particulièrement visés : la publicité trompeuse, les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, le crédit à la consommation, la radiotélévision, les voyages à forfait, la publicité sur les médicaments, les immeubles à temps partagé, les contrats à distance, la garantie des biens de consommation, le commerce électronique et enfin la commercialisation à distance des services financiers.

L'action prévue à l'article L. 421-6 du code de la consommation est exercée de manière autonome devant la juridiction civile. Elle peut être menée en l'absence de tout dommage individuel subi par un consommateur et sans qu'un préjudice collectif à l'intérêt des consommateurs soit établi. Le juge peut ainsi ordonner, par exemple, la suppression dans tous les contrats proposés aux consommateurs, des clauses interdites ou non conformes à des textes de nature légale ou réglementaire alors même que ces clauses trouvent leur caractère illicite dans un autre État membre.

La limite de cette procédure réside dans le fait que la décision rendue par le juge ne peut, en vertu du principe de l'autorité relative de la chose jugée, produire d'effets à l'égard de tiers qui ne sont pas partie à l'instance. En outre, par deux arrêts [(30)], la Cour de cassation a confirmé le caractère principalement préventif et dissuasif de ce type de recours, en déclarant irrecevable l'action exercée par une association de consommateurs, sur le fondement de l'article L. 421-6 du code de la consommation, dès lors que les contrats incriminés n'étaient plus proposés par la société défenderesse à la date de l'assignation en première instance. Il ressort également de cette jurisprudence qu'une association de consommateurs ne peut demander, au moyen d'une action en cessation d'agissements illicites et en suppression de clauses abusives, l'annulation des clauses de contrats individuels déjà conclus, ce qui restreint considérablement l'intérêt de la procédure.

c) L'action en intervention volontaire

Moins connue est la possibilité pour les associations d'intervenir dans un procès civil intenté par un consommateur désireux d'obtenir réparation de son préjudice. C'est l'article L. 421-7 du code de la

consommation qui autorise les associations agréées à « *intervenir devant les juridictions civiles et demander notamment l'application des mesures prévues à l'article L. 421-2, lorsque la demande initiale a pour objet la réparation d'un préjudice subi par un ou plusieurs consommateurs à raison de faits non constitutifs d'une infraction pénale* ».

Ici, l'association ne se trouve pas à l'initiative de l'action ; elle soutient au contraire la demande d'un ou de plusieurs consommateurs, voire celle introduite par voie d'assignation conjointe d'une autre association et d'un consommateur. Elle peut également, à cette occasion, demander réparation d'un préjudice causé à l'intérêt collectif des consommateurs, sous réserve qu'une ou plusieurs victimes aient préalablement introduit, à titre individuel, une demande en réparation des mêmes faits. Il s'agit là d'une exigence qui restreint les moyens d'agir de l'association, dont la participation à l'instance reste indirecte. Le juge considère le plus souvent le dommage subi par les consommateurs de façon générale et abstraite, ce qui donne lieu la plupart du temps à l'attribution de dommages et intérêts symboliques.

Le groupe de travail sur l'action de groupe de 2005 a souligné que le ministère public exerce rarement la faculté, qui lui est offerte par l'article L. 421-8 du code de la consommation, de produire des documents en sa possession susceptibles de faciliter la solution du litige. Un tel constat ne milite pas en faveur de l'intérêt de l'action en intervention volontaire, dans la mesure où cette disposition est supposée permettre aux associations de saisir plus rapidement les juridictions et de leur apporter plus facilement la preuve de leurs allégations.

Aux termes de l'article 131-35 du code de procédure pénale, la diffusion du jugement peut être ordonnée par la juridiction saisie, par tous moyens appropriés. Il s'agit là d'un instrument de prévention certes utile, mais qui ne contrebalance pas pour autant les inconvénients de la procédure, énoncés plus haut.

d) L'action en représentation conjointe

Premier pas en direction d'un recours collectif, l'action en représentation conjointe, régie par les articles L. 422-1 à L. 422-3 du code de la consommation, a été instaurée par la loi du 18 janvier 1992, renforçant la protection des consommateurs. Elle est la seule action que les associations de consommateurs peuvent exercer en vue d'obtenir la réparation de préjudices individuels.

Concrètement, ce type de recours suppose que les consommateurs concernés aient donné un mandat spécial écrit et préalable à une association, qui diligente alors une procédure classique (devant les juridictions civiles, mais aussi pénales ou administratives) et se substitue à chaque stade aux consommateurs qu'elle représente. Les consommateurs représentés sont tenus informés et ils peuvent révoquer à tout moment l'association mandatée, afin de reprendre la procédure dans leur intérêt personnel.

Un type d'action similaire avait déjà été reconnu par la loi du 5 janvier 1988 aux associations de défense des investisseurs en valeur mobilières ou en produits financiers (articles L. 452-2 et suivants du code monétaire et financier). Un autre a ensuite été instauré dans le domaine environnemental, en 1995 (articles L. 142-1 et suivants du code de l'environnement).

L'action en représentation conjointe n'a pas donné des résultats à la hauteur des espoirs qui avaient été placés en elle. On peut même parler d'échec à son sujet puisque **seules cinq actions en représentation conjointe ont été engagées depuis 1992**. Plusieurs causes expliquent ce résultat :

– tout d'abord, l'appel aux victimes présente un caractère très limité. En l'occurrence, l'association ne peut solliciter les consommateurs par l'intermédiaire de la télévision, de la radio, d'affichages, de tracts ou de courriers personnalisés. Le mandat ne peut donc être sollicité que par voie de presse, ce qui créé une situation de distorsion par rapport aux associations de défense des investisseurs en valeur mobilières ou en produits financiers qui, depuis que l'article L. 452-2 du code monétaire et financier a été assoupli par la loi de sécurité financière du 1er août 2003, peuvent être autorisées par le président du tribunal de grande instance ou de commerce à solliciter des actionnaires par l'intermédiaire de la télévision, de la radio, d'affichages, de tracts ou de courriers personnalisés ;

– ensuite, la lourdeur du travail de gestion et le coût du mandat pèsent sur l'action des différentes associations de consommateurs pouvant initier la procédure. En effet, celles-ci doivent respecter de nombreuses formalités d'information, prévues aux articles R. 422-6 et suivants du code de la consommation, même s'il est possible de restreindre la portée de leurs obligations à l'occasion de l'élaboration du mandat écrit ;

– enfin, le cumul entre une action en représentation conjointe et une action dans l'intérêt collectif des consommateurs ne s'avère pas juridiquement possible, de sorte que l'association voit le champ de son intervention limité au cas des consommateurs qui lui ont donné mandat. La jurisprudence est sur ce point on ne peut plus claire, puisqu'elle a établi qu'une association intentant une action en représentation conjointe ne peut simultanément exercer une action dans l'intérêt collectif des consommateurs pour obtenir réparation du préjudice direct ou indirect subi par l'ensemble des consommateurs, en application des articles L. 421-1 et suivants du code de la consommation [(31)].

L'échec de l'action en représentation conjointe engagée par l'association UFC-Que Choisir contre un opérateur de téléphonie mobile, à la suite de la condamnation pour entente de plusieurs de ces opérateurs par le Conseil de la concurrence le 30 novembre 2005 [32], illustre les limites de cette procédure. Un consommateur avait décidé d'assigner l'un des opérateurs concernés, en réparation du préjudice individuel subi du fait de ces pratiques anticoncurrentielles, sollicitant la condamnation de celui-ci à 67,20 euros à titre de dommages et intérêts. L'association UFC-Que Choisir est intervenue à l'instance sur le fondement des articles L. 421-1 et L. 421-7 du code de la consommation. Elle a mis en place un site internet, proposant un calculateur de préjudice et la souscription d'un engagement la mandant pour aller en justice. 3 751 consommateurs sont intervenus volontairement à l'instance pour solliciter l'indemnisation de leurs préjudices. L'assignation, les interventions volontaires et la procédure subséquente ont été déclarées nulles par la cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 22 janvier 2010, au motif qu'UFC-Que Choisir a procédé à un démarchage et à un appel au public prohibé par l'article L. 422-1 du code de la consommation. La 1ère chambre civile de la Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la cour d'appel dans une décision du 26 mai 2011 [33].

De manière plus générale, l'échec de cette procédure s'explique par la nécessité pour une association nationale agréée désireuse d'agir d'identifier au préalable les consommateurs lésés, afin d'obtenir un mandat. Cette exigence rend difficilement praticable un tel recours pour les dommages subis par un nombre très important de consommateurs. En outre, son objet reste partiel puisqu'il consiste à réclamer des dommages et intérêts, et non à enjoindre le défendeur de mettre un terme à certaines pratiques. En 2005, le groupe de travail sur l'action de groupe a convenu des limites de la procédure en l'état actuel des choses, en parlant à son sujet de « *points faibles* » et de « *relatif échec* » [34]. Il faut voir dans ce constat, assez largement partagé par tous ceux qui se trouvent plus particulièrement concernés, l'origine du regain de la revendication, ces dernières années, en faveur de l'institution d'une véritable action de groupe en France.

2. Les avantages de l'action de groupe

Indépendamment des modalités qu'elles peuvent revêtir, les actions de groupe présentent plusieurs avantages intrinsèques. Pour les consommateurs en leur qualité de justiciables, tout d'abord, elles permettent l'obtention d'une réparation ou d'une compensation lorsqu'ils sont victimes de dommages diffus et de faible montant. D'autre part, elles facilitent le traitement des dossiers, qui se trouvent regroupés et tranchés en une seule fois. Pour l'économie nationale, ensuite, elles peuvent contribuer à rendre effective la concurrence, en dissuadant des industriels ou des prestataires de services de s'entendre sur leurs prix au détriment des consommateurs mais aussi parfois de l'État.

a) Un mécanisme de réparation civile plus efficace que les actions individuelles pour les litiges de masse

Les habitudes de consommation des ménages français ont connu d'importants infléchissements ces quinze dernières années. La diffusion de masse de biens et de services à forte connotation technologique, liée notamment à la généralisation progressive de la téléphonie mobile et d'Internet, a donné lieu à la multiplication de litiges auxquels les consommateurs ne sont pas toujours préparés.

Or, l'aboutissement judiciaire des réclamations, qui portent en général sur des montants unitaires d'assez faible valeur (de quelques dizaines à quelques centaines d'euros), reste très faible. La raison en est simple : dans la plupart des cas, le coût d'une action en responsabilité civile excède de beaucoup le montant du préjudice individuel. Les actions individuelles restent par conséquent très rares. C'est le paradoxe de l'action collective, aussi appelé le « paradoxe d'Olson », du nom de l'auteur qui l'a formalisé [35] : plus un groupe d'individus est large, plus il est faible quant à la défense de ses intérêts. Chaque individu est incité à s'en remettre aux autres plutôt que de prendre l'initiative de défendre ses propres intérêts.

En outre, conformément à l'article 1382 du code civil, le plaignant doit démontrer, individuellement ou au sein d'un groupe de victimes, l'existence de la faute, puis justifier la réalité du préjudice subi et apporter la démonstration du lien de causalité entre les deux ; autant d'exigences souvent difficilement satisfaites par un particulier seul.

L'objectif d'une action de groupe consiste justement à parvenir à éliminer en une seule fois, pour toutes les victimes concernées, un comportement illégal. Compte tenu de la mutualisation des coûts de la procédure, obtenue grâce au regroupement des affaires et à une représentation unique, chaque personne ayant subi un préjudice se voit incitée à se manifester auprès du juge, de sorte qu'un rééquilibrage s'opère entre le prestataire de services ou l'industriel mis en cause et les individus qui considèrent avoir été floués. C'est d'ailleurs l'argument que M. Guy Canivet, alors premier président de la Cour de cassation, avait avancé lors d'un entretien accordé au quotidien la *Tribune*, le 16 mai 2006, pour considérer comme inéluctable l'adoption de telles procédures en France.

Parce que les contentieux à caractère économique concernent de plus en plus souvent des groupes importants de consommateurs, victimes d'un même litige aux origines communes et mettant en cause un ou plusieurs

professionnels identiques, l'action de groupe devrait trouver de nombreuses applications dans le domaine de la consommation et du droit de la concurrence.

Ce type de recours est un moyen de rendre le système judiciaire plus démocratique, c'est-à-dire de faciliter l'accès à la justice, tout en améliorant l'efficacité de cette dernière en regroupant les dossiers en une seule instance.

Les économies à attendre en matière d'administration de la justice ne sauraient être considérées comme négligeables, quand on sait qu'un regroupement des dossiers en matière de contentieux de la consommation évitera une duplication inutile de l'appréciation des faits et de l'analyse du droit, ainsi que des expertises. Il devrait en résulter un transfert de la charge de travail induite par les actions individuelles vers celle liée aux actions de groupe, ces dernières devant logiquement se substituer à certaines actions individuelles. Le risque d'engorgement des juridictions compétentes apparaît donc faible.

b) Un instrument d'assainissement et de régulation de l'économie

En Europe, les pratiques anticoncurrentielles se trouvent réprimées, à titre principal, par des autorités spécialisées dotées d'un pouvoir de sanction administrative (action publique) : les autorités nationales de la concurrence, sur le plan national (l'Autorité de la concurrence, en France), et la Commission européenne, au niveau de l'Union européenne. Les consommateurs n'exercent donc, en l'état actuel des choses, aucun rôle direct dans la lutte contre les pratiques les plus douteuses des acteurs économiques avec qui ils entretiennent des liens contractuels. Il en va de même, *mutatis mutandis*, en matière de droit de la consommation.

À en juger par les expériences étrangères, l'action privée des victimes de telles pratiques (« *private enforcement* ») présente de réels avantages. D'abord, elle rééquilibre le rapport de forces entre les parties au procès, les moyens juridiques et financiers à l'instance d'un opérateur économique étant bien souvent supérieurs à ceux d'une association de consommateurs seule. Ensuite, elle globalise le montant des réparations éventuelles, ce qui représente le plus souvent une charge financière dissuasive vis-à-vis de toute velléité de comportement abusif. Enfin, elle sanctionne plus efficacement que plusieurs procès isolés la notoriété commerciale du fautif.

Il n'est donc pas étonnant que de plus en plus de voix s'élèvent en faveur du rôle régulateur de ce type d'actions en justice, tant en Europe qu'en France.

À l'échelon européen, la Commission européenne a mené de nombreux travaux pour renforcer l'action privée assurant le respect du droit de la concurrence, en encourageant les actions en réparation des infractions résultant d'infractions au droit de la concurrence (cf. *supra*).

Au niveau national, le 21 septembre 2006, le Conseil de la concurrence (devenu l'Autorité de la concurrence) s'est prononcé en faveur de la création d'une action de groupe en matière de pratiques anticoncurrentielles. Il y affirme que, sous certaines réserves procédurales consistant à préserver les moyens de l'action publique, ce type d'actions privées permettrait d'accroître l'efficacité de la régulation des pratiques en dissuadant les ententes et les abus de position dominante. Le Conseil de la concurrence part du constat suivant : « *en dépit d'une augmentation depuis une dizaine d'années, le niveau des amendes infligées par les autorités antitrust aux entreprises auteurs des pratiques anticoncurrentielles, particulièrement de cartels, apparaît encore insuffisamment dissuasif au regard du gain illicite que procurent ces pratiques et de la probabilité limitée de leur détection* » [(36)]. En l'espèce, chacun conserve en mémoire le cas de l'entente illicite, entre 2000 et 2002, de trois opérateurs de téléphonie mobile français auxquels le Conseil de la concurrence a infligé une sanction pécuniaire de 534 millions d'euros, le 30 novembre 2005. Inutile de préciser que, en cas de véritable action de groupe, le risque pécuniaire encouru par les fautifs se serait révélé bien plus considérable. D'où cette conclusion du Conseil de la concurrence : « *À côté des sanctions publiques* […], *les actions de groupe peuvent être un facteur de dissuasion supplémentaire, puisqu'elles augmentent le risque financier pour l'auteur de l'infraction* » [(37)].

L'introduction de l'action de groupe dans notre droit participe donc d'une entreprise plus vaste que la simple revalorisation des droits des consommateurs. On peut raisonnablement penser qu'elle contribuera à renforcer la libre concurrence qui représente la première des garanties apportées au consommateur.

c) Un risque maîtrisé pour la compétitivité des entreprises

Certes, les opposants à l'introduction d'une action de groupe ont souvent mis en avant le risque qu'elle ferait peser sur l'économie et sur la compétitivité des entreprises. L'un des chiffres régulièrement cité en ce sens – entre 1,5 et 2 points du produit intérieur brut – est le coût que les *class actions* auraient aux États-Unis.

Comme le souligne un rapport récent du Conseil d'analyse économique [(38)], l'étude sur laquelle s'appuie ce chiffre [(39)] ne prétend pas évaluer le coût des *class actions* pour l'économie américaine, mais le coût des montants obtenus à la suite de plaintes civiles. Non seulement ces montants ne se limitent pas aux dommages et intérêts obtenus dans le seul cadre des *class actions* dans le domaine de la consommation (les plaintes

individuelles, d'une part, et les plaintes dans d'autres domaines comme la santé, les fraudes boursières, le droit du travail sont inclus), mais il ne s'agit pas d'un coût pour l'économie, mais d'un transfert entre les personnes et les entreprises poursuivies et les plaignants et leurs représentants. En réalité, les auteurs de ce rapport du Conseil d'analyse économique soulignent que, malgré la vaste littérature en économie du droit sur les actions de groupe, une quantification nette des coûts et bénéfices semble n'avoir jamais été effectuée, sans doute en raison des difficultés méthodologiques que cela poserait.

De manière pragmatique, on observera, en tout état de cause, que les procédures d'action de groupe n'ont pas pesé de manière significative sur l'économie dans aucun des huit États membres de l'Union européenne ayant déjà mis en place de tels recours.

Bien évidemment, le risque de porter atteinte à la compétitivité des entreprises sera d'autant plus limité que les modalités retenues pour l'action de groupe permettront d'éviter tout recours abusif. Tel est le choix opéré dans le présent projet de loi, le dispositif proposé étant encadré et équilibré.

II. UN DISPOSITIF ENCADRÉ ET ÉQUILIBRÉ

Le dispositif proposé dans le présent projet de loi assure l'indispensable équilibre entre les attentes des consommateurs en termes de protection de leurs droits et la préservation de la sécurité juridique et économique des entreprises. Tout risque de dérive est évité, grâce à l'encadrement du champ d'application de l'action de groupe et de la qualité pour agir, tout en garantissant l'efficacité de ce nouveau recours grâce à une procédure simple et efficace, qui présente quelques spécificités en matière de droit de la concurrence.

Il convient de souligner que les dérives des « *class actions* » constatées outre-atlantique et souvent utilisées par les opposants à l'introduction d'une action de groupe sont, en tout état de cause, exclues par notre droit. Les éléments qui ont conduit à de telles dérives n'existent en effet pas en France. Il n'y a pas de dommages et intérêts punitifs (« *punitive damages* ») en droit français ; or ce sont ceux-ci qui entraînent des condamnations d'un montant considérable aux États-Unis. Le système de rémunération des avocats français est différent : le pacte de « *quota litis* » [(40)] est interdit dans notre pays, contrairement aux États-Unis où les honoraires des avocats peuvent être entièrement indexés sur les rémunérations obtenues. Enfin, il n'y a pas, en France, de procédure de « *discovery* » [(41)], qui peuvent se révéler très lourdes pour les entreprises dans les procédures américaines.

A. UN CHAMP D'APPLICATION CIRCONSCRIT AUX DROITS DE LA CONSOMMATION ET DE LA CONCURRENCE ET AUX PRÉJUDICES MATÉRIELS

1. Un préjudice subi à la suite d'un manquement au droit de la consommation ou de la concurrence

Le champ de l'action de groupe est limité, en premier lieu, à la réparation des préjudices subis par les consommateurs à la suite de manquements commis par un professionnel à leurs obligations légales ou contractuelles résultant des droits de la consommation et de la concurrence.

C'est un champ déjà significatif, qui permettra, par exemple, d'obtenir la réparation des manquements commis par des professionnels dans les contrats d'adhésion proposés aux consommateurs dans les secteurs de l'énergie, de la téléphonie ou des services bancaires.

L'inclusion des manquements résultant d'une violation du droit de la concurrence permettra de réparer les préjudices résultant d'une entente ou d'un abus de position dominante. Peut être cité, à titre d'exemple, le « cartel des lessives » entre quatre fabricants de lessives, qui s'entendaient sur les prix et les promotions, sanctionné d'une amende de 367,95 millions d'euros par l'Autorité de la concurrence dans sa décision n° 11-D-17 du 8 décembre 2011. Les décisions rendues par l'Autorité en matière de production et de commercialisation des endives [(42)] ou dans le secteur de l'alimentation pour chiens et chats [(43)] pourraient également donner lieu à de telles actions. Au niveau européen, la décision du 5 décembre 2012 de la Commission européenne sanctionnant des producteurs de tubes cathodiques pour téléviseurs et écrans d'ordinateur pour deux cartels ayant duré près de dix ans, pour un montant de 1,47 milliard d'euros, ou encore celle du 28 mars 2012 sanctionnant neuf producteurs de quincaillerie de fenêtres pour avoir participé à une entente portant sur la fixation des prix, pourraient également fonder une telle action.

La notion de « consommateurs » (qui n'inclut que les personnes physiques) et le champ d'application du droit de la consommation étant interprétés largement par la jurisprudence, l'action de groupe trouvera à s'appliquer dans de très nombreux secteurs. Le code de la consommation est ainsi fréquemment appliqué dans le domaine de la santé, et le consommateur peut être un épargnant ayant fait appel à un service financier, en cas de publicité mensongère lors de la commercialisation d'un produit de placement, par exemple.

2. Un préjudice matériel résultant d'une atteinte au patrimoine

Le champ d'application de l'action de groupe est limité, en second lieu, aux préjudices matériels résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs concernés. Les préjudices corporels et moraux sont par

conséquent exclus. Les préjudices matériels résultant d'une atteinte à la personne (perte de revenus, frais médicaux et d'hospitalisation, *etc.*) sont également exclus.

Cette exclusion de la réparation des préjudices corporels et moraux est justifiée par la nécessité d'une individualisation de ces préjudices, qui en rend difficile l'indemnisation dans le cadre d'une action de groupe.

B. UNE QUALITÉ POUR AGIR RÉSERVÉ AUX ASSOCIATIONS NATIONALES DE CONSOMMATEURS AGRÉÉES

La qualité pour agir, c'est-à-dire le droit d'introduire une action de groupe, est réservée aux associations agréées de consommateurs représentatives au niveau national, actuellement au nombre de seize. Ce choix vise à éviter les demandes fantaisistes ou abusives. Le statut et l'objet social de ces associations, à savoir la défense de l'intérêt collectif des consommateurs, sont en lien direct avec les droits défendus dans le cadre de l'action de groupe mise en place.

L'une des autres options envisageables aurait consisté à ouvrir ce droit, outre à ces associations, à des associations *ad hoc*, constituées spécialement aux fins d'introduire une action de groupe. La recevabilité de leur action pourrait être encadrée par plusieurs critères (tels que le fait d'être constitué exclusivement de victimes du préjudice allégué, disposer de capacités suffisantes pour assurer une représentation adéquate de ses membres ou de ne pas être en situation de conflits d'intérêts), dont le respect serait soumis à l'appréciation du juge. D'autres options, plus larges encore, auraient pu consister à conférer également ce droit à tout consommateur, voire au Défenseur des droits.

Dans un premier temps, d'agissant d'une procédure totalement inédite dans notre droit, il semble raisonnable de réserver la qualité pour agir aux seules associations nationales agréées, dont la légitimité en la matière est forte.

Ce choix a été critiqué par les avocats, notamment, qui y voient un signe de défiance à leur égard. Cette critique apparaît infondée : ces professionnels du droit n'en seront pas moins présents, et même indispensables, tout au long de la procédure, puisque les actions de groupe devront être portées devant certains tribunaux de grande instance, pour lesquels la représentation par un avocat est obligatoire.

C. UNE PROCÉDURE SIMPLE ET EFFICACE

La procédure retenue est simple et efficace, destinée à assurer une indemnisation rapide des consommateurs en cas de succès de l'action, dans le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire. Certaines de ses particularités doivent être soulignées.

En premier lieu, la procédure créée repose sur une option dite d'inclusion, ou mécanisme d'« *opt in* », dans lequel les membres potentiels du groupe de consommateurs lésés doivent manifester leur intention de se joindre au groupe pour être représentés dans le cadre de l'action engagée. Cette technique s'oppose à celle dite d'exclusion, ou « *opt out* », dans laquelle le groupe intègre par défaut tous les consommateurs lésés, ceux-ci ayant seulement la faculté de s'exclure de l'action engagée s'ils ne souhaitent pas y participer. L'action de groupe à la française repose clairement sur la première option, puisque seuls les consommateurs lésés adhérant volontairement au groupe seront indemnisés et liés par l'autorité de la chose jugée. Le mécanisme est cependant original, dans la mesure où le groupe n'a pas à être constitué dès l'introduction de l'action : ce n'est qu'une fois le jugement sur la responsabilité prononcé et devenu définitif que les consommateurs, qui en auront eu connaissance grâce aux mesures de publicité ordonnées par le juge, aux frais du professionnel, s'identifieront. C'est un gage d'efficacité de la procédure, ce système étant fortement incitatif pour les consommateurs et facilitant l'introduction de l'action.

En deuxième lieu, dans un souci de célérité, la procédure ne comportera pas une phase distincte de recevabilité. L'essentiel du litige fera l'objet d'un seul jugement, dans lequel le juge tranchera à la fois la recevabilité et le fond, à savoir le principe de la responsabilité et la détermination du montant des préjudices.

En troisième lieu, le juge pourra ordonner le versement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association (qui incluent notamment les honoraires d'avocats et ceux résultant de la gestion de la phase d'indemnisation). C'est une disposition importante, qui permettra en pratique aux associations concernées de ne pas être paralysées dans leur action par la faiblesse de leurs ressources financières par rapport aux moyens du défendeur.

En quatrième lieu, l'association pourra être assistée par un ou des tiers, avec l'autorisation du juge, pour l'aide dans la gestion des demandes d'indemnisation, qui sera une tâche matériellement très lourde.

Enfin, soulignons que le recours à la médiation est encouragé, afin de parvenir à un règlement plus rapide du litige.

D. LES SPÉCIFICITÉS PROCÉDURALES DE L'ACTION DE GROUPE EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

En matière de concurrence, l'action de groupe fait l'objet de quelques particularités procédurales. L'action ne pourra être engagée que sur le fondement d'une décision définitive de l'Autorité de la concurrence, d'une autorité nationale de la concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou de la Commission européenne ayant constaté le manquement dont l'association requérante allègue qu'il est à l'origine du préjudice subi par les consommateurs. Le manquement sera ainsi considéré comme établi devant le juge, ce qui allégera considérablement la charge de la preuve de l'association requérante.

L'action pourra être engagée, par ailleurs dans un délai de cinq ans à compter de la décision définitive sur laquelle elle se fonde.

Aucune action de groupe ne pourra être engagée sur le fondement d'une décision définitive avant la date de publication de la présente loi.

E. UN DISPOSITIF RESPECTUEUX DES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

Il convient de souligner, pour conclure sur le dispositif prévu, qu'il apparaît pleinement conforme aux exigences constitutionnelles.

La jurisprudence constitutionnelle est peu abondante sur les recours collectifs, seules deux décisions [(44)] ayant abordé ce sujet, en se prononçant en outre sur des procédures assez éloignées de celle proposée dans le présent projet de loi. On peut cependant déduire de ces deux décisions qu'une action de groupe, dérogeant au principe selon lequel « nul ne plaide par procureur », doit respecter plusieurs conditions pour être conforme à la Constitution.

En premier lieu, les personnes au nom desquelles l'action collective est conduite doivent conserver la liberté de conduire personnellement la défense de leurs intérêts. Tel est le cas en l'espèce : l'action de groupe ne fait en aucune manière obstacle au droit des consommateurs lésés d'introduire des actions individuelles, soit pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans son champ d'application, soit pour les mêmes préjudices, dès lors que leur préjudice n'a pas été réparé par le professionnel à la suite de leur adhésion volontaire au groupe. La prescription des actions individuelles est d'ailleurs suspendue durant l'action de groupe. Le droit individuel d'agir en justice est donc pleinement respecté.

En second lieu, les consommateurs lésés ne doivent être liés par l'action menée qu'à condition d'avoir donné leur assentiment en pleine connaissance de cause et d'avoir été informés de l'action. Tel est également le cas, l'adhésion étant volontaire et intervenant à la suite de l'information, par tous moyens appropriés, des consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, par le biais des mesures ordonnées par le juge.

Signalons, par ailleurs, que la procédure est contradictoire, en application du droit commun, à tous ses stades et respectueuse du principe de l'égalité des armes. Chaque partie pourra présenter ses observations, à chaque étape de la procédure, et contester les demandes de la partie adverse.

Enfin, la limitation des chefs de préjudice pouvant être réparés dans le cadre de l'action de groupe est justifiée par la nécessité de pouvoir procéder à une individualisation des préjudices concernés. Le Conseil constitutionnel admet expressément que le législateur puisse aménager, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée. Il n'est d'ailleurs aucunement fait obstacle à la réparation de ces préjudices par le biais d'actions individuelles. Ce n'est que par le biais d'une voie droit spécifique que la réparation de ces préjudices ne peut être opérée, le principe d'une réparation intégrale lui-même n'étant pas remis en cause.

III. LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois n'a pas remis en cause l'équilibre général du dispositif conçu par le Gouvernement. Elle n'a pas, en particulier, souhaité étendre la qualité pour agir à d'autres associations que les associations agréées de consommateurs représentatives au niveau national, ou le champ du dispositif à d'autres préjudices que les préjudices matériels. Le texte qui est soumis au Parlement doit en effet être conçu comme une première étape. Le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé son intention de proposer l'introduction d'autres formes d'actions de groupe dans les secteurs de la santé et de l'environnement, dans des textes spécifiques et selon des modalités respectant les particularités des secteurs concernés.

Les amendements adoptés par la commission des Lois ont donc pour objet d'améliorer et de préciser la procédure.

La Commission a notamment adopté un amendement visant à étendre le champ d'application de l'action de groupe aux préjudices subis, outre par les consommateurs, par les « *non-professionnels* ». En effet, de nombreux articles du code de la consommation s'appliquent à la fois aux consommateurs et aux non-professionnels (articles L. 121-83 à L. 121-94, L. 132-1 et L. 136-1). Dès lors que ces dispositions s'appliquent également aux non-professionnels, il est logique de permettre à ces derniers d'obtenir le respect des droits qui leur sont ainsi reconnus par la voie d'une action de groupe. Cette extension permettrait d'obtenir, par la voie de l'action de groupe, la réparation des préjudices subis par des *personnes morales*

agissant à titre non professionnel (syndicats de copropriétaires ou associations) et inclurait sans ambiguïté les *épargnants*, qui sont parfois distingués des consommateurs.

La Commission a proposé de préciser qu'une seule et même action de groupe peut être introduite contre plusieurs professionnels. Il peut en effet y avoir plusieurs défendeurs à l'action de groupe. En pratique, cela devrait même être la règle en matière d'entente anticoncurrentielle. Dans un souci de bonne administration de la justice et d'économie de procédure, il est souhaitable de laisser la possibilité au requérant d'introduire une seule et même action de groupe dans une telle hypothèse.

Il a été précisé que le juge pourra ordonner une réparation en nature du préjudice, si celle-ci lui paraît plus adaptée. Cela peut être le cas notamment lorsque le préjudice pécuniaire est très faible. Une surfacturation de communication téléphonique peut, par exemple, être compensée par l'octroi de minutes supplémentaires sur le forfait des consommateurs lésés.

Un amendement de la Commission précise que, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner toute mesure d'instruction nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel.

S'agissant du tiers que l'association peut s'adjoindre, en application de l'article L. 423-4 du code de la consommation, pour l'assister lors de la phase d'indemnisation des consommateurs, la Commission a souhaité que cette personne appartienne obligatoirement à une profession judiciaire réglementée (avocats, huissiers, etc.), dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'État. Il est en effet indispensable que les personnes concernées, qui seront amenées à manier des fonds importants, soient soumises au respect de règles déontologiques (absence de conflits d'intérêts, etc.) et qu'elles disposent d'une assurance de responsabilité civile.

Une autre modification proposée vise à ce que les mesures de publicité de l'accord intervenu à la suite d'une médiation soient mises à la charge du professionnel, comme c'est le cas pour la publicité du jugement sur la responsabilité.

S'agissant des actions de groupe en matière de concurrence, la Commission propose que le juge puisse ordonner l'exécution provisoire du jugement pour ce qui concerne les seules mesures de publicité. Dans cette hypothèse, l'entreprise ayant déjà fait l'objet d'une décision publique et définitive d'une autorité de concurrence constatant son manquement, la publicité du jugement sur la responsabilité avant qu'il ne soit définitif n'est pas de nature à porter atteinte à l'image de l'entreprise concernée.

En matière de concurrence également, il est proposé d'introduire des règles en matière de prescription des actions individuelles en responsabilité fondée sur une infraction au droit de la concurrence, afin d'assurer la coïncidence de la prescription des actions individuelles et celle de l'action de groupe dans ce domaine. À défaut, une action de groupe pourrait être introduite alors que les actions individuelles elles-mêmes sont prescrites. La solution proposée, insérée à l'article L. 426-7 du code de commerce, consiste à poser le principe du caractère interruptif de la procédure devant l'Autorité de la concurrence, une autorité nationale de la concurrence d'un autre État membre ou la Commission européenne, jusqu'à ce que leur décision soit devenue définitive.

Enfin, il est proposé que la rédaction de l'interdiction des clauses faisant obstacle à une action de groupe soit élargie, sur le modèle de celle retenue pour les clauses abusives.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du 11 juin 2013, la Commission des Lois a examiné pour avis, sur le rapport de M. Sébastien Denaja, les articles 1er et 2 du projet de loi relatif à la consommation (n° 1015).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'est engagée.

Mme Colette Capdevielle. Ce texte est attendu depuis trente ans par les associations de consommateurs. Le voilà enfin, nous ne pouvons que nous en féliciter.

Ce texte, qui représente une vraie révolution en procédure civile, se révélera d'autant plus efficace qu'il est très encadré. Il renforce les droits des consommateurs qui, dans la pratique, ont un intérêt financier individuel très limité à agir en justice et donc y renoncent le plus souvent.

Le projet de loi donne des moyens d'action à la hauteur de l'enjeu – la réparation des préjudices –, tout en prenant en compte la défense des droits individuels qui, additionnés, font les droits collectifs des consommateurs. Il permettra ainsi de rééquilibrer les rapports de forces entre des professionnels aguerris et formés, qui connaissent bien la législation, et des consommateurs qui, bien que censés ne pas ignorer la loi, trop souvent ne connaissent pas la conséquence de la signature de certains types de contrats de vente.

L'action de groupe étant ouverte, elle permettra à chaque consommateur se sentant lésé d'agir en justice et d'être effectivement dédommagé. Surtout, cela conduira les professionnels à réagir et à mieux se former. En ce sens, le texte n'est pas de nature à porter préjudice aux avocats.

Jusqu'à présent, en cas de médiation, les parties pouvaient faire valider leur accord par le juge. Désormais, l'accord devra obligatoirement être validé par un jugement qui lui donnera force exécutoire. Ce texte porte donc un nouveau regard sur la médiation. Il représente une très grande avancée du droit des consommateurs.

M. Dominique Raimbourg. Il est justifié de réserver le droit d'introduire une action de groupe aux associations agréées de consommateurs, qui pourront ainsi se lancer dans des négociations avec des producteurs de biens ou des fournisseurs de services en vue de renforcer le pouvoir des consommateurs.

Par ailleurs, que devient le projet de création d'un registre national des crédits aux particuliers, encore appelé « fichier positif » ?

M. Jean-Michel Clément. Le fait que le dispositif soit encadré écarte tout risque de dérive à l'américaine, et c'est heureux.

Il est également heureux que l'action individuelle soit préservée, la notion de préjudice pouvant prendre des contours plus larges que ceux définis par le texte. Je pense notamment à la clause abusive, qui peut fort bien se dissimuler dans les clauses contractuelles, notamment en termes de territorialité de l'action judiciaire. Comment un consommateur habitant une commune rurale éloignée pourrait-il faire valoir ses droits dans un litige modeste face à une entreprise située en région Île-de-France ? Le texte ouvre de ce fait un champ de vigilance très important tout en étant appelé à servir de modèle au règlement d'autres types de conflits, la menace de l'action de groupe pouvant jouer un rôle de prévention contre certains comportements. La peur du gendarme ira dans le sens de l'intérêt du consommateur.

M. Olivier Dussopt. Nous avions évoqué, sous la précédente législature, dans le cadre d'une proposition de loi du groupe SRC, la question de la création d'un registre national des crédits aux particuliers en vue de mieux encadrer les conditions dans lesquelles ces crédits sont délivrés. Il semble que le Gouvernement envisage de déposer un amendement en séance publique visant à créer un tel fichier positif. Celui-ci devra être conçu comme un outil permettant d'engager la responsabilité des prêteurs, notamment en matière de crédit renouvelable – chacun peut citer des exemples de ménages accablés de dettes, qui vont parfois jusqu'à souscrire un nouveau crédit renouvelable pour rembourser les mensualités des précédents ! Un prêteur qui aura pris le risque d'accorder un prêt à un ménage qu'il savait déjà très endetté devra voir sa responsabilité engagée.

Mme Marietta Karamanli. Nous avons déjà rappelé au sein de la commission des Affaires européennes, à propos de la proposition européenne sur les recours collectifs, la nécessité de créer une action de groupe : c'est pourquoi je suis satisfaite de voir le Gouvernement s'engager dans cette voie.

S'il est heureux que le texte prévoie de réserver l'action de groupe aux associations agréées, ne conviendrait-il pas de revoir la liste de ces associations, laquelle n'a pas été révisée depuis au moins vingt ans ? Il serait bien que l'État agrée, *via* un décret en Conseil d'État, de nouvelles associations pour prendre en compte leur représentativité au plan national.

Le rapporteur l'a souligné : ce texte représente déjà une grande avancée. Il peut toutefois être encore amélioré, s'agissant notamment des associations représentatives au plan national.

M. Philippe Houillon. Ce texte, qui relaie des initiatives prises dans le même sens et dans des termes voisins sous différentes majorités, institue une action de groupe au petit pied puisque très limitée. Il facilitera toutefois l'engagement de telles actions, car si le droit positif prévoit déjà une telle possibilité, il faut reconnaître qu'il est laborieux d'y recourir.

Cela dit, jusqu'à présent, en France, nul ne plaidait par procureur : ce ne sera désormais plus le cas puisque les consommateurs devront passer par une association. Il est gênant d'enfermer ce droit nouveau en le réservant à certaines associations, sans écarter pour autant le risque des dérives à l'américaine, puisque ces associations agréées pourront toujours faire du chantage auprès des entreprises qu'elles viseront, comme cela se passe aux États-Unis.

De plus, la disposition étant renvoyée à un décret en Conseil d'État, nous ignorons si le texte privilégie le mécanisme de l'*opt-in* ou celui de l'*opt-out*. Peut-être le rapporteur pour avis pourra-t-il nous éclairer sur ce point.

Selon Colette Capdevielle le texte ne portera pas préjudice aux avocats. Je pense quant à moi qu'il faut être plus mesuré. C'est un sujet qui mérite réflexion.

M. le rapporteur pour avis. S'agissant de la création d'un fichier positif, je tiens à rappeler que la commission des Lois ne s'est saisie que des deux premiers articles du projet de loi, ceux relatifs à l'action de groupe. De plus, la rédaction actuelle du texte gouvernemental ne prévoit pas la création d'un tel fichier, même si chacun sait que le Gouvernement déposera probablement un amendement en ce sens. Ce dispositif, dont l'instauration est éminemment souhaitable pour s'attaquer au problème dramatique du surendettement qui touche des millions de nos concitoyens, exige parallèlement de prendre aussi toutes mesures de protection des libertés. En effet, constituer un fichier de plusieurs millions de personnes ne va pas sans soulever des

difficultés, notamment d'ordre technique, qui appellent des précautions extrêmes. Je suis certain qu'après avoir demandé l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et celui du Conseil d'État, le Gouvernement sera en mesure de proposer un dispositif satisfaisant à tous égards que, je n'en doute pas, la majorité soutiendra.

Je me suis moi-même longtemps demandé s'il fallait réserver l'action de groupe aux associations de consommateurs agréées nationales ou s'il ne fallait pas l'élargir notamment à des associations *ad hoc*. Les associations actuellement agréées ayant un large spectre d'actions potentielles, les consommateurs sont assurés de les voir défendre leurs intérêts. De plus, ces associations offrent des garanties non seulement de sérieux, mais aussi en matière d'indemnisation au stade final de la procédure. Certains craignent que, ne pouvant matériellement engager toutes les actions de groupe souhaitables, elles ne mettent en place des « politiques » – telle année, tel secteur, etc. –, en laissant les consommateurs au bord du chemin. Ce risque me semble très faible compte tenu du nombre d'associations agréées existantes, lequel n'est d'ailleurs pas figé puisque d'autres associations pourront bénéficier de l'agrément. De surcroît, cette loi présentant un caractère un peu expérimental, son évaluation pourra être l'occasion d'en réaliser un bilan.

J'ajoute que l'actuelle limitation aux associations agréées constitue un choix politique résultant d'un équilibre obtenu notamment au sein du Conseil national de la consommation. Nous tenons à respecter l'esprit de cette concertation, car c'est l'une des conditions de l'acceptation et de la réussite du dispositif. En effet, c'est bien parce que les gouvernements successifs n'ont pas su trouver le consensus nécessaire qu'il n'a pas été possible, en trente ans, d'instaurer un tel dispositif.

Le *lobbying* intense auquel nous avons pu assister jusque dans ces murs et les propos tenus par certains représentants du patronat montrent bien que ce n'est pas une action de groupe « au petit pied », monsieur Houillon ! Au contraire, grâce à ce texte, c'est un grand pas qui va être fait !

L'action de groupe doit en effet être la plus dissuasive possible, monsieur Clément, et représenter une véritable menace, sans pour autant être un élément de déstabilisation de notre économie. Elle doit jouer un rôle de prévention en incitant les entreprises à s'auto-discipliner. C'est ainsi que nous parviendrons à assainir l'économie de marché.

Enfin, le texte vise à dépasser la logique binaire entre *opt-in* et *opt-out*, même si la procédure relève plutôt de l'*opt-in* : au final, c'est bien au consommateur de se manifester pour adhérer au groupe. Il est également vrai que la phase initiale comporte une sorte d'*opt-out* virtuel.

M. Philippe Houillon. Ce n'est pas clair.

M. le rapporteur pour avis. En tout cas, il est clair que les consommateurs auront la possibilité ou non de se manifester contre des professionnels qui auraient manqué à leurs obligations légales, qu'ils pourront ou non adhérer au groupe et demander ou non réparation.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre *I^er^*

Action de groupe

Le chapitre I^er^ du présent projet de loi, composé de deux articles, introduit, après plus de trente ans de débats, l'action de groupe en droit français.

Article *1^er^*

(chapitre III [nouveau] du titre II du livre IV et art. L. 423-1 à L. 423-18 [nouveaux] du code de la consommation)

Création de l'action de groupe en droit de la consommation et de la concurrence

Cet article premier insère un nouveau chapitre III, consacré à l'action de groupe, au sein du titre II (« *actions en justice des* associations ») du livre IV (« *Les associations de consommateurs* ») du code de la consommation. Ce nouveau chapitre comporte 18 articles, répartis en sept sections, relatives respectivement au champ d'application de l'action de groupe et à la qualité pour agir (section 1), au jugement sur la recevabilité (section 2), à la liquidation des préjudices et à l'exécution (section 3), à la médiation (section 4), aux actions de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence (section 5), aux dispositions diverses (section 6) et à celles relatives à l'outre-mer (section 7).

— Section 1 : champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir

La section 1 comporte deux articles. Le premier, l'article L. 423-1 du code de la consommation, fixe certains des critères de recevabilité de l'action de groupe. Le second, l'article L. 423-2 du même code, renvoie au

pouvoir réglementaire le soin de préciser, par la voie d'un décret en Conseil d'État, les modalités procédurales d'introduction de l'action de groupe.

● Article L. 423-1 : champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir

L'article L. 423-1 précise deux des critères encadrant la recevabilité de l'action de groupe. Ces critères ont trait à la qualité pour agir et à l'objet de l'action. Cet article indique également que ces actions relèvent de la compétence des juridictions civiles (sur les juridictions compétentes, voir le commentaire de l'article 2 du présent projet de loi). Il n'exige pas que le groupe de consommateurs lésés soit déjà constitué lors de l'introduction de l'action.

a) Qualité pour agir : le monopole des associations agréées de consommateurs nationales

L'action de groupe est une **action attitrée** (et non une action ouverte à tout intéressé), la loi restreignant le droit d'agir à une catégorie de personnes déterminée. En effet, le premier alinéa de l'article L. 423-1 réserve la qualité pour agir aux **associations de consommateurs représentatives au niveau national et agréées en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation**.

Rappelons que ces associations sont agréées, en application de l'article L. 411-1, « *après avis du ministère public, compte tenu de leur représentativité sur le plan national ou local* ». Les critères d'agrément des associations nationales, précisés par l'article R. 411-1 du même code, sont au nombre de trois :

– justifier, à la date de la demande d'agrément, d'une année d'existence à compter de sa déclaration ;

– justifier, pendant cette année d'existence, d'une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs, appréciée notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications de la tenue de réunions d'information et de permanences ;

– réunir, à la date de la demande d'agrément, un nombre de membres cotisant individuellement au moins égal à 10 000.

L'agrément des associations nationales est accordé par arrêté conjoint du ministère chargé de la consommation et du garde des Sceaux, pour une durée de cinq ans. Il est renouvelable dans les mêmes conditions (art. R. 411-2 du code de la consommation).

Les associations de consommateurs agréées nationales sont actuellement **seize** [(45)]. Elles sont issues de trois grands mouvements :

– *le mouvement familial* : le Conseil national des associations familiales laïques (Cnafal), la Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC), la Confédération syndicale des familles (CSF), Familles de France, Familles rurales, regroupés au sein de l'Union nationale des associations familiales (Unaf) ;

– *le mouvement syndical* : l'Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (Adeic), l'Association Force ouvrière consommateurs (AFOC), l'Association étude et consommation (Asseco-CFDT), l'Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés CGT (Indecosa-CGT), l'Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs (ALLDC) ;

– *le mouvement consumériste et spécialisé* : l'Union fédérale des consommateurs-Que Choisir (UFC-Que Choisir) et la Confédération de la consommation, logement et cadre de vie (CLCV) pour les questions de consommation, la Confédération générale du logement (CGL) et la Confédération nationale du logement (CNL) pour le logement, et la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut) pour les transports.

Cette limitation de la qualité pour agir aux associations agréées représentatives au niveau national correspond à l'une des recommandations (3°) de l'avis du Conseil national de la consommation sur l'action de groupe du 4 décembre 2012. Elle vise, selon cet avis, à empêcher la mise en œuvre de procédures abusives. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi justifie, pour sa part, cette exclusion en soulignant que « *d'un point de vue procédural, le statut et l'objet social des associations de consommateurs agréées, à savoir la défense de l'intérêt collectif des consommateurs, leur permettent de répondre aux exigences de légitimité quant à l'intérêt pour agir et leur confèrent la qualité pour représenter le groupe des consommateurs en tant que tel sans qu'il soit besoin d'identifier au préalable les victimes* ».

La question distincte de l'**intérêt à agir** de ces associations ne devrait pas soulever de difficultés en pratique : comme pour toute action attitrée, il apparaît en effet présumé par le législateur, dès lors que l'action introduite relève bien du champ d'application de l'article L. 423-1 du code de la consommation.

b) Champ d'application de l'action de groupe

L'action de groupe n'est recevable que si plusieurs conditions relatives aux victimes, à l'origine et à la nature des préjudices subis sont remplies. En effet, seuls les **préjudices matériels** subis par des **consommateurs** placés dans une **situation identique ou similaire** et ayant pour origine commune un **manquement d'un même professionnel** à ses **obligations légales et contractuelles** à l'occasion de la **vente de biens ou de la**

fourniture de services ou à la suite de **pratiques anticoncurrentielles** peuvent faire l'objet d'une action de groupe.

– Victimes des préjudices

Seuls les préjudices individuels subis par **des consommateurs placés dans une situation identique ou similaire** peuvent faire l'objet d'une action de groupe.

La **définition du consommateur** est précisée par l'article 3 du projet de loi, aux termes duquel, au sens du code de la consommation, « *est considéré comme un consommateur toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale* ». Cette définition, reprise de l'article 2 de la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, relative aux droits des consommateurs, correspond à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (46) et, plus récemment et après quelques hésitations, de la Cour de cassation (47). Cette définition a pour effet d'**exclure les personnes morales** du champ du code de la consommation, sauf lorsque les dispositions de ce code incluent expressément les non-professionnels dans leur champ d'application (ce qui est le cas, par exemple, des articles L. 121-83 à L. 121-94 et L. 132-1 du code de la consommation).

On observera que certaines décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'État ont **étendu la notion de consommateurs au domaine de la santé**. Le Conseil d'État a ainsi jugé que l'obligation d'information du consommateur posée par l'article 113-3 du code de la consommation est mise à la charge de tous les prestataires de services et s'applique aux prestations à caractère médical (48). Dans le même sens, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que les personnes avec lesquelles un médecin conclut un contrat médical doivent être considérées comme des consommateurs (49). Cette orientation jurisprudentielle tend à reconnaître l'existence de « consommateurs de soins ».

Ces consommateurs doivent être placés dans une **situation identique ou similaire**. Les abonnés ayant souscrit, par exemple, un abonnement identique et sur la même durée auprès du même opérateur de téléphonie ou fournisseur d'accès à Internet ou les personnes ayant acheté le même produit auprès du même professionnel sont placés dans une situation identique. Ceux ayant souscrit un abonnement identique pour des durées différentes ou un abonnement similaire (avec des options différentes, par exemple) sont dans une situation similaire et il est logique que leurs préjudices puissent faire l'objet d'une seule action de groupe.

La Commission, dans un souci de cohérence, a adopté un amendement visant à étendre le champ d'application de l'action de groupe aux préjudices subis, outre par les consommateurs, par les « *non-professionnels* ». En effet, dès lors que de nombreux articles du code de la consommation s'appliquent à la fois aux consommateurs et aux non-professionnels (articles L. 121-83 à L. 121-94, L. 132-1 et L. 136-1), il est logique de permettre à ces derniers d'obtenir le respect des droits qui leur sont ainsi reconnus par la voie d'une action de groupe. Cette extension permettrait d'obtenir, par la voie de l'action de groupe, la réparation des préjudices subis par des *personnes morales* agissant à titre non professionnel (syndicats de copropriétaires ou associations) et inclurait sans ambiguïté les *épargnants*, qui sont parfois distingués des consommateurs.

– Origine des préjudices

Pour relever du champ d'application de l'action de groupe, les préjudices subis par les consommateurs doivent avoir pour origine commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles. Ces dispositions, combinées à l'exigence que les victimes soient des consommateurs, ont notamment pour conséquence de **limiter le champ d'application de l'action de groupe aux violations du droit de la consommation ou du droit de la concurrence**.

La notion de **professionnel** n'est définie ni par la loi, ni par la jurisprudence. Selon la doctrine, le professionnel est « *la personne physique ou morale qui agit dans le cadre d'une activité habituelle et organisée de production, de distribution ou de prestation de service* » (50). Il peut s'agir aussi bien d'une personne physique que d'une personne morale. Ce qui importe est le caractère habituel et organisé de l'activité exercée. Une personne publique peut être un professionnel au sens du code de la consommation, en particulier lorsqu'elle agit dans le cadre de la gestion d'un service public industriel et commercial. En droit de l'Union européenne, la directive 93/1/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs définit, en son article 3, le professionnel comme « *toute personne physique ou morale qui* […] *agit dans le cadre de son activité professionnelle, qu'elle soit publique ou privée* ».

Sur ce point, la Commission a proposé, sur la proposition du rapporteur pour avis, de préciser qu'une seule et même action de groupe peut être introduite contre plusieurs professionnels. Il peut en effet y avoir plusieurs défendeurs à l'action de groupe. En pratique, cela devrait même être la règle en matière d'entente anticoncurrentielle. Dans un souci de bonne administration de la justice et d'économie de procédure, il est souhaitable de laisser la possibilité au requérant d'introduire une seule et même action de groupe dans une telle hypothèse.

Le **manquement du professionnel à ses obligations légales ou contractuelles** se réfère à une violation des obligations mises à sa charge du professionnel par le droit de la consommation et de la concurrence. Le terme « légales » doit être entendu largement et ne se limite pas aux seules obligations résultant des dispositions de nature législative.

Ce manquement doit être intervenu soit à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services, soit résulter de pratiques anticoncurrentielles. La vente de biens ou la fourniture de services doivent être entendues au sens du code de la consommation.

Les pratiques anticoncurrentielles mentionnées sont celles faisant l'objet du titre II du livre IV du code de commerce, c'est-à-dire les **ententes**, les **abus de position dominante**, les **abus de dépendance économique** et les **prix abusivement bas**, ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatifs aux ententes et aux abus de position dominante.

– Nature des préjudices

Le quatrième alinéa de l'article L. 423-1 du code de la consommation précise que seuls « *des **préjudices matériels résultant d'une atteinte au patrimoine** des consommateurs* » et résultant d'une des causes précédemment mentionnées peuvent être réparés dans le cadre d'une action de groupe. La réparation des préjudices **corporels et moraux** est donc **exclue**. L'étude d'impact justifie cette exclusion au motif que les dommages autres que matériels relèvent d'une appréciation individuelle et non collective. Une indemnisation « type », susceptible d'être aisément dupliquée, ne serait pas adaptée.

La rédaction retenue, qui se réfère à un préjudice matériel « *résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs* », conduit à exclure les préjudices matériels résultant d'une atteinte à la personne : les conséquences pécuniaires d'un dommage corporel (frais d'hospitalisation, frais médicaux, etc.) ne sont donc pas couvertes.

Il convient de souligner d'ores et déjà que **les consommateurs conservent bien entendu le droit d'agir individuellement pour obtenir la réparation des préjudices non couverts** par l'action de groupe (article L. 423-14 du code de la consommation).

c) L'absence de constitution préalable du groupe

Le projet de loi a retenu un système dit d'option d'inclusion ou d'***opt-in***, dans lequel les membres potentiels du groupe de victimes au nom desquelles l'action est introduite doivent indiquer expressément s'ils souhaitent être représentés dans le cadre de l'action engagée. Le système dit d'option d'exclusion ou d'***opt-out***, selon lequel le groupe intègre par défaut toutes les victimes potentielles du comportement allégué, celles-ci ayant la faculté de s'exclure si elles ne souhaitent pas être parties à l'instance engagée, a été écarté. Il est en effet moins respectueux du droit individuel d'agir en justice de chacun des consommateurs concernés.

La solution retenue est cependant originale, dans la mesure où, tout en reposant sur une logique d'*opt-in* (aucun consommateur ne sera lié par l'action engagée s'il n'a pas adhéré expressément au groupe), l'action de groupe peut être engagée (article L. 423-1) et faire l'objet d'un jugement (article L. 423-3) **sans que le groupe n'ait été encore constitué**, c'est-à-dire sans que les consommateurs qui en font partie n'aient été identifiés individuellement. Au stade du jugement sur la responsabilité, le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité sera évidemment définie par le juge, mais sans que ces derniers ne soient identifiés. Ce n'est qu'une fois le jugement sur la responsabilité devenu définitif et porté à leur connaissance par les mesures de publicité ordonnées par le juge (article L. 423-3, alinéa 3) que les consommateurs adhéreront, s'ils le souhaitent, au groupe afin d'obtenir leur indemnisation.

En n'exigeant pas la constitution préalable du groupe pour que l'action soit recevable, ce mécanisme **facilite grandement l'introduction d'une telle action**. L'incitation des consommateurs à adhérer au groupe est, par ailleurs, évidemment bien plus grande une fois le jugement condamnant le professionnel à indemniser rendu et définitif que lors de l'introduction de l'action. À ce stade de la procédure, le consommateur, s'il est en possession des documents démontrant qu'il fait partie du groupe de consommateurs lésés, n'a en effet plus à faire face à aucun aléa, son adhésion au groupe devant nécessairement conduire à son indemnisation. Le choix opéré dans le projet de loi est donc un **gage d'efficacité**.

En pratique, il va cependant de soi que, même si cette exigence n'est pas prévue, les associations qui engageront une action de groupe n'introduiront celle-ci qu'à condition d'être déjà en mesure de présenter au juge plusieurs cas individuels de consommateurs lésés par le manquement allégué. À défaut, l'action n'aurait guère de chance de prospérer devant la juridiction saisie.

● Article L. 423-2 : renvoi à un décret en Conseil d'État

Cet article renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser, par la voie d'un décret en Conseil d'État, les modalités procédurales d'introduction de l'action de groupe. L'étude d'impact indique que ce décret précisera les contours de la procédure, comme par exemple les modalités de saisine du juge. La rédaction de ce décret sera pilotée par le ministère de la Justice, en lien avec le ministère de l'Économie et des finances. D'autres

décrets préciseront également les modalités applicables aux autres étapes de la procédure, en ce qui concerne, par exemple, les schémas d'indemnisation possibles ou les formes de l'adhésion des consommateurs.

— Section 2 : le jugement sur la responsabilité

Cette section est composée de deux articles. L'article L. 423-3 précise notamment le contenu du jugement sur la responsabilité et les conditions de sa publicité. L'article L. 423-4 a trait aux personnes que l'association ayant introduit l'action peut s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, pour l'assister dans certaines de ses tâches.

● Article L. 423-3 : contenu et publicité du jugement sur la responsabilité

Cet article précise le contenu du jugement sur la responsabilité, les conditions dans lesquelles il est porté à la connaissance des consommateurs concernés, les modalités d'adhésion au groupe et prévoit la possibilité d'ordonner le versement d'une provision « *ad litem* ».

a) Le contenu du jugement sur la responsabilité

Dans un souci d'efficacité et de rapidité, le Gouvernement a choisi que le juge statue, dans **un seul jugement**, sur la recevabilité de l'action de groupe et sur le litige au fond. L'idée, parfois avancée lors des débats antérieurs sur l'action de groupe, d'introduire une phrase de recevabilité de l'action en vue de la « certification » du groupe a donc été écartée.

Dans son jugement sur la responsabilité, le juge doit, en premier lieu, constater que les conditions mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies. Il examine donc la **recevabilité** de l'action de groupe, qui exige qu'elle ait été introduite par une personne ayant qualité pour agir – une association agréée de consommateurs nationale – et qu'elle relève bien du champ d'application de cette voie de droit.

Le juge statue, en deuxième lieu, sur la **responsabilité du professionnel**, au vu des éléments versés au débat et selon les règles classiques du droit de la responsabilité civile, auxquelles il n'est pas dérogé. Il devra notamment s'assurer que le manquement est établi et déterminer l'existence d'un lien de causalité entre ce manquement et les préjudices matériels indemnisables subis par les consommateurs.

Le juge définit, en troisième lieu, le **groupe des consommateurs** à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée, qu'il pourra éventuellement diviser par la suite en plusieurs catégories.

Le juge doit, en quatrième lieu, déterminer le **montant du préjudice** pour chaque consommateur ou pour chaque catégorie de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Pour prendre un exemple concret, le juge pourra fixer un montant de *x* euros pour les consommateurs ayant souscrit un contrat de six mois, et de *y* euros pour ceux ayant souscrit un contrat d'un an.

À cet égard, la Commission a adopté, sur la proposition du rapporteur pour avis, un amendement précisant que le juge pourra ordonner une réparation en nature du préjudice, si celle-ci lui paraît plus adaptée. Cela peut être le cas notamment lorsque le préjudice pécuniaire est très faible. Une surfacturation de communication téléphonique peut, par exemple, être compensée par l'octroi de minutes supplémentaires sur le forfait des consommateurs lésés.

Un autre amendement de la Commission précise, à l'initiative du rapporteur pour avis, que, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner toute mesure d'instruction nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel.

b) La publicité du jugement

L'article L. 423-3 prévoit également que le juge ordonne, **aux frais du professionnel**, les mesures nécessaires pour informer, par tous moyens appropriés, les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe de la décision rendue. Ces mesures de publicité constituent un élément essentiel pour l'efficacité de l'action de groupe. Elles doivent être adaptées au groupe concerné, afin que le plus grand nombre – voire la totalité – des consommateurs lésés soient informés du jugement. En effet, contrairement à l'action en représentation conjointe, pour laquelle la collecte des mandats est interdite par voie d'appel public télévisé ou radiophonique, ou par voie d'affichage, de tract ou de lettre personnalisée (article L. 422-1 du code de la consommation), « *tous moyens appropriés* » sont ici autorisés.

Ces mesures de publicité ne pourront être mises en œuvre **qu'une fois que la décision sur la responsabilité n'est plus susceptible des recours ordinaires ou de pourvoi en cassation**. Cette subordination de la publicité au caractère définitif du jugement est nécessaire parce que cette publicité est susceptible de porter atteinte à l'image et à la réputation du professionnel concerné. Elle est également opportune car les mesures de publicité sont effectuées aux frais du professionnel : à défaut, en cas d'infirmation ou de cassation du jugement, l'association ayant introduit l'action devrait rembourser au professionnel les frais engagés, ce qui ne serait pas sans lui poser de sérieuses difficultés.

Certes, cette soumission au caractère définitif de la décision présente l'inconvénient de retarder la publicité, alors que celle-ci est nécessaire pour inciter les consommateurs lésés à conserver les preuves du préjudice qu'ils ont subi. En pratique, rien n'interdit toutefois à l'association de consommateurs ayant engagé l'action de communiquer sur l'introduction de ce recours, dès lors qu'elle ne présente pas comme établis des faits sur lesquels il n'a pas encore été statué et que la présentation qu'elle en fait n'est entachée d'aucune exactitude. La médiatisation dont l'introduction de cette action de groupe – ainsi que les autres étapes de la procédure – est susceptible de faire l'objet devrait pallier l'absence de mesures de publicité ordonnée par le juge avant la décision définitive.

c) Les modalités d'adhésion au groupe

C'est au juge qu'il appartient de fixer les délais et modalités selon lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice. Le juge devra notamment déterminer si les consommateurs doivent s'adresser directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association pour la réparation de leur préjudice. Un amendement de la Commission propose que cette dernière hypothèse ne puisse être retenue qu'avec l'autorisation de l'association. L'adhésion au groupe vaut alors mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association (sans valoir ou impliquer pour autant l'adhésion à l'association, comme le précise l'article L. 423-14).

d) Le versement d'une provision ad litem

L'article 423-3, alinéa 6, permet au juge de condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les **frais non compris dans les dépens** exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en œuvre de l'article L. 423-4, c'est-à-dire au recrutement de personnes chargées de l'assister dans certaines de ses tâches relatives à l'indemnisation des membres du groupe.

Les frais visés, également appelés **frais irrépétibles**, sont les frais engagés par une partie à l'occasion d'une instance non compris dans les dépens prévus par l'article 695 du code de procédure civile [(51)]. L'essentiel de ces frais correspond généralement aux honoraires de conseil des avocats. À l'issue du litige, la partie gagnante peut obtenir que la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, soit condamnée à lui payer une somme au titre de ces frais en application de l'article 700 du code de procédure civile. On notera que l'article 771 du code de procédure civile permet, plus généralement, au juge de la mise en l'état d'allouer une provision à l'une des parties pour le procès.

Cette disposition permettra aux associations requérantes de ne pas avoir à faire l'avance de ces frais et évite que la faiblesse éventuelle de leurs moyens financiers ne fasse obstacle à l'exercice d'une action de groupe.

● Article L. 423-4 : assistance de l'association par un tiers aux fins de l'indemnisation

Cet article permet à l'association de s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, toute personne pour l'assister, notamment aux fins qu'elle procède à la réception des demandes d'indemnisation des membres du groupe et plus généralement aux fins de représentation des consommateurs lésés, auprès du professionnel, en vue de leur indemnisation. Les tâches liées à l'indemnisation des membres du groupe (réception des demandes, transmission au professionnel, gestion des contestations, *etc*.) peuvent en effet, dans un contentieux de masse, être extrêmement lourdes et excéder les ressources humaines dont dispose habituellement l'association concernée. Il est donc indispensable que celle-ci puisse recruter des personnes à cette fin, et que les frais en résultant puissent, le cas échéant et sur décision du juge, faire l'objet d'une provision versée par le professionnel (prévue par le dernier alinéa de l'article L. 423-4).

Le choix de ce tiers n'est pas encadré par le législateur, mais l'article L. 423-4 prévoit que le juge devra autoriser le recours à une telle personne, donc contrôler le choix opéré. La Commission, sur l'initiative du rapporteur pour avis, a proposé de préciser que cette personne devra appartenir obligatoirement à une profession judiciaire réglementée (avocats, huissiers, etc.), dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'État. Il est en effet indispensable que les personnes concernées, qui seront amenées à manier des fonds importants, soient soumises au respect de règles déontologiques (absence de conflits d'intérêts, etc.) et qu'elles disposent d'une assurance de responsabilité civile.

— Section 3 : liquidation des préjudices et exécution

Cette section, composée de trois articles, précise la procédure à suivre pour procéder à l'indemnisation individuelle des préjudices et pour régler les différends susceptibles d'en découler.

● Article L. 423-5 : indemnisation individuelle des consommateurs

Cet article prévoit que le professionnel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices subis par chaque consommateur dans les conditions et limites fixées par le jugement de responsabilité mentionné à l'article L. 423-3.

● Article L. 423-6 : contestation des demandes d'indemnisation individuelle

Il est possible que des difficultés apparaissent lors de la liquidation des préjudices, si le professionnel conteste l'appartenance du demandeur au groupe des consommateurs lésés (insuffisance ou absence de pièces justificatives, etc.) ou conteste le montant de l'indemnisation réclamée sur le fondement des critères fixés dans le jugement sur la responsabilité (dans le cas d'un montant qui ne serait pas identique pour tous les membres du groupe), par exemple.

Dans une telle hypothèse, l'article L. 423-6 précise que le juge compétent pour trancher les litiges apparus à l'occasion de la phase de liquidation des préjudices est **celui ayant statué sur la responsabilité (**c'est-à-dire l'un des tribunaux de grande instance spécialisés, voir le I de l'article 2 du projet de loi, *infra*). Afin d'éviter de multiplier les jugements et dans un souci de rationalisation de ce contentieux, il statue dans un **même jugement** sur l'ensemble des demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit. Sur l'initiative du rapporteur pour avis, un amendement de la Commission vise à préciser que le jugement sur la responsabilité précisera dans quel délai le juge devra être saisi de ces contestations.

● Article L. 423-7 : exécution forcée

Cet article indique que l'**association requérante** représente les consommateurs qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés par le juge aux fins de l'exécution forcée des jugements mentionnés à l'article L. 423-6. C'est le droit commun des procédures civiles d'exécution (figurant depuis le 1er juin 2012 dans le code des procédures civiles d'exécution) qui sera applicable, sous le contrôle du juge de l'exécution.

— Section 4 : médiation

Cette section, composée de deux articles, a pour objet d'encourager et d'encadrer le recours à la médiation.

● Article L. 423-8 : recours facultatif à la médiation

Cet article prévoit que l'association requérante peut participer à une médiation dans les conditions fixées au chapitre Ier du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative afin d'obtenir la réparation des préjudices entrant dans le champ de l'action de groupe. Ce recours à la médiation reste facultatif.

L'article 21 de la loi du 8 février 1995, précitée, définit la médiation comme « *tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige* ». Elle prévoit que le médiateur doit accomplir sa mission avec impartialité, compétence et diligence. La section 2 de cette loi est spécifiquement consacrée à la médiation judiciaire, dans laquelle le médiateur est désigné, en tout état de la procédure et avec l'accord des parties, par le juge.

● Article L. 423-9 : homologation judiciaire et publicité de l'accord

Cet article prévoit, en son premier alinéa, que l'accord négocié par l'association requérante au nom du groupe est obligatoirement soumis à l'**homologation du juge**, qui lui donne force exécutoire. Dans la loi du 8 février 1995, précitée, cette homologation n'est que facultative (article 21-5).

Le second alinéa de l'article L. 423-9 précise que le juge peut prévoir les **mesures de publicité** nécessaires pour informer les consommateurs de l'existence de l'accord ainsi homologué. La prise en charge des frais engendrés par ces mesures de publicité, qui seront vraisemblablement indispensables pour conduire à une indemnisation effective des consommateurs concernés, n'est pas précisée. Sur la proposition du rapporteur pour avis, un amendement de la Commission a pour objet d'indiquer qu'ils sont à la charge du professionnel, comme pour la publicité du jugement sur la responsabilité.

— Section 5 : action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence

Cette section, composée de deux articles, précise quelques spécificités propres à l'action de groupe lorsqu'elle intervient dans le domaine de la concurrence. On observera qu'elle est insérée dans le code de la consommation, bien que le droit de la concurrence relève du code de commerce. En dehors des dérogations mentionnées par ces deux articles, ces actions seront évidemment régies par les dispositions figurant dans les autres sections.

● Article L. 423-10 : subordination de l'action de groupe à une décision définitive constatant le manquement

Cet article précise que les actions de groupe en matière de concurrence ne peuvent être engagées que sur le fondement d'une décision constatant une pratique anticoncurrentielle au sens du titre II du livre IV du code de commerce (ententes, abus de position dominante, abus de dépendance économique et prix abusivement bas) ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ententes et abus de position dominante) qui n'est plus susceptible de recours, prononcée à l'encontre du professionnel concerné par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes. En d'autres termes, l'action de

groupe est, en matière de concurrence, une action subséquente ou consécutive (conformément à la règle dite du « ***follow on*** », par opposition au « ***stand alone*** ») qui ne peut intervenir qu'après une décision définitive :

– de l'Autorité de la concurrence française ou de toute autre autorité équivalente d'un autre État membre de l'Union européenne ;

– de la Commission européenne dans l'exercice de ses pouvoirs d'application des articles 101 et 102 TFUE ;

– d'une juridiction, française, d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Union européenne (arrêt du Tribunal de l'Union européenne devenu définitif ou de la Cour de justice de l'Union européenne).

L'application ou la mise en œuvre privée (« *private enforcement* ») du droit de la concurrence fait ainsi nécessairement suite à son application ou mise en œuvre publique (« *public enforcement* »).

En conséquence, la **charge de la preuve** pesant sur les associations requérantes est considérablement allégée, puisque le manquement du professionnel établi par la décision définitive précitée est **réputé établi** en application du second alinéa de l'article L. 423-10. Une présomption irréfragable est ainsi prévue. Seul le lien de causalité entre ce manquement et les préjudices, ainsi que leur détermination, resteront à établir.

Le travail du juge de l'indemnisation, qui n'est pas le mieux à même d'apprécier l'existence de pratiques anticoncurrentielles, nécessitant une expertise particulière et des moyens d'investigations spécifiques, en sera également simplifié.

● Article L. 423-11 : délai de recours

Cet article prévoit un **régime de prescription spécifique** pour l'action de groupe en matière de concurrence. Celle-ci pourra être engagée dans un **délai de cinq ans** à compter de la décision ayant constaté la pratique anticoncurrentielle et devenue définitive mentionnée à l'article L. 423-10.

La Commission, sur la proposition du rapporteur pour avis, propose de compléter cette disposition par des règles en matière de prescription des actions individuelles en responsabilité fondée sur une infraction au droit de la concurrence, afin d'assurer la coïncidence de la prescription des actions individuelles et celle de l'action de groupe dans ce domaine. À défaut, une action de groupe pourrait être introduite alors que les actions individuelles elles-mêmes sont prescrites. La solution proposée, insérée à l'article L. 426-7 du code de commerce, consiste à poser le principe du caractère interruptif de la procédure devant l'Autorité de la concurrence, une autorité nationale de la concurrence d'un autre État membre ou la Commission européenne, jusqu'à ce que leur décision soit devenue définitive.

Par ailleurs, la Commission, sur l'initiative du rapporteur pour avis, propose que le juge puisse ordonner l'exécution provisoire du jugement pour ce qui concerne les seules mesures de publicité. Dans cette hypothèse, l'entreprise ayant déjà fait l'objet d'une décision publique et définitive d'une autorité de concurrence constatant son manquement, la publicité du jugement sur la responsabilité avant qu'il ne soit définitif n'est pas de nature à porter atteinte à l'image de l'entreprise concernée.

— Section 6 : dispositions diverses

Cette section, composée de six articles, précise le régime juridique de l'action de groupe.

● Article L. 423-12 : suspension de la prescription des actions individuelles

Cet article prévoit la suspension des actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement sur la responsabilité. Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter du jour, selon le cas, où le jugement sur la responsabilité est devenu définitif ou de l'homologation par le juge de l'accord issu du recours à une médiation.

À défaut de précision contraire, ce sont toutes les actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés dans le jugement sur la responsabilité dont la prescription est suspendue, et non celles des seuls consommateurs ayant par la suite adhéré au groupe.

Cette disposition, conjointement avec l'article L. 423-14 qui précise l'articulation de l'action de groupe avec les actions individuelles, contribue à assurer le **respect de la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts**, conformément à la jurisprudence constitutionnelle [(52)].

● Article L. 423-13 : autorité de la chose jugée

Cet article précise que le jugement sur la responsabilité mentionné à l'article L. 423-3 et l'homologation judiciaire de l'accord issu d'une médiation mentionnée à l'article L. 423-9 ont autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure. L'autorité de la chose jugée est ainsi conditionnée, de manière inédite, à l'exécution effective de ces décisions de justice. *A contrario*, on peut en déduire que le jugement sur la responsabilité n'a autorité de la chose jugée à l'égard ni à l'égard des consommateurs lésés n'ayant pas adhéré au groupe, ni à l'égard de ceux ayant adhéré au groupe mais dont le préjudice n'a pas été réparé.

● Article L. 423-14 : droit d'engager des actions individuelles

Cet article prévoit que l'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans son champ d'application (sur les préjudices exclus, voir le commentaire de l'article L. 423-1, *supra*). Comme cela a été souligné, cette disposition contribue au respect du droit constitutionnel au recours et du droit à obtenir la réparation de son préjudice, conformément au principe selon lequel tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer [(53)].

S'agissant des consommateurs lésés ayant décidé de ne pas adhérer au groupe, aucune disposition expresse ne précise qu'ils conservent leur droit d'engager une action individuelle à l'encontre du même professionnel et pour le même manquement, car cela va de soi, en l'absence de toute disposition contraire et conformément aux exigences constitutionnelles précitées.

La dernière phrase de l'article L. 423-14 précise que l'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique l'adhésion à l'association requérante. Le droit de se joindre à l'action ne saurait en effet être subordonné à une telle adhésion, la liberté d'association incluant celle de ne pas adhérer à une association.

● Article L. 423-15 : irrecevabilité d'une nouvelle action de groupe

Cet article prévoit qu'une action de groupe fondée sur les **mêmes faits** et sur les **mêmes manquements** que ceux ayant fait l'objet d'une action de groupe précédemment **jugée** à l'encontre du **même professionnel** est **irrecevable**. Il vise, dans un souci de sécurité et de stabilité juridique, à éviter qu'un professionnel puisse faire l'objet d'actions de groupe successives (sans exclure cependant des actions de groupe concurrentes, dès lors qu'elles ont toutes été introduites avant qu'une action de groupe identique ait déjà été jugée), ce qui conduirait à une forme de renouvellement infini du procès à son encontre.

Cette précision est nécessaire, car l'autorité de la chose jugée, telle qu'elle est définie par l'article 1351 du code civil, ne serait pas suffisante pour rendre de telles actions de groupe irrecevables en application de l'article 122 du code de procédure civile : il y a bien identité de l'objet et de la cause de la demande, mais pas des parties, à l'exception du défendeur.

● Article L. 423-16 : substitution d'une association à l'association requérante défaillante

Cet article permet à une association de défense des consommateurs agréée nationale de demander au juge, à compter de la saisine de celui-ci d'une action de groupe, sa substitution dans les droits de l'association requérante, en cas de défaillance de celle-ci. Cette action en substitution inédite constitue une forme d'« intervention en éviction », dont l'objet est de pallier la défaillance avérée de l'association requérante.

● Article L. 423-17 : nullité des clauses faisant obstacle à une action de groupe

Toute clause tendant à interdire par avance à un consommateur de participer à une action de groupe est réputée non écrite, comme le serait une clause abusive.

— Section 7 : dispositions relatives à l'outre-mer

Cette section, composée du seul article L. 423-18, précise que le présent chapitre est applicable dans les îles Wallis-et-Futuna, les autres collectivités d'outre-mer étant soit soumises au principe d'identité législative, soit elles-mêmes compétentes en matière de procédure civile ou de consommation.

La Commission examine l'amendement CL 46 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. De nombreux articles du code de la consommation s'appliquent à la fois aux consommateurs et aux non-professionnels. Il est donc logique de permettre à ces derniers d'obtenir le respect des droits qui leur sont ainsi reconnus par la voie d'une action de groupe.

Cette extension aux non-professionnels permettrait également d'obtenir la réparation des préjudices subis par des personnes morales agissant à titre non professionnel – je pense notamment aux syndicats de copropriétaires ou aux associations n'agissant pas dans le cadre de leur activité professionnelle – ainsi que par les épargnants.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 48 du rapporteur pour avis.*

La Commission est saisie de l'amendement CL 47 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. En l'état, le texte implique l'introduction de plusieurs actions de groupe lorsque plusieurs professionnels sont en cause. Or, il peut y avoir plusieurs défendeurs à l'action de groupe.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision CL 49 du rapporteur pour avis.*

La Commission étudie l'amendement CL 50 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le juge doit avoir la possibilité de préciser les conditions de mise en œuvre d'une réparation en nature du préjudice, lorsque celle-ci lui paraît plus adaptée. Tel est l'objet de cet amendement.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL 51 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. À tout moment de la procédure, le juge doit pouvoir ordonner toute mesure d'instruction nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel. Cet amendement tend à préciser les mesures qui peuvent être ordonnées par le juge, en vue de lui permettre d'apprécier le nombre de consommateurs concernés et d'évaluer l'importance des préjudices subis par ces derniers.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 52 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à raccourcir les délais de traitement des recours en appel formés contre les jugements rendus au fond par la mise en œuvre de la procédure à jour fixe, prévue par l'article 917 du code de procédure civile, permettant au président de la cour d'appel d'arrêter, en priorité, une date d'audience à laquelle les parties devront comparaître.

M. Philippe Houillon. La mise en œuvre de la procédure fixe sera possible sans qu'il soit nécessaire de voter cet amendement ! En outre, l'accélération induite est toute relative puisque c'est le président saisi en première instance ou en appel qui fait savoir s'il accepte ou non la procédure à jour fixe et qui précise la date à laquelle l'affaire sera examinée.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de faire en sorte que cela soit systématique.

M. Philippe Houillon. À quoi bon une précision qui ne fera qu'alourdir la loi ?

Mme Colette Capdevielle. En l'état, rien n'interdit la mise en œuvre de la procédure à jour fixe pour les actions de groupe. Dès lors, pourquoi la prévoir expressément ?

M. Patrick Devedjian. La procédure à jour fixe étant dérogatoire sur ordonnance, elle ne saurait évidemment devenir la règle.

M. Philippe Houillon. L'amendement se borne à signaler qu'elle sera possible ; or, elle l'est déjà.

M. le rapporteur pour avis. Peut-être la rédaction n'est-elle pas suffisamment explicite, mais mon intention est bien de systématiser le recours à cette procédure.

Quoi qu'il en soit et compte tenu des remarques qui viennent d'être formulées, je retire cet amendement. Je procéderai à des vérifications et, le cas échéant, à une nouvelle écriture plus consensuelle.

*L'amendement CL 52 est **retiré**.*

La Commission examine l'amendement CL 53 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à prévoir que le juge ne pourra décider que les consommateurs devront passer par l'intermédiaire de l'association qu'avec l'accord de cette dernière.

M. Philippe Houillon. Quel est l'objectif précis de cet amendement ? Je ne comprends pas bien qu'il faille l'accord des associations dans la mesure où celles-ci ont le monopole de l'action de groupe !

M. le rapporteur pour avis. Si le juge décide que les consommateurs doivent passer par l'intermédiaire de l'association lors de la phase d'indemnisation, il doit avoir recueilli l'accord de cette dernière. Les consommateurs ne passeront pas par elle dès lors qu'elle ne le donnera pas.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle est saisie de l'amendement CL 54 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il convient que le juge précise dans quel délai les contestations des demandes d'indemnisation individuelle pourront être portées devant lui. Tel est l'objet de cet amendement.

M. Philippe Houillon. C'est le rôle du juge de la mise en état de fixer par injonction les délais dans lesquels telle ou telle partie doit répondre, conclure, etc.

M. Dominique Raimbourg. Nous sommes dans l'hypothèse où le jugement a déjà été rendu et où les procédures d'indemnisation ont été déterminées. Les consommateurs s'adressent alors soit au professionnel, soit à l'association de consommateurs pour obtenir le remboursement de leur préjudice, le juge indiquant le délai dans lequel les contestations doivent être formulées. C'est rassurant pour les entreprises qui, ainsi, connaissent le délai à partir duquel le contentieux est terminé.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 55 rectifié du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il convient de prévoir, dès le stade du jugement sur la responsabilité, la possibilité, pour le juge, d'ordonner le versement par le professionnel, sur un compte séquestre, d'une partie des sommes dues. Une fois encore, cela permettra de renforcer le caractère dissuasif de l'action de groupe. De surcroît, le juge pourra se prémunir contre l'éventuelle indélicatesse de professionnels qui chercheraient à se dérober à leurs responsabilités en ne réparant pas des préjudices dont ils seraient responsables.

M. Philippe Houillon. En droit français, le juge du siège statue sur des demandes. La demande de consignation peut parfaitement être portée par une partie, en l'occurrence l'association, et le juge peut d'ores et déjà ordonner le paiement d'une provision ou une consignation entre les mains d'un séquestre désigné. N'alourdissons donc pas la loi !

M. le rapporteur pour avis. J'entends bien, et la précision que j'apporte n'est peut-être pas nécessaire. Néanmoins, nous créons une nouvelle voie de droit qui comporte des spécificités. À ce stade de la procédure, le groupe n'est pas constitué et l'ensemble du préjudice est peut-être difficilement évaluable. Cet amendement permet de s'assurer que les juges disposeront bien d'une telle faculté, car nous ne sommes pas totalement dans le cadre du droit commun. D'ailleurs, les juristes que nous avons consultés estimaient qu'il n'était pas inutile d'inscrire une telle précision dans le texte.

Mme Colette Capdevielle. Nous comprenons le souci de sécurisation qui a motivé la rédaction de cet amendement. Toutefois, il me semble utile de préciser que la consignation pourrait avoir lieu sur un compte séquestre, et non à la seule Caisse des dépôts et consignations comme le prévoit l'amendement.

M. Philippe Houillon. Le droit commun s'applique expressément à tout ce qui, dans un texte, n'y déroge pas.

M. Patrick Devedjian. Il ne faut pas mépriser les procédures car c'est d'elles que dépend la liberté. Les déclarations de principe, c'est très bien, mais elles ne peuvent être mises en œuvre sans les procédures !

M. le rapporteur pour avis. Je maintiens telle quelle la rédaction d'un amendement qui répond à des attentes, notamment gouvernementales.

Les réflexions de nos collègues de l'opposition sont certes utiles, mais il subsiste trop de doutes pour que nous renoncions à des précisions qui nous paraissent nécessaires. Cela alourdit peut-être un peu le texte…

M. Philippe Houillon. C'est une usine à gaz !

M. le rapporteur pour avis. Non ! Vous dites vous-même que le droit commun s'applique. En l'occurrence, nous voulons être certains qu'il n'y aura pas d'ambiguïtés quant à la faculté dont dispose le juge.

*La Commission **rejette** l'amendement CL 55 rectifié.*

Puis elle est saisie de l'amendement CL 56 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à s'assurer que le ou les tiers auxquels l'association fera appel pour l'assister lors de la phase d'indemnisation des consommateurs appartiennent à une profession judiciaire réglementée. Compte tenu de la lourdeur de cette phase et des sommes qui peuvent être engagées, il faut donner aux juges et aux consommateurs un certain nombre de garanties. Cela montre d'ailleurs, une fois de plus, que nous faisons toute confiance aux avocats !

M. Dominique Raimbourg. Le mot « judiciaire », accolé à celui de « profession », empêcherait-il l'intervention d'un expert-comptable ?

M. le rapporteur pour avis. Je n'en suis pas sûr, il faudra le vérifier.

M. Dominique Raimbourg. Indépendamment de la querelle entre avocats et experts-comptables, qui devra bien s'apaiser un jour, il ne faudrait pas empêcher le juge de pouvoir désigner des experts-comptables, dont l'intervention peut être utile dans certains dossiers très complexes du point de vue de la comptabilité.

M. Bernard Gérard. Est-il vraiment nécessaire d'ouvrir une boîte de Pandore qui ferait des remous dans tous les barreaux de France ? Le juge a toujours la possibilité de faire appel aux « sachants », y compris aux experts-comptables, dans le cadre d'une procédure.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL 21 de M. Bernard Gérard.

M. Bernard Gérard. Cet amendement vise à rappeler que le champ d'application de l'action de groupe est limité à la réparation des préjudices matériels individuels.

Tout autre préjudice – moral ou corporel, par exemple – est expressément exclu, conformément à ce qui est indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi et dans l'étude d'impact qui soulignent que les dommages autres que matériels relèvent d'une appréciation individuelle et non collective.

M. le rapporteur pour avis. La précision est inutile : le projet de loi ne souffre d'aucune ambiguïté sur ce point. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision CL 57 du rapporteur pour avis.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 22 de M. Bernard Gérard.

M. Bernard Gérard. Il convient de préciser que seuls les consommateurs ayant manifesté expressément leur volonté de rejoindre le groupe doivent être indemnisés par le professionnel.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement est déjà satisfait : le projet de loi est suffisamment clair à cet égard. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle est saisie de l'amendement CL 23 de M. Bernard Gérard.

M. Bernard Gérard. Le juge ne rendant qu'un seul jugement, cet amendement vise à remplacer, à l'alinéa 25, les mots : « des jugements mentionnés » par les mots : « du jugement mentionné ».

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 24 de M. Bernard Gérard.

M. Bernard Gérard. Cet amendement vise à préciser qu'un processus de médiation, facultatif, pourra être ouvert entre les consommateurs et/ou l'association d'une part et le professionnel, d'autre part, indépendamment de toute action de groupe et à tout moment de la procédure, afin de trouver un accord amiable.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable : la référence à l'association requérante induit qu'une action de groupe a été engagée, on ne peut donc écrire « indépendamment de toute action de groupe ».

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, elle **rejette** l'amendement CL 25 de M. Bernard Gérard.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 26 de M. Bernard Gérard.

M. Bernard Gérard. Cet amendement vise à encadrer la publicité que peut ordonner le juge sur l'accord issu de la procédure de médiation, afin que chaque consommateur membre du groupe en soit informé.

Les critères applicables à la publicité du jugement relatif à la responsabilité du professionnel doivent être également appliqués. En effet, une publicité inadaptée à la situation peut avoir des conséquences extrêmement lourdes, notamment en termes d'image, pour l'entreprise mise en cause. Il convient donc que le juge privilégie, au cas par cas, les mesures de publicité qui se révèlent les moins dommageables et les moins coûteuses pour le professionnel.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement tend à aligner les mesures de publicité relatives à l'accord issu de la médiation sur celles du jugement en responsabilité ; or la publicité de cet accord n'a pas à être subordonnée au fait qu'il ne soit plus susceptible de voie de recours. Avis défavorable.

*La Commission **rejett**e l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL 58 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. En cohérence avec la règle prévue à l'alinéa 15 pour la publicité du jugement sur la responsabilité, les mesures de publicité de l'accord issu d'une médiation ordonnées par le juge doivent être à la charge du professionnel.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 27 de M. Bernard Gérard.

M. Bernard Gérard. Cet amendement vise à limiter le champ de l'action de groupe au droit de la consommation.

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

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision CL 59 du rapporteur pour avis.*

La Commission examine l'amendement CL 63 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement vise à accélérer la procédure d'action de groupe en matière de concurrence.

Mme Cécile Untermaier. La disposition prévue me semble aller de soi.

M. le rapporteur pour avis. Pas pour tout le monde, apparemment. La précision me semble donc utile.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite les amendements de précision CL 60 et CL 61 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1er **modifié**.*

Article 2

(art. L. 211-15 et L. 532-2 du code de l'organisation judiciaire)

Juridictions spécialisées et application dans le temps de l'action de groupe en matière de concurrence

Cet article prévoit de confier les actions de groupe à des juridictions spécialisées et précise l'application dans le temps de l'action de groupe en matière de concurrence.

1. Spécialisation de certains tribunaux de grande instance en matière d'actions de groupe

Le **I** du présent article insère au sein de la sous-section 2 (« *Compétence particulière à certains tribunaux de grande instance* ») de la section 1 (« *Compétence matérielle* ») du chapitre Ier (« *Institution et compétence* ») du titre Ier (« *Le tribunal de grande instance* ») du livre II (« *Juridictions du premier degré* ») du code de l'organisation judiciaire un nouvel article L. 211-15. En application de ce nouvel article, des **tribunaux de grande instance spécialement désignés** connaîtront des actions de groupe.

La gestion de ces nouveaux contentieux de masse exigera en effet une certaine **expertise judiciaire**, qui justifie de confier ces derniers à des tribunaux de grande instance spécialisés. Cette disposition déroge à la fois à la compétence d'attribution et à la compétence territoriale actuelle.

En ce qui concerne la *compétence d'attribution*, une partie du droit de la consommation, comme le crédit à la consommation, relève en effet de la compétence des tribunaux d'instance.

En ce qui concerne la *compétence territoriale*, la concentration du contentieux au sein de certains tribunaux de grande instance permettrait d'éviter son éparpillement sur l'ensemble du territoire national, qui pourrait rendre difficile la gestion de plusieurs actions de groupe connexes. Elle favorisera également le développement d'une expertise au sein des juridictions retenues. À ce stade, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, ni le nombre ni le siège des tribunaux de grande instance qui seront désignés n'ont encore été déterminés.

L'une des options envisagée consisterait à s'inspirer de la solution retenue en matière de pratiques anticoncurrentielles. L'article L. 420-7 du code de commerce prévoit en effet une spécialisation des juridictions de droit commun dans ce domaine. Depuis le 1er janvier 2006, huit tribunaux de grande instance et huit tribunaux de commerce (Bordeaux, Fort-de-France, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes) bénéficient ainsi d'une compétence exclusive en matière de pratiques anticoncurrentielles. En appel, la cour d'appel de Paris est seule investie du pouvoir de statuer sur les appels formés contre les décisions rendues sur les litiges relatifs à l'application du droit de la concurrence (en application des articles L. 420-7, seconde phrase, et R. 420-5 du code de commerce)

Le nombre et le choix du ou des tribunaux de grande instance compétents devront également tenir compte du critère retenu pour déterminer la juridiction territorialement compétente.

Le **II** du présent article opère une modification de conséquence à l'article L. 532-2 du même code, relatif à l'application à Wallis-et-Futuna.

2. Application *ratione temporis* de l'action de groupe en matière de concurrence

Le **III** du présent article prévoit une règle spécifique en ce qui concerne l'application dans le temps de l'action de groupe en matière de concurrence. Ces actions **ne pourront être introduites pour la réparation des préjudices causés par des manquements au droit de la concurrence ayant fait l'objet d'une décision définitive intervenue avant la date de la publication de la présente loi.**

Cette disposition a pour effet d'exclure plusieurs décisions significatives, parmi lesquelles figurent notamment, s'agissant de la seule Autorité de la concurrence :

– l'affaire des calculatrices scolaires (03-D-45), devenue définitive par un arrêt de rejet de la Cour de cassation du 18 novembre 2008. Elle avait conduit à une sanction de 3 millions d'euros imposée aux deux principaux fournisseurs sur ce marché, pour entente horizontale sur les prix, ainsi qu'à trois distributeurs pour entente verticale avec leurs fournisseurs ;

– l'*affaire de la téléphonie mobile* (05-D-65), dans laquelle le Conseil de la concurrence a sanctionné l'entente de trois opérateurs mobiles, leur infligeant des sanctions d'un montant total de 534 millions d'euros. Cette décision est devenue définitive par un arrêt de rejet de la Cour de cassation du 30 mai 2012 ;

– l'*affaire Clarins* (07-D-03), relative à la parfumerie de luxe ;

– l'*affaire Jeff de Bruges* (07-D-04) ;

– l'*affaire des jouets* (07-D-50), devenue définitive par un arrêt de rejet de la Cour de cassation du 7 avril 2010.

Le **IV** prévoit que le III est applicable à Wallis-et-Futuna.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 28 de M. Bernard Gérard.

M. Bernard Gérard. Le champ de l'action de groupe devant être limité au droit de la consommation, il convient d'en exclure la concurrence.

M. le rapporteur pour avis. L'extension au champ de la concurrence est l'un des grands intérêts du texte. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 29 de M. Bernard Gérard.

M. Bernard Gérard. Cet amendement tend à encadrer l'application des actions de groupe dans le temps en matière de consommation, afin qu'elles ne visent que les contrats et manquements à des obligations légales survenus postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

M. le rapporteur pour avis. L'application de la loi dans le temps est déjà suffisamment encadrée et témoigne d'une grande prudence. Aller au-delà limiterait trop la portée du texte. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, elle **rejette** ensuite l'amendement CL 30 de M. Bernard Gérard.*

Puis elle examine l'amendement CL 62 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement pose le principe du caractère interruptif de la procédure devant l'Autorité de la concurrence française, les autorités de concurrence des États membres de l'Union européenne, la Commission européenne et les juridictions de recours afin de préserver l'intérêt à agir des victimes lésées par une pratique anticoncurrentielle et de leur permettre d'obtenir réparation de leur préjudice devant les juridictions civiles, notamment en recourant à une action de groupe.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 2 **modifié**.*

*

* *

Après l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CL 3 de Mme Marietta Karamanli, portant article additionnel après l'article 2.

Mme Marietta Karamanli. Le Gouvernement a choisi de limiter la portée de l'action de groupe au domaine de la consommation, faisant valoir qu'il convenait de l'évaluer afin d'en étendre éventuellement la portée. Il me semble utile, dans ces conditions, de demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur l'application de la loi un an après son entrée en vigueur.

Je sais bien que de telles demandes ne sont pas toujours suivies d'effets, mais la spécificité du domaine concerné me semble justifier l'amendement. Il nous faut au demeurant réfléchir aux moyens de rendre automatique la remise de ces rapports.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je suis par principe hostile à ce genre d'amendement, pour les raisons qui viennent d'ailleurs d'être exposées. Qui plus est, la rédaction confine à l'injonction. Enfin, l'Assemblée nationale a tout à fait la possibilité de mener, dans un an, l'évaluation que vous souhaitez *via* le Comité d'évaluation et de contrôle, dont le rôle est précisément d'évaluer les politiques publiques sur des sujets communs à plusieurs commissions permanentes. Cette démarche prétorienne aurait beaucoup plus de portée, pour le Parlement, que l'attente d'un rapport que nul ne pensera à réclamer s'il ne vient pas.

Mme Cécile Untermaier. Cosignataire de l'amendement, je me range aux arguments du président de la Commission.

M. le rapporteur pour avis. Je souscris à l'objectif poursuivi, même s'il faudrait au moins deux ou trois ans pour évaluer le dispositif. J'émets donc un avis favorable à l'amendement, même s'il convient, à mon sens, de prendre en considération les sages observations du président Urvoas.

Mme Marietta Karamanli. J'ai exprimé les mêmes réserves que lui en présentant l'amendement. Cependant, je souhaite que nous affirmions collectivement notre souhait d'une réelle évaluation, notamment pour étudier la possibilité d'étendre l'action de groupe à d'autres domaines. Le Parlement doit également réfléchir aux moyens d'obtenir des rapports d'évaluation du Gouvernement, notamment sur ce texte, car de tels rapports peuvent lui donner un éclairage complémentaire. Le pessimisme du président Urvoas est avant tout d'ordre pragmatique, je le conçois bien, mais nous devons aussi rester volontaristes. Quoi qu'il en soit je retire l'amendement.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je m'engage pour ma part à proposer de soumettre le sujet au Comité d'évaluation et de contrôle dans deux ans. Ce serait d'ailleurs la première initiative de ce genre de notre Commission, la plupart du temps saisie sur des domaines qui relèvent de sa seule compétence ; reste que, s'agissant d'un dispositif nouveau dans notre droit, l'évaluation est effectivement nécessaire. Que cette évaluation émane du Parlement me semblerait une bonne chose.

L'amendement CL 3 est ***retiré****.*

La Commission émet un avis ***favorable*** *à l'adoption des articles du projet de loi sur lesquels elle était saisie, sous réserve des* ***modifications*** *apportées par les amendements qu'elle a adoptés.*

Notes

[1] *() Consommateurs actualités, n° 311, 11 décembre 1981.*

[2] *() Rapport de la commission de refonte du droit de la consommation, « Vers un nouveau droit de la consommation », publié en 1984.*

[3] *() Loi n° 92-60 du 18 janvier 1992, renforçant la protection des consommateurs, publiée au Journal officiel du 21 janvier 1992.*

[4] *() Rapport présenté au Premier ministre par Luc Chatel, le 9 juillet 2003 : « De la conso-méfiance à la conso-confiance ».*

[5] *() Groupe de travail présidé par Guillaume Cerutti, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau, Rapport sur l'action de groupe remis à Thierry Breton, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et Pascal Clément, garde des Sceaux, 16 décembre 2005.*

[6] *() Projet de loi n° 3430 (XII^{ème} législature).*

[7] *() Voir à ce sujet la proposition de loi n° 3055 de M. Luc Chatel, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 avril 2006, et la proposition de loi n° 322 (2005-2006) de Mme Nicole Bricq et M. Richard Yung, enregistrée à la présidence du Sénat le 25 avril 2006.*

[8] *() Rapport d'information n° 499, « L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs », 2009-2010.*

[9] *() Rapport d'information n° 3319 de Mme George Pau-Langevin et M. Philippe Gosselin, L'accès au droit et à la justice : une nécessité pour une société démocratique, 6 avril 2011, p. 45.*

[10] *() Cour du district nord de l'Illinois, Boshes vs General Motors Corp., en 1983.*

[11] *() Cette procédure permet au requérant d'obtenir de la part du défendeur tous les documents en sa possession qu'il estime utiles à l'appui de son recours.*

[12] *() Arrêts Snyder vs Harris, en 1969, et Zhan vs International Paper Co, en 1973.*

[13] *() Rapport annuel 2003, Judicial Business of the United States.*

[14] *() C. Piché, « Recours collectif au Québec : état des lieux », Gazette du Palais, n° 135 à 136, 15 et 16 mai 2013, p. 12, note 24.*

[15] *() Cour supérieure du Québec, 17 janvier 2006, Option Consommateurs c/ Novopharm Ltd.*

[16] *() Les éléments qui suivent reprennent, pour une large part, l'étude de législation comparée sur les actions de groupe publiée par le Sénat sur les actions de groupe en mai 2010 (n° LC 206) et les éléments figurant à l'annexe 1 (p. 122 à 130) de l'étude d'impact annexée au présent projet de loi.*

[17] *() Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*

[18] *() Article 14 de la loi n° 83/95.*

[19] *() CJCE, 20 septembre 2011, Courage et Crehan, C-453/99, Rec. p. I-6297 et 16 juillet 2006, Manfredi, C-295 à 298-/04, Rec. p. I-6619.*

[20] *() COM (2005) 672 du 19 décembre 2005.*

[21] *() COM (2008) 165 du 2 avril 2008.*

[22] *() COM (2008) 794 du 27 novembre 2008.*

[23] *() COM (2010) 135 final du 31 mars 2010.*

[24] *() COM (2013) 404 final.*

[25] *() Un programme de clémence est un programme sur la base duquel un participant à une entente secrète, indépendamment des autres entreprises participant à l'entente, coopère avec l'autorité de la concurrence*

dans le cadre de son enquête en présentant spontanément des éléments attestation sa connaissance de l'entente et le rôle qu'elle y joue, en échange d'une immunité d'amende ou de la réduction de son montant.

[26] *() Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, publiée au Journal officiel du 30 décembre 1973.*

[27] *() Rapport sur l'action de groupe, établi par le groupe de travail présidé par MM. Guillaume Cerutti et Marc Guillaume et remis le 16 décembre 2005 au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie ainsi qu'au garde des Sceaux, p. 23.*

[28] *() Loi n° 95-96, du 1er février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial, publiée au Journal officiel du 2 février 1995.*

[29] *() Ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001, portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière de droit de la consommation, publiée au Journal officiel du 25 août 2001.*

[30] *() Cass. 1ère civ., 1er février 2005, UFC-Que choisir 38 de l'Isère c/ société Protection One France anciennement dénommée Compagnie européenne de télésécurité et UFC-Que Choisir c/ société Avenir Télécom venant aux droits de la société Net up dite Log Global Services.*

[31] *() Tribunal d'instance de Colombes, 25 mars 2005, Familles de France 33 et UFC-Que Choisir 33 c/ SA Franfinance et SARL MFD.*

[32] *() Décision n° 05-D-65, BOCC du 29 avril 2006.*

[33] *() Civ. 1ère, 26 mai 2011, UFC et autres c./Bouygues Telecom, n° 10-15.676.*

[34] *() Rapport sur l'action de groupe, établi par le groupe de travail présidé par MM. Guillaume Cerutti et Marc Guillaume et remis le 16 décembre 2005 au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie ainsi qu'au garde des Sceaux, p. 24.*

[35] *() Mancur Olson, Logique de l'action collective, PUF, 1978 (éd. originale : The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, 1965).*

[36] *() Avis relatif à l'introduction de l'action de groupe en matière de pratiques anticoncurrentielles, rendu le 21 septembre 2006, point 30.*

[37] *() Ibidem, point 31.*

[38] *() X. Gabaix, A. Landier et D. Thesmar, « La protection du consommateur : rationalité limitée et régulation », La Documentation française, 2012.*

[39] *() Towers Perrin, 2008 Update on U.S. Tort CostTrends.*

[40] *() Le pacte de « quota litis » consiste à fixer les honoraires de l'avocat exclusivement en fonction du résultat judiciaire obtenu. Il est interdit par la première phrase du troisième alinéa de l'article 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques du 10 juillet 1991, aux termes de laquelle : « Toute fixation d'honoraires, qui ne le serait qu'en fonction du résultat judiciaire est interdite. ». En revanche, l'honoraire complémentaire de résultat est autorisé par la seconde phrase de cette disposition, qui prévoit qu'est « licite la convention qui, outre la rémunération des prestations effectuées, prévoit la fixation d'un honoraire complémentaire en fonction du résultat obtenu ou du service rendu ».*

[41] *() La procédure dite de « discovery », ou de « pre-trial discovery », est une phase d'investigation et d'instruction préalable au procès civil et commercial, au cours de laquelle chaque partie peut exiger de l'autre qu'elle divulgue tous les éléments de preuve pertinents au litige dont elle dispose, même si elles lui sont contraires, quelles que soient leur localisation et leur forme.*

[42] *() Décision n° 12-D-08 du 6 mars 2012.*

[43] *() Décision n° 12-D-10 du 20 mars 2012.*

[44] *() Décisions n° 89-257 DC du 25 juillet 1989, Loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion, et n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, Société Système U.*

[45] *() Elles ne seront probablement plus que quinze lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'Asseco-CFDT n'ayant pas demandé le renouvellement de son agrément après le 8 septembre 2013.*

[46] *() CJCE, 22 novembre 2001, Idealservice MN RE et Cape, C-541/99 et C-542/99, Rec. p. I-9049 et CJCE, 20 janvier 2005, Gruber, C-464/01, Rec. p. I-439.*

[47] *() Civ. 1ère, 2 avril 2009, n° 08-11231.*

[48] *() CE, 27 avril 1998, Cornette de Saint Cyr, n° 184473 et n° 184557.*

[49] *() Crim., 15 mai 1984, n° 84-90252, Bull. crim. n° 178.*

[50] *() J. Calais-Auloy, Droit de la consommation, Dalloz, 2010, n° 3 ; Y. Picod, H. Davo, Droit de la consommation, Syrey, 2010, n° 39.*

[51] *() Aux termes de l'article 695 du code de procédure civile, « les dépens afférents aux instances, actes et procédures d'exécution comprennent :*

1° Les droits, taxes, redevances ou émoluments perçus par les secrétariats des juridictions ou l'administration des impôts à l'exception des droits, taxes et pénalités éventuellement dus sur les actes et titres produits à l'appui des prétentions des parties ;

2° Les frais de traduction des actes lorsque celle-ci est rendue nécessaire par la loi ou par un engagement international ;

3° Les indemnités des témoins ;

4° La rémunération des techniciens ;

5° Les débours tarifés ;

6° Les émoluments des officiers publics ou ministériels ;

7° La rémunération des avocats dans la mesure où elle est réglementée y compris les droits de plaidoirie ;

8° Les frais occasionnés par la notification d'un acte à l'étranger ;

9° Les frais d'interprétariat et de traduction rendus nécessaires par les mesures d'instruction effectuées à l'étranger à la demande des juridictions dans le cadre du règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile et commerciale ;

10° Les enquêtes sociales ordonnées en application des articles 1072, 1171 et 1221 ;

11° La rémunération de la personne désignée par le juge pour entendre le mineur, en application de l'article 388-1 du code civil. »

[52] *() Décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989, Loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion, cons. 24 ; décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, Société Système U, cons. 8.*

[53] *() Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, Époux L., cons. 10.*

e. Avis n° 1116 de M. Jean-Louis Bricout

A.- L'ACTION DE GROUPE : LES CITOYENS SONT-ILS JUSTE DES CONSOMMATEURS ?

L'article 1er du projet de loi introduit dans le droit français la procédure d'action de groupe. Le Gouvernement respecte ainsi une promesse du Président de la République et clôt près de trente années de réflexion au cours desquelles colloques et rapports se sont succédé afin de mettre en place un système *« à la française »*. Rappelons que l'ancien Président de la République M. Jacques Chirac avait évoqué le sujet en 2005, puis deux propositions de loi et un projet de loi avaient été déposés en 2006 ; enfin M. Luc Chatel, secrétaire d'État à la consommation en 2008, avait annoncé un projet de loi qui devait instituer cette nouvelle procédure, mais il n'a pas été déposé.

Douze pays de l'Union européenne ont déjà autorisé l'action de groupe, qui est née historiquement aux États-Unis, à la suite de l'explosion, le 16 avril 1947, de 2 300 tonnes de nitrate d'ammonium dans le port de Texas City, provoquant la mort de 581 personnes et des blessures pour 3 000 autres. L'action en justice fut menée par plus de 8 000 plaignants contre le gouvernement américain.

L'expression *« système à la française »* peut faire sourire, mais il ne s'agit pas d'un quelconque nombrilisme juridique par lequel la France rejetterait la *class action* américaine, que l'on retrouve dans plusieurs pays de la *common law*. Aux États-Unis, la base des rapports dans la société est le contrat plutôt que la loi, ce qui rend nécessaire un large accès aux tribunaux, soit individuellement, soit collectivement.

L'action de groupe n'a rien d'un choix idéologique : en dehors de cas spectaculaires, elle permet de régler de petits litiges pour lesquels les justiciables n'osent porter plainte en raison de la faiblesse des sommes en jeu, comme l'a rappelé Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, lorsqu'elle a annoncé le 22 juin 2012 qu'elle souhaitait mettre en place les *« class action à la française »*.

Le choix du Gouvernement apparaîtra sans doute restrictif à ceux qui escomptaient une action de groupe couvrant la réparation des préjudices environnementaux ou de santé publique. Il répond à la logique du projet de loi, centré sur le consommateur. Le droit français prévoit par ailleurs la possibilité pour plusieurs personnes de donner mandat à une association pour les représenter en justice en raison du préjudice environnemental qu'elles subissent. Régie par les articles R. 142-1 et suivants du code de l'environnement, l'action en représentation conjointe est rarement mise en œuvre et l'introduction de l'action de groupe dans notre

législation oblige à une réflexion sur son avenir : l'action de groupe est en effet plus simple à conduire et permet d'indemniser un nombre appréciable de personnes.

Pour les députés de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le projet de loi n'interdit toutefois aucune évolution ultérieure en ces deux domaines car quels que soient les arguments de compétitivité économique avancés par les fédérations professionnelles, les préjudices que peuvent subir les consommateurs ne concernent pas uniquement le non-respect de clauses contractuelles ou les ententes entre producteurs. Dès lors qu'un produit contient des substances toxiques, comme le dimethyl fulmarate qui imprégnait des canapés, des vêtements et des chaussures importées de Chine, dès lors que des processus de fabrication portent atteinte à l'environnement, le rapport contractuel entre un producteur et un consommateur disparaît pour laisser place à la défense des biens publics indispensables à la vie comme l'air ou l'eau, ou la réparation due à des personnes touchées par des pathologies. Les victimes ne sont pas simplement des consommateurs mais des personnes humaines à part entière.

1. La logique du projet de loi

Le texte a pour ambition de rééquilibrer les relations entre les producteurs, les distributeurs et les consommateurs, partant du principe qu'une information loyale de ces derniers assure un meilleur fonctionnement de l'économie. Il porte essentiellement sur la réforme du code de la consommation :

– en traitant des litiges nés des conditions de formation et d'exécution des contrats de consommation ;

– en ouvrant la possibilité d'agir judiciairement en cas d'entente ou d'abus de position dominante.

Le premier cas est très fréquent et corrige une situation anormale subie quotidiennement par les consommateurs. De nombreux litiges portent en effet sur des sommes minimes à l'échelle des individus, ce qui les dissuade d'engager une procédure, alors que le fabricant ou le distributeur enregistre de larges bénéfices. Seule une action de groupe permet de réunir l'ensemble des personnes concernées par un même contentieux. Le second cas autorise les associations de consommateurs à porter plainte en cas de manquement aux règles de la concurrence. D'après les économistes, ces entorses génèrent une augmentation injustifiée des prix d'environ 20 %. Rappelons que les pouvoirs publics ont la possibilité de poursuivre et de condamner les auteurs des ententes – via notamment l'Autorité de la concurrence - mais les procédures ne conduisent pas à une indemnisation des consommateurs, alors que les textes communautaires garantissent le droit à réparation pour chaque victime de telles ententes. Il y a donc nécessité à ce que des consommateurs, n'osant agir en raison de la faiblesse de leur perte individuelle ainsi que du montant escompté au titre de la réparation, hésitant également à se lancer dans une procédure complexe, soient assistés par des associations agréées. Un équilibre est ainsi rétabli au profit de consommateurs isolés face à de grands groupes.

Partant de cet objectif, le projet de loi fonde l'action de groupe sur les trois principes suivants :

– tout groupe est constitué de personnes souhaitant volontairement être représentées dans le cadre de l'action engagée. La technique par laquelle une action englobe par défaut toutes les victimes a été écartée, au motif qu'il appartient à chacun d'exercer le droit d'ester en justice dont il dispose ;

– le droit d'introduire une action est ouvert aux seules associations agréées de consommateurs, représentatives au niveau national ;

– le champ de l'action porte sur les préjudices matériels subis par les consommateurs en raison du non-respect du droit de la consommation ou du droit de la concurrence ; il ne comprend pas les préjudices moraux et corporels, qui relèvent d'autres contentieux et ne s'étend pas à l'environnement et à la santé publique.

Ces trois principes visent à encadrer l'action de groupe afin d'éviter certaines dérives :

– en restreignant le recours aux seules associations agréées de consommateurs – un peu plus d'une quinzaine en France - le législateur atténue très fortement le risque d'une judiciarisation des relations commerciales au sein de notre société. Les avocats sont ainsi écartés du dispositif d'introduction afin de ne pas créer un marché du recours en matière de consommation, comme il est constaté dans d'autres pays ;

– en ne concernant que la réparation des préjudices matériels, à l'exclusion d'autres indemnités comme les *« dommages punitifs »* du droit américain, le texte prévient des actions dont l'objectif final serait un profit financier au lieu de la défense du consommateur ; **l'unique objectif de l'action de groupe est de permettre l'effectivité de la réparation** à laquelle le consommateur a droit et non de créer une charge permanente pour les acteurs économiques. L'étude d'impact présentée par le Gouvernement rappelle sur ce point que la procédure américaine représente un coût annuel de 0,95 % du PIB aux États-Unis.

Votre Rapporteur pour avis renvoie au rapport de la commission des affaires économiques, compétente sur le fond, ainsi qu'à celui de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, saisie pour avis, pour les autres aspects de la procédure.

2. La nécessité d'étendre l'action de groupe aux questions d'environnement et de santé publique

Le Gouvernement souhaite principalement améliorer les mécanismes de la consommation par le présent texte, partant du principe que des règles claires peuvent stimuler les performances de notre économie. Cette démarche recueille évidemment l'accord de votre Rapporteur pour avis mais elle ne peut être considérée comme définitive, sauf à sanctuariser les questions économiques ou à les réduire à un rapport purement marchand. L'économie a des conséquences politiques, sociales, culturelles, environnementales ou encore diplomatiques, qui interdisent une approche en vase clos de cette discipline.

L'extension de l'action de groupe aux questions d'environnement et de santé publique n'est donc pas incongrue, même dans le cadre d'un projet de loi portant sur le code de la consommation. Elle répond au fait que l'ensemble des volets de la chaîne économique peut avoir des effets négatifs sur l'homme ou son environnement.

Cette extension doit être considérée comme un élément de la politique de transition écologique et énergétique que le Gouvernement ambitionne pour notre pays. Mise en avant par M. le Président de la République lors de sa campagne électorale, réaffirmée par le Premier ministre lors de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, elle met graduellement en place des actions d'ordre structurel comme le bouquet énergétique, mais insiste également sur l'engagement de l'ensemble de la société. C'est dans ce contexte qu'ont déjà été votées deux lois favorisant l'implication de nos concitoyens sur les questions environnementales, celle sur la participation du public (n° 2012-1460 du 27 décembre 2012) et celle sur l'indépendance de l'expertise scientifique et la protection des lanceurs d'alerte (n° 2013-316 du 16 avril 2013). Il serait donc logique de poursuivre cette politique en permettant aux associations de protection de l'environnement d'agir en justice quand elles constatent qu'une action économique a des conséquences dommageables.

Affirmer la nécessité d'élargir l'action de groupe aux questions d'environnement nécessite néanmoins d'en clarifier les objectifs. Il y a en effet une différence notable entre une action qui défend des consommateurs lésés par un producteur ou un distributeur et une action faisant suite à une atteinte à l'environnement, sauf à se placer sous le seul angle de la réparation à laquelle aurait droit une personne victime d'une telle atteinte. La dimension politique n'est en effet jamais loin dans les affaires d'environnement, ce qui est rarement le cas pour les litiges intervenant dans le droit de la consommation. Même si l'indemnisation des victimes constitue la toile de fond de ces deux types d'action, un procès dans le domaine de l'environnement renvoie toujours *in fine* à un débat sur l'organisation et les finalités de notre société.

Outre les objectifs recherchés, apparaît la question de la réparation. L'action de groupe n'a en effet de pertinence que si les personnes lésées sont dans la même situation et ont droit à des indemnisations identiques. S'il est facile de quantifier le dommage dû au non-respect du droit de la consommation ou de la concurrence, l'exercice est plus difficile quand l'environnement ou la santé sont en jeu. Des victimes d'un produit nocif peuvent avoir été touchées à des degrés divers par un produit, et n'avoir pas droit en conséquence à la même réparation… L'atteinte à l'environnement ou à la santé ne peut par ailleurs se limiter à la compensation du dommage matériel. Il existe des conséquences morales, esthétiques ou encore sanitaires, pour lesquelles les juges procèdent à de complexes expertises lorsqu'ils procèdent au calcul des indemnisations.

Votre Rapporteur pour avis prend acte de la logique qui structure dans l'immédiat le présent projet de loi. Il souhaite néanmoins que sa discussion soit l'occasion d'examiner les perspectives offertes par l'action de groupe en matière d'environnement et de santé. Tel est le sens d'un amendement qu'il dépose sur ce point.

f. Amendements adoptés en séance

- **Amendement n° 643 présenté par M. Hammadi**

ARTICLE PREMIER

À l'alinéa 15, après le mot :

« instruction »,

insérer les mots :

« légalement admissible ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de précision.

La mention « légalement admissibles » existe par ailleurs dans d'autres textes de loi (notamment à l'article 143 du code de procédure civile). Ne pas reprendre cette précision ici pourrait faire naître un doute dans l'esprit du juge : le présent amendement vise donc à en clarifier le contenu.

- **Amendement n° 421 rect. présenté par M. Abad et autres**

ARTICLE PREMIER

À l'alinéa 16, substituer au mot :

« nécessaires »

le mot :

« adaptées ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à mieux encadrer les mesures de publicité à la charge du professionnel pour informer les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe de la décision rendue.

- **Amendement n° 186 présenté par M. Serville et autres**

ARTICLE PREMIER

À la première phrase de l'alinéa 18, substituer aux mots :

« trente jours ni supérieurs à six mois »

les mots :

« deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par lui ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Pour garantir une meilleure effectivité de l'action de groupe, il faut certainement permettre aux consommateurs un délai minimal d'adhésion de deux mois à compter de la publicité du jugement

- **Amendement n° 653 présenté par M. Hammadi**

ARTICLE PREMIER

Substituer aux alinéas 24 et 25 les trois alinéas suivants :

« Art. L. 423‑4‑1. – Lorsque les consommateurs sont identifiés, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier, le cas échéant, sous astreinte prononcée au profit de l'association, à indemniser directement et individuellement, dans un délai déterminé, les consommateurs lésés, selon les modalités qu'il fixe.

« Préalablement à son exécution par le professionnel et selon des modalités et dans le délai fixé par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

« En cas d'inexécution par le professionnel, à l'égard des consommateurs ayant accepté l'indemnisation, de la décision rendue dans le délai fixé, les dispositions des articles L. 423‑6 et L. 423‑7 sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation dans les termes de la décision vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de compléter et de sécuriser juridiquement la procédure d'action de groupe simplifiée adoptée par la commission des affaires économiques pour les contentieux les plus simples.

En premier lieu, il s'agit de préciser que la mise en œuvre de cette procédure suppose que les consommateurs soient identifiés au moment où le juge rend sa décision au fond et statue sur la responsabilité du professionnel, ce qui la différencie notablement du schéma général, en vertu duquel l'identification des consommateurs lésés n'intervient qu'au moment où ils se déclarent.

Pour ces cas, le juge dispose à l'instance de tous les éléments lui permettant de faire procéder à l'indemnisation des consommateurs lésés, directement par le professionnel, par le versement à chacun d'eux d'une indemnité identique ou sous la forme d'une réparation en nature.

Par ailleurs, pour écarter toute idée d'« opt-out », il convient, avant l'exécution de la décision, de s'assurer de l'acceptation par le consommateur de l'indemnisation dans les termes de la décision rendue. A cette fin, ce dernier est informé de manière individuelle de l'existence de cette décision devenue définitive.

Enfin, en cas de difficultés pour la liquidation des préjudices, les dispositions prévues aux articles L. 421-6 et L. 421-7 s'appliquent comme dans le cas de la procédure de droit commun, c'est-à-dire que le juge du fond tranche dans un même jugement tous les cas pour lesquels l'indemnisation proposée et acceptée n'a pas été satisfaite avec la possibilité pour l'association requérante de représenter les consommateurs qui, ayant accepté d'être indemnisés, n'ont pas été dédommagés par le professionnel dans le délai fixé.

- **Amendement n° 749 présenté par Mme Got et autres**

ARTICLE PREMIER

Compléter l'alinéa 36 par la phrase suivante :

« Cet accord précise les délais et modalités selon lesquels les consommateurs y adhérent. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Au-delà du montant et des conditions de l'indemnisation des consommateurs lésés prévus par l'accord de médiation, il est important que celui-ci prévoit les délais et modalités selon lesquels les consommateurs y adhèrent, en vue de permettre sa mise en œuvre effective. C'est cette précision qu'entend apporter le présent amendement.

- **Amendement n° 654 présenté par M. Hammadi**

ARTICLE PREMIER

I. - Compléter l'alinéa 46 par les mots :

« ou L. 423-4-1 ».

II. - En conséquence, à l'alinéa 47, après la référence :

« L. 423-3 »,

insérer les mots :

« ou de l'article L. 423-4-1 ».

III. - En conséquence, rédiger ainsi le début de l'alinéa 48 :

« Art. L. 423-13. – Les décisions prévues aux articles L. 423-3 et L. 423-4-1 ainsi que celle résultant... (le reste sans changement) ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de coordination.

Cet amendement vise , en cas d'action de groupe, à rendre applicables les règles relatives à la prescription des actions individuelles et à l'autorité de la chose jugée, non seulement lorsqu'une décision est rendue dans le cadre de la procédure ordinaire mais également lorsqu'elle relève de la procédure simplifiée.

g. Compte-rendu des débats – 1ere séance du 24 juin 2013

M. Pierre Moscovici, *ministre de l'économie et des finances*. (…) À cet égard, la grande avancée de ce projet de loi, c'est l'action de groupe.

M. Damien Abad. À quel prix ?

Mme Catherine Vautrin. Au rabais !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur de la commission des affaires économiques*. Pas de politique politicienne, s'il vous plaît !

M. Pierre Moscovici, *ministre*. Je n'hésite pas à dire qu'en votant ce texte, mesdames et messieurs les députés, vous allez introduire dans le droit national une innovation majeure – que je n'ose qualifier d'historique même si je le pense en vérité. D'autres l'avaient promise avant nous et ils ont tous cédé face à tel ou tel lobby. François Hollande l'avait promise pendant la campagne. Et la grande différence entre le Président de la République actuel et les présidents de la République qui l'ont précédé, entre ce Gouvernement et les

gouvernements qui l'ont précédé, c'est que nous, nous allons la mettre en œuvre, cette action de groupe, si vous décidez de voter ce texte. Je suis d'ailleurs curieux de savoir, en voyant certains députés de l'opposition s'animer à son évocation, qui ne votera pas cette mesure très attendue par les citoyens et consommateurs français.

M. Frédéric Lefebvre. Je ferai d'autres propositions !

M. Pierre Moscovici, *ministre*. Je tiens d'ailleurs à souligner que nous avons cherché, et je le crois, trouvé – notamment après le travail en commission des affaires économiques dont je salue le président, François Brottes, avec respect et amitié – un équilibre sur l'action de groupe. Le texte est en effet ambitieux, notamment avec l'introduction d'une procédure simplifiée, et évite de tomber dans certains travers que l'on peut trouver de l'autre côté de l'Atlantique, car nous respectons les caractéristiques de notre économique.

Ce texte ne créera, je veux le dire avec force et simplicité, pas de chasseurs de primes pourchassant les entreprises. De même, il est aujourd'hui volontairement limité dans son champ, en matière de consommation et de concurrence, comme Benoît Hamon vous l'expliquera très précisément. C'est une innovation majeure, nous devons donc prendre notre temps pour envisager son extension dans le temps et l'adapter à d'autres secteurs. Nous vous dirons comment nous comptons procéder.

Lutter contre les rentes de situation abusives, éviter même leur constitution, c'est inciter les acteurs économiques à se différencier mais à se différencier positivement. Comment ? Il leur faut se différencier par l'innovation, améliorer leur offre, et finalement – je n'hésite pas à le dire, car je ne considère pas que c'est un gros mot –, à être plus compétitifs. On voit bien là que ce projet ne s'oppose pas au rétablissement de la compétitivité, qui mobilise par ailleurs toutes nos énergies, mais bien au contraire, qu'il participe de cette même ambition centrale de notre politique économique.

J'entends déjà sur certains bancs des accusations selon lesquelles nous aurions rédigé un texte punitif ou dangereux pour les entreprises.

M. Damien Abad. Eh oui !

M. Pierre Moscovici, *ministre*. Cet argument, je le réfute d'emblée. Les entreprises ont besoin de consommateurs qui ont confiance pour consommer. Des scandales récents, que nous avons jugulés, nous ont montré que la tromperie économique d'un acteur a pu affecter toute une filière et avoir un retentissement bien au-delà de nos propres frontières. Cela n'est pas tolérable. Nous avons pu être confrontés à certaines limites, M. le ministre délégué le sait. Et cette loi est le moyen de répondre à ce type de situation. Pour que la loi soit respectée, il faut des sanctions et des sanctions efficaces. C'est une dimension parfaitement assumée par le Gouvernement.

(…)

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. (…)Mesure phare du projet de loi, l'action de groupe offrira une voie de recours collectif efficace pour les consommateurs. Comme l'a dit Pierre Moscovici, la création d'une action de groupe est un peu l'Arlésienne du droit de la consommation puisque cela dure depuis vingt ans maintenant. Jacques Chirac l'avait annoncée, en vain ; Nicolas Sarkozy l'avait promise, en vain. Voilà quinze ans que l'on sacrifie les droits des consommateurs sous la pression de certains groupes d'intérêt privés.

M. Damien Abad. Caricature !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. À la fin de l'année 2011, la majorité du Sénat, socialiste, communiste, écologiste et radicale de gauche, introduisait, contre la volonté du Gouvernement de l'époque, dans le projet de loi consommation que portait mon prédécesseur, Frédéric Lefebvre, un dispositif d'action de groupe.

Le Gouvernement précédent a alors interrompu l'examen parlementaire de ce texte. Il nous revenait de reprendre l'ouvrage, conformément aux orientations du Président de la République, François Hollande, qui nous a confié un mandat clair : instaurer enfin l'action de groupe en France. Avec l'aide de la commission des affaires économiques, saisie au fond, aidée par la commission des lois dont je salue, ici, le travail remarquable de son rapporteur, Sébastien Denaja…

M. Régis Juanico. Remarquable, en effet !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. …nous sommes parvenus, je le crois, à un progrès décisif pour le consommateur.

Cette réforme procédurale est majeure. Il s'agit d'une avancée démocratique dans le champ économique mais qui se garde des dérives parfois observées dans d'autres pays. L'action de groupe « à la française » sera, elle, au service des consommateurs et exclusivement des consommateurs,…

Mme Catherine Vautrin. Il ne suffit pas de l'affirmer. Encore faut-il le démontrer !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. …de leurs droits et de leur pouvoir d'achat, et participera à la croissance. Ce sera un dispositif équilibré qui reposera sur les grands principes généraux de notre droit. Il

répondra aux attentes fortes des consommateurs et à la nécessaire sécurité juridique et économique à laquelle aspirent légitimement les entreprises.

Le projet du Gouvernement fait suite à une large concertation, auprès tant des professionnels que des consommateurs. Elle s'appuie ainsi sur un avis unanime du Conseil national de la consommation…

M. Damien Abad. C'est faux !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. …ainsi que sur une consultation publique sur la ligne internet du ministère de l'économie et des finances.

Les effets de la création de ce nouvel outil juridique seront doubles : non seulement, le droit sera mieux respecté, mais aussi l'action de groupe aura pour effet de redistribuer des rentes indues des professionnels vers les consommateurs. Ces rentes, qui correspondent à l'addition de chacun des préjudices individuels, représentent parfois des dizaines de millions d'euros. Grâce à l'action de groupe, ces sommes indûment perçues reviendront aux consommateurs. Cela favorisera le pouvoir d'achat et contribuera à relancer la consommation, donc la compétitivité, donc la croissance.

Grâce au travail mené en commissions, le texte originel a été enrichi par deux mesures qui renforcent l'efficacité de ce nouveau droit. Le Gouvernement salue cet apport. D'une part, l'introduction d'une procédure de liquidation accélérée permettra au juge, dans les cas où les consommateurs sont déjà identifiés, de condamner le professionnel à indemniser directement les consommateurs. D'autre part, il s'agit de la possibilité, pour les actions de groupe en matière de concurrence, de rendre le jugement public dès la première instance pour éviter le risque de déperdition de preuves chez les consommateurs.

Je veux immédiatement dissiper un malentendu. Le Gouverneront ne s'arrête pas au milieu du gué en réservant l'action de groupe au champ, déjà considérable parce que le plus nombreux, des litiges de consommation et de concurrence. Nous étendrons ce droit à la santé.

M. Damien Abad. Ça promet !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Marisol Touraine s'est exprimée ce matin publiquement. Elle présentera, au début de 2014, des propositions pour créer une action de groupe dans le champ de la santé. Cette action de groupe permettra aux consommateurs d'un médicament, pour faire référence à une affaire hélas sensible du moment, de se regrouper et d'obtenir réparation non d'un préjudice économique, mais d'un préjudice corporel ou de santé, d'un dommage qui justifie souvent un examen individuel.

Ce texte, qui se concentre donc sur les litiges de la vie quotidienne et les préjudices économiques, est en quelque sorte le premier étage d'une fusée dont le second étage sera, pour 2014, la création d'une action de groupe dans le champ de la santé.

Toujours dans l'esprit de mieux protéger le consommateur, le projet renforce les outils pour lutter contre les clauses abusives en permettant un effet dit *erga omnes* à l'annulation d'une telle clause par un juge. Alors qu'auparavant, quand le juge était saisi de l'examen d'une clause contractuelle et qu'il la considérait déséquilibrée, il l'annulait du seul contrat qui lui était présenté, demain, il pourra décider que cette clause doit être annulée de tous les contrats de même nature passés par le même professionnel avec les autres consommateurs. Cette mesure est une reprise du projet de loi de mon prédécesseur, Frédéric Lefebvre, que je salue sur ce point particulier.

M. Frédéric Lefebvre. Merci !

M. Thierry Benoit. Les voies de convergence sont possibles !

M. Frédéric Lefebvre. Sur certains points, j'espère, monsieur Benoit !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Il s'agit d'une avancée procédurale importante pour de nouveaux droits pour les consommateurs qui vient compléter l'action de groupe qui n'avait pas trouvé grâce malheureusement aux yeux de la majorité à laquelle vous apparteniez alors, monsieur Lefebvre.

M. Frédéric Lefebvre. Je défendrai un amendement !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. C'est une invitation à essayer de nous rendre la pareille puisque nous avons considéré que cette disposition était bonne. Si vous êtes attaché à la protection des consommateurs, ce que j'imagine, vous ne pouvez pas être contre la proposition de Nicolas Sarkozy qui consistait à créer une action de groupe. Je vous le dis à vous en particulier, mais aussi aux parlementaires du groupe UMP en général.

M. Frédéric Lefebvre. Je répète que j'ai déposé un amendement à ce sujet !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Monsieur Lefebvre, il ne s'agira pas de s'échapper avec des amendements qui cherchent justement à s'échapper !

M. Frédéric Lefebvre. Bien au contraire !

(…)

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Le travail réalisé par les parlementaires, quels que soient les bancs sur lesquels ils siègent, en est le résultat. Vous rappelez d'ailleurs, au moment où l'exigence s'en fait entendre, que l'action de groupe existe partout sauf en France ! Codifiée depuis 1842 aux États-Unis, entrée dans la législation québécoise en 1978, votée au Brésil en juillet 1975, constitutionnalisée, même, au Portugal en 1976 avec le système dit de « l'action populaire », la France aura donc attendu 2013 pour, à son tour, l'introduire dans son corpus juridique. Pourtant, depuis la loi Royer de 1973 qui avait entrouvert la porte, que de débats, d'initiatives, de promesses, mais rien de concret.

Les présidents de la République précédents l'avaient promis, leurs concurrents malheureux aussi mais, cette fois-ci, cette réforme est bien traduite dans un projet de loi et débattue au sein de cette noble assemblée. Son élargissement viendra, comme annoncé ce matin par la ministre de la santé. Nous avons choisi une évaluation et une évolution du droit code par code. Nous ne sommes pas des Anglo-Saxons et donc notre droit n'est pas anglo-saxon non plus. La notion d' *Habeas corpus* la question des jurys populaires nous ont amenés à vouloir une démarche efficace, concrète, précise, je le répète : code par code – demain la santé, après-demain, voire avant, l'environnement, peut-être les discriminations. Nous allons y travailler dans les mois qui viennent.

(…)

M. Jean-Louis Bricout, *rapporteur pour avis*. (…) Je termine avec l'extension de l'action de groupe, débat qui a largement occupé nos travaux. Nous avons accepté un compromis avec le Gouvernement, même s'il nous semble long d'attendre quatre ans avant d'envisager de l'étendre à l'environnement.

Cette extension doit être considérée comme un élément de la politique de transition écologique et énergétique, que le Gouvernement ambitionne pour notre pays. Mise en avant par le Président de la République lors de sa campagne électorale, réaffirmée par le Premier ministre lors de la conférence environnementale, cette politique insiste sur l'engagement de l'ensemble de la société. C'est dans ce contexte qu'ont déjà été votées deux lois favorisant l'implication de nos concitoyens dans les questions environnementales, celle sur la participation du public, et celle sur l'indépendance de l'expertise scientifique et la protection des lanceurs d'alerte.

Il serait donc logique de poursuivre cette politique, en permettant aux associations de protection de l'environnement d'agir en justice quand elles constatent qu'une action économique a des conséquences dommageables. Affirmer la nécessité d'élargir l'action de groupe aux questions d'environnement nécessite néanmoins d'en clarifier les objectifs. Il y a en effet une différence notable entre une action qui défend des consommateurs lésés par un producteur ou un distributeur et une action faisant suite à une atteinte à l'environnement, sauf à se placer sous le seul angle de la réparation à laquelle aurait droit une personne lésée.

(…)

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des affaires économiques, mesdames et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, le premier titre du projet de loi relatif à la consommation dont nous sommes saisis a pour objet d'introduire en droit français une action de groupe en droit de la consommation et de la concurrence. C'est à cette seule action de groupe que je souhaite consacrer mon propos en qualité de rapporteur pour avis de la commission des lois.

Après trente ans de débats et d'atermoiements, nous allons enfin déployer concrètement un dispositif collectif de protection des consommateurs face aux pratiques illégales jusque-là impunies.

Le texte qui nous est présenté a une triple vocation : il vise d'une part à renforcer les droits des consommateurs en leur donnant la possibilité de faire trancher par le juge des litiges non couverts jusqu'ici ; il a vocation d'autre part, à équilibrer la relation entre grands opérateurs et citoyens par une juste pression sur les entreprises indélicates ; enfin, par son caractère dissuasif, il préviendra des dérives tarifaires ou contractuelles en matière bancaire, assurantielle ou de consommation courante. Ce dernier point est important. Le caractère dissuasif du texte induira nécessairement une réduction des pratiques douteuses et une augmentation du pouvoir d'achat des ménages.

M. Damien Abad. Mais non ! Personne n'y croit !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Vingt euros sur une facture de téléphone, quinze euros sur la lessive, trente euros sur un contrat d'assurance, vingt euros sur un contrat bancaire, je pourrais compléter cet inventaire à la Prévert – la poésie en moins – mais restons à l'essentiel. La création de l'action de groupe, c'est du pouvoir d'achat rendu aux ménages.

On le mesure donc, la création de cette nouvelle voie de droit constitue une avancée considérable dont il faut mesurer la portée. Elle renforcera la protection des consommateurs et conduira à assainir notre économie, en dissuadant plus fortement les pratiques illicites. L'action de groupe est nécessaire pour réparer les préjudices subis par les consommateurs lorsque le montant individuel de ces litiges est trop faible pour que les consommateurs lésés intentent une action en justice. Ces contentieux de masse peuvent porter, par le nombre

élevé de victimes, sur des montants considérables, et ils se prêtent la plupart du temps, par leur homogénéité, à un recours collectif.

L'idée n'est certes pas nouvelle. Elle a été proposée par des spécialistes du droit, les associations de consommateurs et des responsables politiques depuis les années 1970. Les deux précédents présidents de la République avaient même pris l'engagement de créer une telle action de groupe, qui ne vit cependant jamais le jour.

François Hollande, lors de sa campagne présidentielle, a également pris cet engagement. Mais à la différence de ses prédécesseurs, son engagement sera tenu car le présent projet de loi concrétise cette promesse.

L'action de groupe a longtemps été repoussée au motif qu'elle conduirait nécessairement aux dérives des *class actions* américaines. Cette crainte infondée est un mauvais prétexte pour refuser ce progrès, car les facteurs ayant conduit à de telles dérives outre-Atlantique sont absents de notre droit. Il n'y a pas de dommages et intérêts punitifs en droit français, or ce sont ceux-ci qui entraînent des condamnations d'un montant considérable aux États-Unis. Il n'y a pas non plus de rémunération exclusive des avocats aux résultats de l'action en justice, ni de procédure de *discovery*.Il faut noter que l'action de groupe est d'ailleurs pratiquée avec succès et sans qu'aucun impact négatif sur l'économie n'ait été constaté dans huit autres États membres de l'Union européenne ou dans des pays tiers comme le Canada. De plus, elle est en voie de généralisation dans l'Union européenne, la Commission européenne ayant adopté une recommandation en ce sens le 11 juin dernier.

Les opposants à la présente loi, peu nombreux ce soir, pourraient nous rétorquer que le droit existant permet déjà une forme de recours collectif appelé l'action en représentation conjointe. Mais les conditions dans lesquelles elle est enserrée ont cependant entraîné son échec. Les chiffres en témoignent : elle n'a été utilisée que cinq fois depuis 1992. Cela dispense de commentaires sur l'efficience de cette procédure.

Il était donc nécessaire d'aller plus loin. Le dispositif proposé par le Gouvernement est encadré afin de se prémunir contre tout risque de recours abusif ou de déstabilisation de notre économie. Le texte est issu d'une large concertation sur laquelle il s'est appuyé et dont il reprend les principales orientations.

Le champ d'application de l'action de groupe est certes limité au droit de la consommation ou au droit de la concurrence. Mais c'est un champ d'application déjà très significatif, qui permettra de réparer les préjudices subis par les consommateurs. L'inclusion du droit de la concurrence permettra aussi de réparer les préjudices nés de sa violation.

Seuls les préjudices matériels résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs seront concernés. Les préjudices corporels et moraux sont par conséquent exclus, car ils nécessitent une individualisation qui en rend l'indemnisation difficile dans le cadre d'une action de groupe.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. Très bien !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Néanmoins, les consommateurs conservent naturellement le droit de mener des actions individuelles pour obtenir la réparation des préjudices autres que matériels.

La qualité pour agir, c'est-à-dire le droit d'introduire une action de groupe, est réservée aux associations agréées de consommateurs représentatives au niveau national. Ce choix vise - à juste titre - à éviter les demandes fantaisistes ou abusives. Il a été contesté par certains représentants des avocats. Ceux-ci n'en sont pas moins présents tout au long de la procédure, et mêmes indispensables, puisque les actions de groupe devront être portées devant certains tribunaux de grande instance spécialisés. Les avocats joueront donc un rôle central en matière d'action de groupe.

La procédure retenue est simple et efficace. Dans un souci de célérité, elle ne comportera pas une phase distincte de recevabilité : l'essentiel du litige faisant l'objet d'un seul jugement. Le groupe de consommateurs lésés n'aura pas à être constitué avant l'introduction du recours : les consommateurs s'identifieront une fois le jugement sur la responsabilité devenu définitif. Ils en auront connaissance grâce aux mesures de publicité ordonnées par le juge, aux frais du professionnel.

C'est un gage d'efficacité de la procédure, puisque ce système est fortement incitatif pour les consommateurs et qu'il facilite l'introduction de l'action de groupe. En outre, une provision *ad litem*, permettant de couvrir une partie des frais engagés par l'association, pourra être prononcée par le juge. Enfin, l'association pourra être assistée par un ou des tiers, avec l'autorisation du juge, pour l'aider dans la gestion des demandes d'indemnisation, qui sera une tâche très lourde. Le recours à la médiation est encouragé.

S'agissant du droit de la concurrence, certaines spécificités procédurales ont été prévues. L'action ne pourra être engagée que sur le fondement d'une décision définitive de l'Autorité de la concurrence, d'une autorité de la concurrence d'un autre État membre ou de la Commission européenne. Cette disposition est pleinement justifiée : le manquement sera ainsi considéré comme établi devant le juge, ce qui allégera considérablement la charge de la preuve de l'association requérante.

En conclusion, je veux dire quelques mots de l'esprit dans lequel j'ai cherché à travailler en tant que rapporteur pour avis de la commission des lois. Je n'ai pas souhaité remettre en cause l'équilibre général du texte. J'ai bien entendu les critiques de certains, qui estiment que le dispositif serait trop encadré, trop restreint dans son champ d'application. L'exclusion des préjudices corporels, qui rend cette action de groupe peu adaptée en matière de santé, et des préjudices environnementaux a notamment été contestée ; il en est de même du monopole réservé aux associations agréées de consommateurs. À l'inverse, d'autres estiment – les amendements déposés par certains groupes en témoignent – que le dispositif proposé serait trop étendu, trop ouvert. Ces critiques croisées illustrent à mon sens le caractère parfaitement équilibré de ce texte, qui répond aux attentes fortes des consommateurs tout en préservant la sécurité juridique et économique dont les entreprises ont besoin.

Vous l'avez rappelé, monsieur le ministre : ce projet de loi est une première étape, destinée à expérimenter ce nouveau mécanisme avant de réfléchir à de possibles extensions, en matière de santé en particulier. S'agissant d'une procédure nouvelle aux potentialités considérables, cette démarche est la plus responsable.

En tant que rapporteur pour avis de la commission des lois, j'ai surtout examiné avec soin la constitutionnalité du dispositif. Les exigences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sont pleinement respectées. L'action de groupe ne remet aucunement en cause le droit au recours, puisque chaque consommateur conserve le droit d'agir individuellement en justice pour assurer la défense personnelle de ses intérêts. Par ailleurs, la limitation de la réparation aux préjudices matériels est pleinement justifiée par la nécessité de limiter le dispositif aux cas dans lesquels une indemnisation type, susceptible d'être dupliquée, est possible.

Les amendements proposés par la commission des lois ont été adoptés, pour l'essentiel, par la commission des affaires économiques, dont je salue le travail des rapporteurs Annick Le Loch et Razzy Hammadi. Ils ont pour objet d'améliorer la procédure et l'efficacité du dispositif.

Le débat a été particulièrement approfondi : je vous en ferai donc l'économie.

En résumé, nous avons ici un texte ambitieux, équilibré, applicable et simple dans ses procédures, préventif, porteur de sécurité et de pouvoir d'achat pour les consommateurs. Pour toutes ces raisons, la commission des lois vous invite à adopter le présent projet de loi qui vise à donner non seulement de nouveaux droits aux consommateurs – vous l'avez dit, monsieur le ministre –, mais surtout de nouveaux pouvoirs aux Français. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

(…)

M. Jean-Paul Chanteguet, *président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire*. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des affaires économiques, madame et monsieur les rapporteurs, messieurs les rapporteurs pour avis, comme notre rapporteur Jean-Louis Bricout l'a indiqué, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis du projet de loi relatif à la consommation, afin d'examiner quelques articles concernant quatre thèmes : le champ d'application de l'action de groupe, la réparation des biens meubles qui pose la question du recyclage et de l'économie circulaire, les indications géographiques et les transports.

En fait, sur les deux premiers thèmes, nos débats – comme ceux qui se sont déroulés en commission des affaires économiques – ont davantage posé de questions qu'ils n'ont réellement modifié le texte.

Nous voyons bien que l'introduction dans le droit français de l'action de groupe en faveur des consommateurs renvoie à la question de l'action de groupe en matière de santé et d'environnement, tant est peu satisfaisante la situation actuelle, qui laisse les citoyens seuls face aux responsables des dégâts voire des désastres écologiques ou sanitaires.

Nous vous avons entendu, monsieur le ministre, lorsque vous avez annoncé que le Gouvernement envisageait, dans un autre texte, d'élargir l'action de groupe au domaine de la santé, dans la mesure où l'actuel projet de loi est centré sur la notion de préjudice matériel et économique.

Mais la mise en œuvre de l'action de groupe dans le domaine de la consommation conduit inévitablement à s'interroger sur les conditions et les délais dans lesquels nous devrons étendre le champ d'application aux questions environnementales. Sachant bien entendu que la question est complexe et que, en l'état actuel des choses, un débat s'impose.

En effet, élargir le mécanisme proposé par ce projet de loi imposerait de désigner quelles sont les associations de défense de l'environnement habilitées à introduire l'action de groupe, sujet d'autant plus sensible, que parmi les associations concernées, il n'existe pas de véritable consensus sur le principe et les critères de représentativité des associations environnementales.

De même, défendre les intérêts de consommateurs personnes physiques est une tout autre chose que défendre l'intérêt qui s'attache à la protection de l'environnement, sauf à réduire l'action de groupe à la seule réparation des préjudices personnels nés d'une atteinte à l'environnement.

De plus, l'action de groupe n'a de sens que si les préjudices à réparer sont sensiblement identiques. Or les conséquences morales, matérielles, sanitaires de dommages environnementaux peuvent ne pas être les mêmes d'une personne à l'autre.

(…)

h. Compte-rendu des débats – 2e séance du 24 juin 2013

1 - Motion de renvoi en commission

Mme Catherine Vautrin. Alors que les entreprises demandent de l'air, des assouplissements, des allégements de charges, que le consommateur en est de plus en plus réduit à faire des arbitrages et attend avec impatience de retrouver un peu de pouvoir d'achat, vous n'apportez aucune réponse concrète. Fidèle à la stratégie d'opacité qui va finir par caractériser ce gouvernement, vous ne nous avez même pas remis l'avis du Conseil d'État.

Certaines dispositions de votre projet peuvent de surcroît conduire au résultat inverse de l'objectif recherché.

Il en va ainsi de celles relatives aux actions de groupe, prévues au chapitre 1er.

Chacun ici, sans doute encore plus à ma gauche qu'à ma droite, se souvient des promesses du candidat Hollande qui déclarait que face à la puissance des groupes industriels, financiers ou commerciaux, notamment en matière de consommation, d'environnement, de santé publique, de concurrence ou de construction, l'action de groupe devait renforcer les droits des citoyens.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Les assurances !

Mme Catherine Vautrin. J'ai cité la phrase *in extenso*, monsieur le président Brottes. Vous aurez remarqué, vous qui êtes un fin observateur de la vie politique, que le compte n'y est pas.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* L'histoire commence !

Mme Catherine Vautrin. Si je voulais être gentille, je dirais que la version que vous nous proposez est très allégée. En étant un peu plus incisive, je la qualifierais de reniement.

Ce n'est pas parce que le droit de la consommation est l'un des premiers domaines dans lequel le besoin d'une action collective se fait sentir, je vous l'accorde monsieur le ministre, que l'on doit l'y enfermer, surtout s'il en résulte une action de groupe inefficace, inopérante et qui, dans ses modalités, contrevient à la liberté fondamentale d'association et de libre choix de son conseil.

M. Damien Abad. Exactement !

Mme Catherine Vautrin. Vous avez souhaité réserver aux associations de consommateurs le monopole de l'action de groupe afin, pour reprendre les propos du ministre de l'économie et des finances, d'« éviter la dérive jurisprudentielle ». Mais les juristes sont unanimes : notre droit et le code de procédure civile ne permettent pas cette dérive. Contrairement aux États-Unis, nous n'avons ni jury populaire, ni dommage punitif, ni encore de *quota litis*.

Votre majorité ne fait-elle pas assez confiance à notre système judiciaire et à l'expertise de ses acteurs, pour présenter un projet si peu ambitieux ?

Par ailleurs, l'obligation d'adhérer à ces associations ne porte-t-elle pas atteinte au principe de liberté d'association ? Nous proposerons que les consommateurs puissent se constituer librement en association afin de défendre leurs intérêts par le biais, notamment, du conseil de leur choix.

Dans votre système, seules quelques juridictions clairement identifiées auront une compétence spécifique dans ce domaine. Si l'on peut entendre que le droit de la consommation et de la concurrence nécessite le développement d'une juridiction spécialisée en raison de la spécificité des sujets, l'effet de cette disposition est limité car vous n'allez pas au bout de la démarche.

Dès lors que vous autorisez la saisine de plusieurs tribunaux par différentes associations, vous générez une situation potentiellement contraire à l'intérêt des consommateurs. Supposons par exemple que trois associations saisissent trois tribunaux de grande instance, au hasard Bordeaux, Marseille et Reims.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur de la commission des affaires économiques.* Au hasard !

Mme Catherine Vautrin. À Bordeaux et à Reims, les parties renoncent à interjeter appel. À Marseille, un appel est formé et, finalement l'association gagne.

Cette décision, d'après votre texte, pourra bénéficier à tous les consommateurs se faisant connaître après la décision, favorisant par là même les consommateurs dormants. En revanche, les entreprises ne pourront pas déterminer les conséquences de la procédure et les consommateurs qui ont renoncé à faire appel ne bénéficieront pas de l'indemnisation.

M. Damien Abad. Elle a raison.

Mme Catherine Vautrin. Voilà clairement l'une des limites de votre texte, que nous mettrons en évidence tout au long de nos débats.

M. Marc Le Fur. Tout à fait.

Mme Catherine Vautrin. Ce choix – ou absence de choix – relatif à l'organisation de la procédure d'indemnisation fait planer de grands doutes sur l'efficacité de cette procédure.

Il s'agit là encore d'une limite au monopole des associations de consommateurs, car celles-ci n'ont pas les moyens, humains ou financiers, d'assumer la charge de cette phase de la procédure. À quoi bon une action de groupe si le consommateur ne peut pas recevoir son indemnisation, ou si l'association décide de ne pas poursuivre car elle estime que le rapport entre les charges et l'indemnisation est trop faible ?

(…)

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* M. le ministre répondra sur le fond aux nombreuses et considérables attaques portées par Mme Vautrin. Je ne reviendrai pas sur le fond, sauf sur l'action de groupe.

Vous avez fait référence, madame Vautrin, à des événements que nous avons vécus ensemble lors de l'examen de précédents textes. Lorsque nous souhaitions mettre en place l'action de groupe, vous nous disiez qu'il était urgent de ne rien faire et qu'en tout état de cause, cela porterait préjudice aux uns et aux autres. Et aujourd'hui, vous dites que nous n'allons pas assez loin ! C'est l'hôpital qui se moque de la charité !

Mme Catherine Vautrin. M. Hollande et ses promesses sont passés par là !

(…)

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Vous n'avez pas mis en œuvre l'action de groupe pour des raisons assez simples. Votre discours est selon moi excessivement guidé par des arguments somme toute légitimes mais que j'ai déjà entendus, tant sur l'action de groupe que la résiliation d'assurance ou le RNCP, de la part d'un certain nombre d'intérêts privés. *(Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)* Ils ont leur mot à dire, certes…

Mme Catherine Vautrin. Mais pas du tout !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je vous parle de ce que je connais car ces arguments ont d'ores et déjà été versés… *(Mêmes mouvements.)* Ils viennent dans nos bureaux comme dans les vôtres, madame Vautrin, nous les connaissons ! De tels arguments sont légitimes, ils m'ont été soumis et ont même été versés par l'AFEP au Conseil d'État. *(Mêmes mouvements.)*

Mme Catherine Vautrin. L'avis du Conseil d'État, nous ne l'avons pas ! Pourquoi ne nous le communiquez-vous pas ?

M. Damien Abad. Elle a raison !

M. le président. La parole est à M. le ministre, mes chers collègues.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Si vous me laissez deux secondes, monsieur Abad, je vous écouterai ensuite avec un grand plaisir. En matière d'action de groupe on ne peut pas nous reprocher à la fois de proposer une version soit allégée et en même temps d'en faire trop. Choisissez votre camp. Nous considérons que l'engagement pris par le Président de la République pendant la campagne présidentielle, que vous avez eu la bienveillance de citer, madame Vautrin, de mettre en place une action de groupe dans le champ de la consommation, de la concurrence, de la santé et de l'environnement trouve un premier débouché en matière de consommation et de concurrence dans ce texte. Et comme vous êtes une spécialiste du contentieux économique, vous saurez aussi que la plupart des actions de groupe seront déclenchées dans le champ des litiges de consommation et des pratiques de concurrence.

Cela ne doit pas nous empêcher d'élargir leur champ d'application aux questions de santé, et nous verrons bien si vous soutiendrez la proposition de Marisol Touraine en ce sens. Ces questions relèvent, reconnaissons-le, de préjudices qui ne sont pas de même nature et qui appellent une évaluation différente. En effet, là où il faut fixer un montant unique appliqué à l'ensemble des consommateurs pour des préjudices matériels et économiques, dès lors qu'il s'agira de mesurer l'impact d'un médicament sur votre santé, il faudra prendre en compte l'ensemble des pathologies, l'âge et d'autres critères pour justifier l'indemnisation et la réparation du dommage subi. Ce sera le deuxième étage de la fusée et nous verrons si le groupe UMP soutiendra le projet d'action de groupe étendu à la santé défendu par le Gouvernement.

(…)

Mme Frédérique Massat. Nous avons siégé jusqu'à deux heures du matin certains soirs et jusqu'au jeudi soir, chose rare en commission. Bref, un travail important a été fait. Permettez-moi également de vous rappeler, même si je sais que vous l'avez en mémoire, que 34 amendements du gouvernement avaient été présentés lors de l'examen de la LME, et que le Gouvernement n'en présente pas autant aujourd'hui.

En outre, nous attendons la même chose de ce projet de loi sur la consommation. Nous l'attendions fin 2011, mais il a quitté nos bancs pour repartir au Sénat et n'en jamais revenir. À cet égard, nous faisons preuve de beaucoup de constance : nous avions à l'époque présenté des amendements sur l'action de groupe, que vous souhaitez voir intégrée au texte, mais également sur le registre national des crédits.

Je veux, madame Vautrin, vous rappeler quelques mots prononcés en mars 2007 par le candidat Nicolas Sarkozy : « Je demanderai au Parlement de présenter très rapidement un projet de loi inscrivant l'action de groupe dans le droit français ». Or, ce projet de loi n'est jamais venu, ni à l'automne 2007, ni au printemps 2008, ni en novembre 2011.

Le 17 avril 2012, le même candidat disait encore : « Je ferai, moi aussi, un fichier positif. Cela permettra d'éviter qu'une famille ne se trouve trop endettée et se retrouve en situation de surendettement. » Aujourd'hui, c'est nous qui mettons en œuvre le registre national des crédits et l'action de groupe. Je crois que finalement, nous avons en quelque sorte partagé le même projet politique. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

(…)

M. Damien Abad. Ce texte est aussi un choc de défiance généralisée, non seulement envers les entreprises, mais aussi envers les consommateurs eux-mêmes. Ce ne sont pas les consommateurs que vous défendez dans ce texte, mais les associations de consommateurs – pas les consommateurs en tant que tels, mais les consommateurs dormants.

Vous avez évoqué tout à l'heure « la mesure phare » de votre texte, monsieur le ministre, tandis que le ministre de l'économie et des finances – qui s'est éclipsé très rapidement…

Mme Catherine Vautrin. Effectivement, il ne s'est pas attardé !

M. Damien Abad. …affirmait que l'action de groupe était une réforme structurelle majeure. On a même entendu dire que, si ce texte avait été voté avant l'élection partielle de Villeneuve-sur-Lot, il aurait peut-être pu modifier le résultat de cette élection ! *(Exclamations sur tous les bancs.)*

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Il aurait peut-être même modifié le résultat de la circonscription des Français d'Amérique du Nord !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Si seulement il avait pu nous éviter le retour de Frédéric Lefebvre ! *(Rires sur les bancs du groupe SRC.)*

M. Damien Abad. Franchement, je crois qu'un peu de modestie et d'humilité au sujet de ce texte ne ferait pas de mal, mes chers collègues.

Pour ce qui est de l'action de groupe, vous ne proposez qu'une action de groupe au rabais, une action *low cost*, vous n'assumez pas vos choix et vos convictions. De ce fait, l'action de groupe à la française sera inapplicable, ce dont les Français ne tarderont pas à s'apercevoir. C'est pourquoi nous soutenons cette motion de renvoi en commission, afin de retravailler le texte proposé.

(…)

2 - Discussion générale

Mme Michèle Bonneton. (…) Quant à l'action de groupe, nous souhaitons qu'elle soit élargie aux domaines de la santé et de l'environnement. En effet, n'est-il pas plus important d'avoir accès à la reconnaissance et au dédommagement d'un préjudice corporel ou moral, plutôt que d'un simple préjudice matériel, seul cas prévu par le projet de loi ? Nous sommes conscients des difficultés juridiques que cela induit, mais elles ne sont toutefois pas insurmontables. D'ailleurs, ce type de procédures existent dans un certain nombre de pays, tels que, entre autres, les États-Unis, le Portugal, l'Italie et les Pays-Bas.

Sur le plan européen, une consultation des États, lancée en 2011, vient de s'achever ; la Commission européenne a adopté une recommandation le 11 juin dernier.

Nous prenons acte et nous réjouissons, monsieur le ministre, de votre engagement et de celui du Gouvernement concernant l'extension de l'action de groupe au domaine de la santé. Nous souhaiterions que le Gouvernement s'exprime aussi sur son application au domaine de l'environnement.

(…)

Mme Jeanine Dubié. (…) La création d'une action de groupe constitue l'une des mesures phares de votre projet de loi. Annoncée depuis plus de vingt ans, elle n'a jamais vu le jour. Certains spécialistes persistent d'ailleurs à ne pas y croire au motif que vous proposez dans un premier temps une action de groupe limitée à un portage par les associations de consommateurs.

Les députés RRDP soutiennent votre méthode, qui permettra aux consommateurs d'obtenir réparation des préjudices économiques subis dans le cadre de tous les litiges du quotidien.

L'action de groupe ouvre enfin une voie de recours aux consommateurs en cas de violation par les entreprises du code de la consommation – qu'il s'agisse de pratiques abusives ou frauduleuses, ou d'allégations mensongères – ainsi que dans le cas de pratiques anticoncurrentielles. Nous vous proposerons de l'étendre aux associations locales, afin d'améliorer et de rééquilibrer, y compris à l'échelon local, les pouvoirs entre consommateurs et professionnels.

(…)

M. André Chassaigne. Un projet de loi qui mécontente le MEDEF et ses porte-voix ne peut pas être foncièrement mauvais. *(Sourires.)*

De fait, ce projet de loi sur la consommation comporte des mesures qui vont dans le bon sens en réglementant certaines pratiques commerciales.

Les députés du Front de gauche soutiennent notamment la mise en place de l'action de groupe. Ils la soutiennent à ce point qu'ils souhaitent l'élargir. En effet, si le texte est adopté dans sa rédaction actuelle, l'amiante, le médiator, les prothèses PIP, pas plus que les dommages causés par un site industriel ou agricole défaillant ou encore les OGM et autres problématiques liées à l'industrie agroalimentaire, ne pourront faire l'objet d'une action de groupe. Personne ici ne peut se satisfaire d'une telle restriction, on l'a même entendu tout à l'heure de la bouche de Mme Vautrin.

À ce sujet, je voudrais rappeler les propos de M. Jean-Marc Ayrault, alors député socialiste, tels qu'ils figurent dans l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 1897 qu'il avait déposée au cours de la précédente législature : « Au-delà [du domaine de la consommation], il convient également d'inclure les litiges relatifs à la santé ou à l'environnement, d'autant que ceux-ci engendrent souvent des situations bien plus dramatiques au plan humain, et surtout plus urgentes pour les victimes dont le pronostic vital se réduit à mesure que la procédure avance et ne peut donc s'aligner sur la durée d'un procès abusivement prolongé par un adversaire d'autant plus en bonne santé qu'il est une personne morale. »

M. Christian Jacob. C'est ironique !

M. André Chassaigne. Quelle pertinence dans cette remarque ! Quel esprit d'à-propos ! Nous partageons entièrement cette opinion. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement visant à intégrer la santé et l'environnement dans le champ de l'action de groupe. D'ailleurs, sur ce point, le président de la commission du développement durable et le rapporteur pour avis de cette commission ont exprimé quelques interrogations et inquiétudes, certes retenues.

La ministre de la santé vient de déclarer qu'elle était favorable à une telle procédure. Pourquoi le Gouvernement ne s'est-il pas saisi plus tôt de cette question, afin que l'examen du présent projet de loi soit l'occasion de mettre en place immédiatement un dispositif complet et efficient ? Le délai imposé semble être le résultat d'une mauvaise coordination interministérielle – ou serait-ce une manœuvre dilatoire ? Je ne peux le croire…

Certes, les tout-puissants laboratoires pharmaceutiques effectuent un lobbying intense pour empêcher cette réforme. Mais cela doit nous conduire à agir d'autant plus vite et d'autant plus fermement. Faut-il rappeler ici, en plus des scandales sanitaires impliquant Servier et quelques autres, les pratiques sociales de Sanofi, qui supprime des centaines d'emplois malgré des bénéfices exorbitants ? Faut-il rappeler les affaires de corruption liées au circuit du médicament ?

Si un grand nombre de parlementaires souhaitent comme nous que l'action de groupe soit élargie dès maintenant, c'est parce que chacun connaît le mécanisme qui consiste à faire suivre les effets d'annonce d'un enterrement de première classe – permettez-moi de repenser ici à notre proposition de loi d'amnistie sociale, *(« Ah ! » sur plusieurs bancs des groupes SRC et UMP)* qui était elle aussi censée revenir très rapidement à l'ordre du jour. Il est par conséquent préférable d'acter dès aujourd'hui – demain, après-demain – que l'action de groupe pourra concerner la santé et l'environnement, quitte à laisser le soin au ministère d'aménager la procédure dans le cadre de décrets d'application en concertation avec les rapporteurs de ce projet de loi.

(…)

M. Frédéric Barbier. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, j'aimerais commencer, une fois n'est pas coutume, par saluer notre opposition, son engagement, son respect des promesses, son organisation.

Elle a promis l'action de groupe deux fois : elle ne l'a jamais réalisée. Elle a promis les indications géographiques pour les produits manufacturés : elle ne les a jamais votées. Elle a promis de renforcer les moyens d'action de la DGCCRF : elle a d'abord diminué de 15 % ses effectifs, puis n'a pu mettre en place les sanctions administratives, faute de temps. Elle a promis de renforcer la protection et l'information du

consommateur dans le domaine du commerce électronique : pas de chance, les élections sont arrivées quand on ne s'y attendait pas.

M. Germinal Peiro. Quel bilan !

M. Frédéric Barbier. N'ayant pas su ou voulu mettre en place ces réformes, la droite nous laisse l'opportunité de voter ce beau projet de loi. J'en suis personnellement très heureux.

Les Français sauront que si leur savon de Marseille ne vient pas de Chine, c'est grâce à nous. Ils sauront que s'ils peuvent résilier leur assurance à n'importe quel moment après la première année de souscription, c'est grâce à nous. Ils sauront que si leur voisin producteur de porcs parvient à maintenir son élevage, c'est encore grâce à nous. Nous allons changer, très concrètement, la vie des Français. *(Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)*

M. Thierry Benoit. Bref, tout va aller mieux !

M. Frédéric Barbier. Il semblerait que j'appuie là où cela fait mal, chers collègues !

Au-delà du projet politique, je tiens à saluer la qualité de ce texte solide, cohérent, ambitieux, et équilibré.

Prenons l'exemple de l'action de groupe par exemple. Dès la promulgation de cette loi, les consommateurs ayant été victimes d'une tromperie ou des effets d'une entente pourront poursuivre les responsables en justice et être dédommagés du tort qu'ils ont subi. L'inquiétude est grande du côté patronal, mais je crois sincèrement que ce n'est pas justifié. Nous évitons tous les écueils du modèle américain. Tout d'abord, il s'agit d'un *opt-in* : le consommateur devra se manifester pour faire partie de l'action. Ensuite, elle est mise entre les mains des associations de consommateurs, il n'est donc pas possible que cela devienne une course à la recherche du moindre petit défaut pour faire de l'argent.

Mme Catherine Vautrin. Ce sera une course entre les associations !

M. Frédéric Barbier. Enfin, les actions de groupe ne seront pas arbitrées par des jurys populaires imprévisibles. Toutes sortes de précautions encadrent cette procédure afin qu'elle soit mise en œuvre pour des cas avérés et non à des fins lucratives.

Dès lors, les entreprises ne devraient pas craindre l'action. Au contraire, une société qui respecte les règles du jeu ne court aucun risque. En outre, les comportements frauduleux de certains concurrents, qui aujourd'hui peuvent constituer pour elle un désavantage compétitif, vont être considérablement réduits. Avec l'action de groupe, telle que nous l'avons conçue, les entreprises qui ne trichent pas y gagnent.

Bien entendu, le plus grand bénéfice revient au consommateur : d'abord, parce que les risques de tromperie ou d'entente seront beaucoup moins grands en raison de l'effet dissuasif de la menace d'une action de groupe ; ensuite, du fait de la possibilité d'être dédommagé financièrement ou en nature ; enfin, en raison de l'intérêt économique. Si plusieurs compagnies se mettent d'accord sur un prix, cela fige le marché : plus de concurrence à la baisse des prix, plus d'innovation, plus d'adaptation aux besoins des consommateurs. Quand une société vend sciemment un produit qui ne correspond pas aux caractéristiques communiquées, le client perd de l'argent, s'en trouve diminué dans sa capacité à acheter un autre bien ou service, et cela réduit sa confiance. Le marché dans son ensemble s'en trouve pénalisé. L'action de groupe est une mesure de justice, mais aussi un atout économique. Le marché fonctionnera mieux pour tout le monde.

Cela a déjà été dit mais il me semble important de préciser que ce texte met en place le principe de l'action de groupe. Elle sera ensuite étendue à la santé, à l'environnement. Je m'étonne d'ailleurs des critiques qui s'élèvent à ce sujet. Aurait-il fallu traiter toutes ces questions en même temps alors que les enjeux qui s'y attachent ne sont absolument pas du même ordre ? Aurions-nous dû verser dans la précipitation, quitte à écrire un texte incohérent, et réducteur ?

(…)

M. Damien Abad. (…)Par ailleurs, nombre de dispositifs contenus dans ce texte sont inutiles parce qu'inefficaces. L'exemple type, c'est l'action de groupe. Sur le principe, nous sommes tous d'accord pour dire qu'à l'heure de la deuxième grande révolution consumériste en trente ans, l'action de groupe constitue une procédure nécessaire pour la protection du consommateur.

Le problème, c'est que vous n'avez pas le courage de vos choix ni les moyens de vos ambitions. Votre action de groupe à la française est une action de groupe au rabais ; c'est une action de groupe *low cost*, qui repose sur les seules associations de consommateurs agréées, du déclenchement à la liquidation.

De plus, l'action de groupe que vous nous proposez est à la fois inutile et inapplicable, voire inconstitutionnelle. Inutile car, reposant seulement sur les associations de consommateurs agréées, elle n'apporte finalement pas grand-chose par rapport à l'action en représentation conjointe par laquelle ces mêmes associations avaient déjà la possibilité d'agir en justice pour assurer la défense des intérêts des consommateurs. Vous nous objecterez qu'il y a eu peu d'actions en justice ; mais on pourra opposer la même remarque et la même critique à votre action de groupe – nous en reparlerons dans quelques années.

M. Lionel Tardy. Eh oui !

M. Damien Abad. En effet, avec votre action de groupe, un consommateur qui achète des lasagnes avariées pourra se faire rembourser sa barquette, mais pas ses frais d'hôpital.

En outre, cette action de groupe est également inapplicable parce que cette procédure extrêmement bancale est décriée par les associations de consommateurs, qui considèrent qu'elles supportent déjà trop de charges et préviennent qu'elles ne seront pas capables juridiquement et financièrement d'effectuer des actions de groupe lourdes, complexes et coûteuses.

Vous mettez les avocats au ban de ces actions de groupe. Permettez-moi de vous poser une simple question : quelle association ira au fin fond du Bugey pour lancer une action contre un promoteur immobilier à cause de canalisations défectueuses ? De plus, les consommateurs risquent de ne pas être au courant de l'action, ou d'attendre très longtemps leur indemnisation, car la procédure est longue et lourde.

Compte tenu de la possibilité de saisir les tribunaux de grande instance spécialisés à différents endroits du territoire par différentes associations de consommateurs sur un même litige, les entreprises devront faire face à une insécurité juridique croissante. C'est ce chantage à la réputation que refuse le groupe UMP.

Par ailleurs, l'action de groupe « Hamon » a déjà subi un enterrement de première classe avec l'action de groupe « Hammadi », déposée et votée en commission. Instaurer une procédure d'action de groupe simplifiée, avant même que le texte soit voté, n'est-ce pas reconnaître que le dispositif initial était déjà trop complexe pour pouvoir être appliqué ? Pourquoi faire une procédure différente de celle prévue, si la première est censée bien fonctionner ? Cela montre bien toute l'incohérence de la procédure d'action de groupe dite « principale ».

Enfin, l'action de groupe ici présentée est semble-t-il inconstitutionnelle. L'exclusivité confiée aux associations de défense des consommateurs, représentatives au niveau national et agréées, ne repose sur aucune justification solide et apparaît manifestement contraire au principe d'égalité devant la justice, au droit à un recours juridictionnel effectif et à la liberté d'association.

(…)

M. Thierry Benoit. J'en viens à la principale mesure de ce texte : l'action de groupe.

Présentée comme une disposition phare de ce projet de loi, l'institution de l'action de groupe dans notre arsenal juridique constitue une innovation que le groupe centriste a toujours soutenue. Nous ne sommes donc pas opposés à cette procédure telle qu'elle est inscrite dans le projet de loi, mais nous serons particulièrement vigilants à ce que cette dernière soit précisément encadrée, afin de ne pas devenir un facteur de déstabilisation permanent des entreprises.

Vous avez pris la précaution de vous entourer de l'avis du Conseil d'État, de la CNIL et de la Commission nationale consultative, ce qui vous a permis de cadrer et de border l'action de groupe sur des conflits ou des difficultés qui concernent des pratiques commerciales contestables.

Monsieur le ministre, je vous rejoins dans votre volonté de ne pas investir les champs de la santé ou de l'environnement à ce stade du projet.

Le groupe UDI ne souhaite pas ouvrir la voie à une judiciarisation excessive des échanges commerciaux, à l'image des *class actions* à l'américaine qui parasitent les rapports économiques aux États-Unis.

M. Frédéric Lefebvre. Très juste !

M. Thierry Benoit. Nos amendements proposeront notamment de privilégier à chaque étape la voie de la médiation, afin de limiter les longues procédures judiciaires qui sont dommageables tant pour le consommateur que pour les entreprises.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. C'est vrai !

M. Thierry Benoit. Notre but ne doit pas être d'encombrer les tribunaux qui le sont déjà suffisamment, mais bien de faire renaître la confiance entre les agents économiques et de réparer justement les préjudices subis par un groupe identifiable de consommateurs.

Cette nouvelle procédure doit être considérée comme une étape importante, mais elle devra faire l'objet d'une évaluation sérieuse quant aux risques qu'elle présente, afin de l'adapter rapidement en conséquence. En ce sens, il nous semble pour l'instant indispensable de limiter l'action de groupe française aux préjudices économiques et aux pratiques anti-concurrentielles.

(…)

M. Gabriel Serville. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, en droit de la consommation comme dans la relation contractuelle, si « les hommes n'aspirent pas à se marier », ils aspirent néanmoins à exprimer leur consentement de manière libre et éclairée. À défaut de « s'aimer comme des frères », ils doivent pouvoir « travailler au sein d'une petite société à un but

commun ». Votre projet de loi, monsieur le ministre, s'inspire bien justement de ces quelques expressions célèbres de la doctrine.

Enfin, le consommateur s'apprête à devenir un véritable acteur de la vie économique ! Pendant si longtemps il n'aura été qu'un spectateur passif et impuissant de sa propre faiblesse. Faible car isolé, faible car peu protégé, faible car pas reconnu. Seul parmi la multitude d'autres consommateurs, c'est l'inconscience d'une identité collective qui aura fait défaut à son avènement. De nombreux sociologues nous ont enseigné les obstacles à la reconnaissance de revendications : l'absence d'une logique de groupe, l'inexistence d'une homogénéité au sein de ce groupe et, bien entendu, l'insuffisance d'une conscience d'intérêts. Ce sont les mêmes déficiences qui ont affecté, des décennies durant, les consommateurs, comme elles affectent encore aujourd'hui les chômeurs.

Par votre projet de loi, monsieur le ministre, vous encouragez cette émergence d'un consommateur puissant, vous accompagnez cette inexorable avancée d'un mouvement consumériste progressiste, vous participez à la justice sociale et à l'efficacité économique en rééquilibrant la relation contractuelle. La pensée unique a été de croire que « ce qui est contractuel est juste ». En réalité, ce qui est contractuel n'est juste que pour le fort. De ce déséquilibre contractuel résulte l'inefficience économique car une seule des parties y trouve son compte. Protéger les consommateurs par la loi, c'est créer cette identité collective, c'est permettre leur émancipation, c'est participer aussi à relancer la consommation donc la croissance.

Quel meilleur symbole de l'émergence de cette conscience d'intérêts que l'introduction de l'action de groupe dans la législation ? Tant de fois promise, maintes fois remisée par l'alliance de conservatismes avec, au rayon de la réaction, un MEDEF national en tête de gondole. Toujours prompt à défendre la rente plutôt que l'effort, l'héritage plutôt que le mérite, ce mouvement caricatural au niveau national n'a cessé de s'opposer à l'action de groupe ou d'en proposer une petite ristourne sous la forme d'une unique et hypothétique « médiation ». Lui qui fustige l'impôt du matin au soir et du soir au matin doit se rendre compte que le manque de diligence, la négligence et les tromperies sont un impôt payé au prix fort par le consommateur.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, je salue votre courage et celui du Gouvernement car vous n'aurez pas cédé aux pressions insensées de ces *lobbies* aussi irresponsables que prompts à la démagogie. Il nous appartient désormais de co-construire ce dispositif afin qu'il ne fonctionne pas au rabais – je pense notamment à la situation de la Guyane où tant de textes sont inefficients faute de prendre en compte ses réalités. Je sais et je veux pouvoir compter sur votre ouverture et votre écoute en la matière, monsieur le ministre.

L'examen de ce texte doit aussi être l'occasion d'un débat sur les contours de cette action de groupe. Un débat qui doit lui-même permettre de nuancer certains postulats, ne serait-ce que pour ouvrir de nouvelles perspectives pour l'avenir. Le Gouvernement a en effet manifesté la volonté de créer un dispositif évitant les « dérives », ou ce qu'on présente comme tel, du système américain ou canadien.

La *class action* nord-américaine serait-elle donc porteuse de dérives ? Loin de moi la pensée selon laquelle l'Amérique et ses systèmes judiciaires ne souffriraient pas de carences voire d'excès. Une fois que l'on a mis de côté les caricatures du café renversé dans la voiture, donnant lieu à des millions de dommages et intérêts, et du chat de la grand-mère texane qui explose dans le micro-ondes, peut-être pouvons-nous regarder avec un peu d'ouverture et de lucidité certains aspects du système judiciaire américain qui a fait ses preuves en matière de *class action*.

De quelles dérives parle-t-on exactement ? Une dérive qui consisterait à rendre l'argent au consommateur pour compenser son préjudice, mais aussi à récupérer le surprofit d'une entreprise non diligente, dissuadant ainsi toutes les autres de flouer le consommateur ? Une dérive par l'existence d'un pacte de *quota litis* ? Là encore, qu'est-ce qui est le plus juste : un système où le justiciable est confronté à l'immense barrière des honoraires, ou un système où il ne paye rien jusqu'à la décision de justice et uniquement si celle-ci lui alloue des dommages et intérêts ? Ni l'un ni l'autre, me répondrez-vous peut-être, car vous consacrez un dispositif alternatif conférant le monopole de la représentation aux associations agréées. Mais, pour les affaires les plus importantes au moins, les associations se feront forcément assister par des conseils juridiques. La question sera alors la suivante : combien cela coûte ?

Une association même nationale pourra-t-elle se payer le conseil des meilleurs cabinets d'avocats d'affaires spécialisés dans le litige ? Lorsqu'elle pourra simplement assumer le coût d'un avocat X ou Y, il est fort à parier que celui-ci aura des compétences, des spécialisations, une logistique sans commune mesure avec les mastodontes – anglo-saxons pour le coup – que s'offriront les multinationales. Nos concitoyens doivent savoir que les disparités sont considérables entre les avocats.

Dans les grandes structures d'avocats d'affaires internationaux, on facture des centaines d'euros de l'heure pour les grands groupes, on recrute, comme dans les banques d'investissement, tous les cracks sortis des grandes écoles, des meilleurs programmes universitaires et des facultés américaines. Riches, connectés, surdiplômés, plurilingues, inscrits à plusieurs barreaux, ces jeunes avocats s'appuient sur des services ultra-hiérarchisés et organisés, des associés affamés d'argent et qui mettent à leur disposition des secrétaires, des

traducteurs, des économistes et des experts en tout genre. Les bureaux de leurs cabinets sont ouverts vingt-quatre heures sur vingt-quatre car ils sont présents partout dans le monde. Voilà le genre de réalité à laquelle on se confronte lorsque l'on veut attaquer un grand groupe. Une association, si louable soit-elle, si bien intentionnée soit-elle, parviendra-t-elle à concurrencer cette réalité à l'occasion de la représentation collective, même aidée par des avocats plus modestes ?

Dans la *class action* américaine, lorsqu'une multinationale fait subir un préjudice de masse à des consommateurs et encaisse au passage un surprofit par rapport à la prestation fournie, les consommateurs se regroupent et sélectionnent un cabinet d'avocats pour les représenter. Ce cabinet prend généralement à sa charge tous les frais afférents à l'action de groupe. De la première photocopie aux expertises les plus lourdes en passant par le coût du travail, les frais judiciaires et même leurs propres honoraires qu'ils ne facturent pas aux consommateurs, les avocats assument tout pendant dix ou quinze ans de procédure. De même, ils assument un risque considérable car en cas d'échec au procès, ils ne sont pas payés un centime par ceux qu'ils ont pu représenter.

Il en résulte un accès ultra-démocratisé à la représentation judiciaire. Les consommateurs peuvent donc se faire représenter par les meilleurs cabinets d'avocats spécialisés dans le domaine du préjudice subi. Il n'y a donc pas de problème d'accès à la justice ni d'équilibre au procès, les parties étant quasi également puissantes. La contrepartie étant la définition d'un pourcentage sur l'éventuelle allocation de dommages et intérêts. Les avocats se rémunèrent donc *a posteriori* dans la seule hypothèse d'une victoire des consommateurs au procès. À l'occasion de cette rémunération, ils ne font que réintégrer le coût de la prise en charge et du risque, ainsi que les honoraires qu'ils n'ont pas facturés aux consommateurs. Ces derniers n'ont donc aucun mal à se faire représenter par les meilleurs cabinets d'avocats, bien souvent concurrents directs des structures que se payent les grandes entreprises.

À l'avenir, nous aurions intérêt à ne pas écarter par principe un dispositif sur la base de présupposés culturels qui consacrent la coalition de tous les conservatismes : celui d'une frange irresponsable du patronat qui refuse la règle de la concurrence et verrouille les marchés – je pense notamment aux territoires d'outre-mer – et qui s'embarrasse peu des comportements fautifs, ainsi que celui de courants partisans, religieux ou populaires qui ont parfois une défiance vis-à-vis de l'argent.

Ce complexe ne trouve aucune forme de légitimité dès lors qu'il s'agit de récupérer ce que des entreprises auraient subrepticement subtilisé aux consommateurs et ce, quels que soient les montants en jeu. Dans le système français, le versement de dommages interviendra uniquement en réparation. Il s'agira seulement d'indemniser le préjudice subi. Dans le système prédécrit, non seulement le préjudice subi par les consommateurs est compensé, mais la totalité du surprofit réalisé indûment par l'entreprise est récupérée.

Je reprendrai à mon compte un exemple récemment donné par la doctrine. Un producteur de soda vend 100 milliards de bouteilles au cours du temps. Ses bouteilles, vendues un euro, contiennent en théorie un litre. Il vend en réalité des bouteilles de 99 centilitres. Il réalise un chiffre d'affaires de 100 milliards d'euros mais également un surprofit d'un milliard d'euros. Avec l'action de groupe à la française, celle que nous retiendrons peut-être, la seule réparation du préjudice prouvé peut être recherchée, soit environ 10 % ici, ce qui correspond au chiffre de 100 millions d'euros.

Avec l'action de groupe « traditionnelle », que je défends, les 100 millions d'euros de l'indemnisation sont bien évidemment répartis entre les consommateurs mais la grande différence réside dans le fait que l'intégralité du surprofit issu de la tromperie du professionnel – les 99 centilitres au lieu d'un litre – est récupérée. Le montant d'un milliard est peut-être considérable mais il faut choisir : soit l'on considère que ce superprofit indu peut être accaparé par le professionnel malhonnête, soit l'on considère qu'il revient justement au consommateur pour le prix qu'il a payé d'après l'information qu'il a reçue. Stigmatiser la récupération de ce surprofit, sous prétexte de chiffres ronflants, comme une « dérive » n'a donc pas de sens. Si dérive il y a, c'est bien celle du professionnel et c'est celle qui consiste à laisser ce surprofit entre les mains du professionnel. Si le coût de la violation de la loi est inférieur à ce surprofit, il n'y a pas de dissuasion véritable.

Lorsque les opérateurs économiques savent ce qu'ils risquent, ils sont encouragés à plus de diligence au bénéfice de tous les consommateurs. Les acteurs les plus vertueux sont ainsi récompensés et ceux qui trichent sont évidemment sanctionnés. Quel partisan d'une économie de marché pourrait donc s'en plaindre ? Certainement pas les entreprises. Sur le strict plan juridique, le droit français contient assurément des principes, mais l'introduction même de l'action de groupe, à laquelle on opposait le principe selon lequel « nul ne plaide par procureur », prouve que ces principes sont adaptables. Parfois, c'est même souhaitable.

Concernant le champ d'application de cette action de groupe, vous avez annoncé qu'elle serait étendue à la santé. Nous en prenons acte. Reste le domaine de l'environnement. Il peut exister des situations contractuelles et il n'y aurait donc pas de justification à ce qu'elles ne soient pas concernées par une telle extension. Mais il reste de graves pratiques délictuelles qui pourraient très bien entrer dans le périmètre du dispositif proposé. Je rappellerai à cet égard quelques faits au Gouvernement et à la représentation nationale.

La Guyane est le plus grand département de France. C'est un territoire qui regorge d'atouts : l'or, la biodiversité, les molécules brevetables de la forêt amazonienne, la ressource halieutique, le secteur spatial et bientôt, peut-être, le pétrole de nos eaux territoriales. Peu de territoires disposent d'autant d'atouts, vous en conviendrez. Ils ne pourront être valorisés si nous subissons les négligences et les fautes des exploitants. Que dire à nos concitoyens amérindiens – oui, ce sont des Français comme vous et moi, qui vivent dans la forêt amazonienne, notamment dans ma circonscription, dans la commune de Camopi – alors qu'ils sont contaminés par le déversement de cyanure et de mercure dans les eaux du fleuve qu'ils utilisent pour leur consommation directe ? Ces pratiques ne sont pas toujours le fait d'exploitants illégaux. À ces gens isolés, qui n'ont bien souvent aucune conscience de leur intérêt à agir, ni aucun moyen de se retourner contre les responsables de telles pratiques, que dirons-nous ? « Peut-être » ? « Plus tard » ?

Que direz-vous à nos compatriotes de Guyane, s'ils subissent une marée noire ? Personne ne le souhaite, mais il y en a déjà eu à l'occasion de forages, dans le golfe du Mexique, mais aussi au Nigeria. La maxime « gouverner, c'est prévoir » commande d'anticiper ces éventuelles tragédies en créant un outil de dissuasion massif : la possibilité pour les Guyanais de se retourner contre tout manque de diligence de ces exploitants.

Par ailleurs, il faudra immanquablement réfléchir, par souci d'efficacité, à étendre cette possibilité aux dommages boursiers et financiers, mais aussi aux dommages moraux et corporels. Dans ce dernier cas, l'introduction de l'action de groupe permettrait d'encourager les victimes à rechercher l'indemnisation, plutôt que de s'engager systématiquement dans un procès pénal qui, loin de satisfaire les victimes, fait perdurer les drames des années durant et engendre des coûts importants.

Enfin, nous avons pris note de votre volonté initiale de réserver l'action à des associations nationales. Là aussi, je me permets de vous faire une suggestion : prenez en compte les situations singulières des départements et territoires d'outre-mer. D'un côté, les associations nationales s'intéresseront peu aux litiges qui surviendront dans nos territoires. Le seul coût du billet d'avion, qui est dissuasif, les découragera : je vous invite à tous vous renseigner sur les prix pratiqués en la matière dans nos territoires. D'un autre côté, nos populations ne voudront pas être représentées par des associations nationales, pour les mêmes raisons, mais aussi parce qu'elles souhaitent voir leurs spécificités prises en compte par des associations locales agréées. Ne serait-il pas envisageable de leur enjoindre, dans le cas d'un litige outre-mer, de travailler ensemble dans le cadre d'une co-représentation systématique ?

De même, je souhaiterais qu'en cas de défaillance d'une association nationale agréée, une association locale, elle aussi agréée, puisse prendre le relais, à l'occasion d'un litige survenu dans l'un de nos territoires. Je rappelle qu'il n'y a pas, en Guyane, d'antenne locale effective d'une association nationale.

(…)

Mme Pascale Got. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame et messieurs les rapporteurs, chers collègues, depuis trop d'années, nous entendons parler, dans le débat électoral français, d'une hypothétique action de groupe, sans que le pas ait jamais été franchi dans les faits.

Eh bien, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault franchit ce pas et c'est vous, monsieur le ministre, qui ouvrez la possibilité de l'action de groupe, dans ce texte très dense sur la consommation. Il était temps que cette procédure ne soit plus étrangère à la tradition juridique française et il était temps de donner au consommateur ce nouveau droit.

On en entend certains, ici ou là, parler d'une action de groupe au rabais, parce qu'elle se limiterait aux contentieux de la consommation et aux préjudices découlant des atteintes au droit de la concurrence. On peut entendre cette déception, mais on a aussi entendu votre engagement, monsieur le ministre, d'étendre prochainement l'application de l'action de groupe, notamment au domaine de la santé.

Même réservée aux contentieux de la consommation et aux atteintes au droit de la concurrence, l'action de groupe va concerner des milliers de consommateurs : le périmètre de ce premier volet est beaucoup plus large qu'il n'y paraît, car les pratiques anticoncurrentielles constituent le terreau fertile des litiges de masse pour les consommateurs, et ces derniers pourront être indemnisés, y compris pour des petits montants.

On entend également certains dire, ici ou là, pour contrecarrer l'action de groupe, qu'elle aurait un impact négatif sur la compétitivité des entreprises. Or les expériences de nos voisins européens ont démontré que cela ne représente pas un coût déraisonnable ou disproportionné pour les entreprises. Aucun des mécanismes étudiés n'a provoqué une perte de compétitivité des entreprises ; aucune faillite n'a été recensée qui soit imputable à une action collective, lorsque l'entreprise n'était pas déjà dans une situation financière très difficile. Nous savons pertinemment, aussi, que certaines entreprises intègrent dans leurs calculs le coût éventuel d'une sanction prononcée par un tribunal ou une autorité administrative et qu'elles parviennent toujours, malgré cela, à s'y retrouver sur le plan financier.

On entend encore, ici ou là, que le moyen de saisine pour intenter une action de groupe serait discriminatoire. Or le fait de confier cette saisine à des associations de consommateurs, représentatives au niveau national

protège aussi bien les consommateurs que les entreprises contre des actions fantaisistes ou abusives. La qualité du travail des associations de consommateurs nous permet de rester sereins quant à l'application de la procédure.

On entend enfin, ici ou là, des entreprises qui craignent les effets d'une action de groupe sur leur réputation et leur image auprès des consommateurs et des médias, mais des garde-fous ont été prévus, pour qu'il n'y ait pas d'abus possibles. De toutes les façons, les entreprises qui respectent les droits de leurs clients n'ont pas de soucis à se faire : c'est aux autres que nous adressons un signal.

À ce stade de la discussion, monsieur le ministre, je ne serai pas beaucoup plus longue sur l'action de groupe. Beaucoup de choses ont été dites et nous y reviendrons en détail dans la discussion des articles. Nous vous proposerons certains amendements, visant à préciser certaines procédures. Je crois que l'instauration d'actions de groupe contribuera à améliorer les relations commerciales entre professionnels et consommateurs.

(…)

M. Luc Chatel. Le texte existant devait sans doute être aménagé. Nous y étions favorables, et d'ailleurs le groupe UMP a déposé un amendement par l'intermédiaire de Damien Abad et Catherine Vautrin qui tend à adapter le texte de 2005 pour prendre en compte un certain nombre d'insatisfactions, mais sans revenir sur l'équilibre économique global du système.

J'en viens à la question des actions de groupe. Vous le savez, monsieur le ministre, j'ai été depuis longtemps un défenseur de ces actions de groupe. Il est vrai que je n'ai pas eu un grand succès au sein de ma famille politique, majoritaire à l'époque. Il m'arrive à moi aussi d'être minoritaire dans mon camp, je crois que c'est une situation que vous connaissez. J'observe que cette idée a fait son chemin, et je suis content qu'aujourd'hui le groupe UMP défende officiellement une position presque unanime sur le sujet, et présente un amendement qu'a très bien expliqué Damien Abad tout à l'heure.

M. Germinal Peiro. Il ne faut pas désespérer, même l'UMP peut évoluer !

M. Damien Abad. Il n'y a que vous qui n'évoluiez pas !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous avons toujours été en avance !

M. Luc Chatel. Mais j'ai toujours défendu cette action de groupe dans un cadre très précis, afin que ce dispositif soit particulièrement encadré, qu'il concerne des litiges de la vie quotidienne, et qu'il se fasse dans le cadre d'un mécanisme extrêmement simple.

Monsieur le ministre, je suis assez déçu par le mécanisme que vous nous proposez. En effet, sur un sujet sur lequel beaucoup ont disserté depuis des années, il existait des textes clés en main, nombreux, qui étaient déjà écrits. Ils étaient faciles à mettre en œuvre et pratiques d'utilisation, mais vous mettez en place un dispositif qui ressemble beaucoup à une usine à gaz et qui risque de ne pas être appliqué, ou bien dans des délais tout à fait déraisonnables. Je le regrette profondément car nous attendions tous de légiférer sur ce sujet, et c'est sans doute une occasion manquée. Nous aurions nous rassembler.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. C'est de la pure mauvaise foi !

M. Luc Chatel. Avec mes collègues du groupe UMP, nous défendrons un amendement pour récrire cet article afin qu'il soit davantage utilisé et qu'il réponde aux vrais besoins des consommateurs.

Monsieur le ministre, je ne veux pas être plus long afin de laisser du temps de parole à mes collègues du groupe UMP. Vous abordez un sujet qui concerne l'ensemble de nos concitoyens avec une méthode qui, malheureusement, ne rassemblera pas et ne permettra pas de faire l'unanimité alors que nous aurions pu trouver un point d'équilibre. Il aurait fallu pour cela que vous soyez sortis d'un certain dogmatisme.

Non, la protection du consommateur n'est pas l'agression permanente du monde de l'entreprise, et il faudra enfin un jour dans ce pays réconcilier protection du consommateur et liberté d'entreprendre.

(…)

i. Compte-rendu des débats – 2e séance du 25 juin 2013

1 - Questions au Gouvernement

Actions de groupe en matière environnementale

M. le président. La parole est à Mme Michèle Bonneton, pour le groupe écologiste.

Mme Michèle Bonneton. Monsieur le ministre de la consommation, le projet de loi sur la consommation que nous examinons en ce moment à l'Assemblée nationale introduit l'action de groupe, une innovation importante. Les consommateurs lésés pourront se regrouper pour engager une action en justice.

Nous souhaitons que cette innovation ne soit pas limitée aux préjudices matériels. Les victimes de l'*Erika*, de l'amiante, du Mediator, d'Apollonia et, malheureusement, de bien d'autres catastrophes doivent elles aussi pouvoir recourir à l'action de groupe pour obtenir la reconnaissance de leur préjudice.

Nous devons étendre cette possibilité au domaine de l'environnement, de la santé, ainsi qu'en matière bancaire et financière. Hier, Mme la ministre de la santé s'est déclarée favorable à l'action de groupe dans le domaine de la santé, et a annoncé qu'un projet de loi spécifique serait présenté au début de l'année 2014. Je me réjouis de cette annonce.

Mme la garde des sceaux prépare, quant à elle, l'introduction de la notion de préjudice écologique dans le droit français. C'est un élément nécessaire pour une action de groupe étendue aux préjudices causés à l'environnement. L'étape suivante pourrait concerner les conséquences sur la santé des atteintes à l'environnement. Le récent scandale de Chimirec, spécialiste de la dépollution qui est accusé de faire de la dépollution fictive ainsi que d'être le premier émetteur de PCB – polychlorobiphényles – dans le ciel de France, nous rappelle la nécessité de ce dispositif pour la santé des riverains et pour la sauvegarde de la qualité de l'environnement.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, je vous demande de bien vouloir nous préciser les intentions du Gouvernement ainsi que les modalités et le calendrier de l'élargissement de l'action de groupe dans les domaines de l'environnement et de la santé. *(Applaudissements sur les bancs du groupe écologiste et sur plusieurs bancs du groupe SRC.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.* Madame la députée, nous discutons depuis hier de l'inscription en droit français de l'action de groupe, une nouvelle voie de recours collectif ouverte aux consommateurs de façon à réparer les litiges de consommation et du quotidien.

Vous l'avez dit, c'est une avancée démocratique considérable qui va permettre de redistribuer des centaines de millions d'euros de rente économique des grands groupes vers les consommateurs. En pratique, l'action de groupe permettra au consommateur de se voir indemnisé. Parfois de quelques euros pour la réparation d'un bien défectueux ou pour l'indemnisation d'un service interrompu, mais parfois aussi de sommes beaucoup plus importantes dans le cadre d'un préjudice financier qui pourrait être lourd dans le cas, par exemple, d'une pratique commerciale trompeuse lors de la vente d'un produit financier. Cela montre que les services financiers et bancaires sont inclus dans le champ d'application de ce texte.

Voilà le premier étage de la fusée. Le deuxième étage concerne la santé. Dans ce cas, la réparation du préjudice s'étendra aux dommages corporels. Elle suppose donc une évaluation au cas par cas du montant de l'indemnisation nécessaire, et la vérification du lien de causalité sera importante. Par exemple, dans le cas des médicaments, la causalité entre l'absorption d'une molécule et le dommage corporel et de santé qui peut concerner la personne en cause. Le Gouvernement y travaille, et Marisol Touraine a annoncé qu'au début de l'année 2014 elle fera des propositions pour étendre le champ de l'action de groupe à la santé.

Reste le troisième étage de la fusée : l'environnement. Dans ce cas, si nous prenons l'exemple d'une pollution, elle peut entraîner des dommages de nature économique, de nature environnementale mais aussi de nature corporelle et de santé. Il nous faut réfléchir sur des sujets précis tels que la notion d'intérêt à agir au nom de la nature. Je suis heureux de vous annoncer que le Gouvernement y travaille et que Delphine Batho a annoncé ce matin, lors du colloque sur la modernisation du droit de l'environnement, l'engagement d'un grand chantier pour l'extension de l'action de groupe à l'environnement. *(Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes SRC et écologiste.)*

2 - Discussion générale (suite)

M. Dino Cinieri. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous examinons ce soir est trompeur : trompeur car son titre laisse entendre qu'on va relancer la consommation alors que le contenu n'apporte rien en matière de pouvoir d'achat ; trompeur car il entretient un climat de défiance vis-à-vis des entreprises et qu'il ne protégera qu'à peine plus les consommateurs.

La mesure phare parmi les soixante-dix articles de ce projet de loi est la mise en place de l'action de groupe. Il s'agit de regrouper dans une seule procédure les demandes de réparation émanant d'un grand nombre de consommateurs s'estimant lésés. Mais seuls les litiges relevant de la consommation et de la concurrence pourront entrer dans le champ d'une action collective. Ainsi, les plaintes concernant la santé ou l'environnement comme dans les affaires du Mediator ou de l'amiante ne seront pas concernées.

C’est d’autant plus dommage que la ministre de la santé a récemment annoncé un projet de loi permettant les actions de groupe relatives à la santé pour 2014. Si nous sommes tous d’accord pour dire que la santé n’est pas un produit de consommation comme un autre, on ne peut néanmoins que regretter votre précipitation. Il aurait été plus pertinent de voter un texte global.

(…)

M. Gilles Lurton. (…) Dans un contexte économique difficile, alors que votre Gouvernement n’a cessé depuis un an d’assaillir les entreprises de charges et contraintes nouvelles, je crains que l’action de groupe n’apparaisse comme un risque supplémentaire pour les entreprises, comme la goutte d’eau qui fait déborder le vase !

Pour ma part, je veux retenir une proposition régulièrement évoquée depuis plus de trente ans. Remise au goût du jour par le Président Jacques Chirac dans son discours de vœux en 2005, cette idée est revenue depuis régulièrement dans les rapports Chatel ou Novelli.

Il existe en effet un problème d’équilibre entre, d’un côté, des professionnels indélicats et, de l’autre, des consommateurs qui n’osent pas, souvent pour des raisons de coûts et de complexité de procédure, demander réparation de leur préjudice.

Notre rôle est d’assurer une meilleure protection des consommateurs face à des entreprises qui abuseraient d’eux et ne respecteraient pas leurs droits. Après tout, l’entreprise elle-même devrait s’en trouver renforcée en crédibilité et en force de vente. Car ce ne sont pas les entreprises respectueuses du consommateur qui sont visées. Ce sont celles qui fraudent et qui réalisent des profits au mépris des règles protectrices des consommateurs. Ce sont celles également qui exercent une concurrence déloyale vis-à-vis des autres professionnels. Cette action, si elle est bien encadrée, ne sera pas nuisible aux professionnels, bien au contraire.

Cependant, si nous pouvons admettre ce principe de l’action de groupe, principe, je le rappelle, imposé par la réglementation européenne, les mesures préconisées dans votre projet, monsieur le ministre, ne peuvent qu’interpeller.

Pourquoi limiter cette action aux préjudices matériels ? Hier, vous avez annoncé son extension aux problèmes de santé. Aujourd’hui, aux problèmes d’environnement. C’est bien la preuve que le débat parlementaire fait évoluer le texte et ne doit pas être négligé.

Pourquoi créer ainsi une rente, car c’est bien cela qu’il s’agit, aux associations de consommateurs nationales et, *in fine*, vous le verrez monsieur le ministre, à une seule association !

Pourquoi créer des compétences de tribunaux alors que nous savons tous ici que les moyens ne leur seront pas donnés ?

Que deviendront les actions individuelles dès lors qu’une action de groupe sera lancée ?

Qu’en est-il, enfin, des garanties données aux entreprises quant à la publicité d’une telle action alors que nous savons que certaines associations diffusent largement leurs actions judiciaires avant même qu’un juge ne se prononce ?

Je crains que votre projet ne divise et n’apporte que des interrogations sans pour autant améliorer le droit des consommateurs et la quiétude des entreprises. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

(…)

M. Marc Le Fur. J’en profite pour aborder un autre sujet, l’action de groupe, c’est-à-dire la possibilité pour des personnes qui subissent un préjudice individuel de se regrouper pour défendre leurs intérêts. Je reviendrai sur ce point en défendant un amendement. Nous allons progresser dans le domaine de la téléphonie et peut-être en matière de santé – mais c’est un autre débat que je n’aborderai pas ici. Je veux qu’on le fasse également dans le domaine des services publics industriels et commerciaux.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Eh oui !

M. Marc Le Fur. Il faut que les usagers de la ligne C du RER, par exemple, puissent se réunir et obtenir des compensations financières en cas de retards inqualifiables, même s’il s’agit d’un service public industriel et commercial, même s’il s’agit d’une grande entreprise publique.

M. Damien Abad. Excellent amendement !

M. Marc Le Fur. Il y a des tabous qu’il faut faire sauter, et nous sommes ici pour cela, mes chers collègues.

Monsieur le ministre, je pense aussi à la distribution de l’énergie et à l’eau. Je n’imagine pas que nous laissions les consommateurs, acheteurs d’eau, désarmés et ne disposant pas de l’action de groupe, qu’il s’agisse de l’eau distribuée par de grandes entreprises fermières ou de celle distribuée en régie par les communes.

L'action de groupe permettrait aussi à un certain nombre d'usagers victimes de grèves de se faire entendre. *(Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)* Si le droit de grève existe, les victimes méritent que nous soyons attentifs à leurs préoccupations. Ils pourraient se regrouper afin que leurs intérêts soient défendus.

(…)

M. Benoît Hamon, *ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.* (…)Permettez-moi enfin de dire un mot du travail de M. Denaja pour améliorer le dispositif sur l'action de groupe, avec la possibilité de réparation en nature et la faculté que le tiers qui pourra assister les associations soit issu d'une profession judiciaire réglementée, ce qui *de facto* permettra aux avocats de jouer un rôle important.

En cas de décision définitive de l'Autorité de la concurrence, le juge pourra prononcer, en première instance, des mesures de publicité et d'exécution provisoire, ce qui permet, là encore, d'avancer en faveur d'une action de groupe plus efficace.

Je vous ai répondu, madame Bonneton, à travers les remarques que je viens d'adresser à MM. Bricout et Chanteguet. Je reviendrai néanmoins sur la question de la santé : même si l'on n'étendait pas, demain, l'action de groupe à la santé et à l'environnement, sachez que si une entreprise prétendait, à travers une charte environnementale, attirer des clients par le moyen de ce que les Anglo-Saxons appellent le *green washing* – « je repeins en vert la façade, mais mes productions gardent un impact environnemental tout aussi négatif » –, nous pourrions d'ores et déjà nous retourner contre elle au motif d'une allégation mensongère, d'une pratique commerciale trompeuse.

Cette possibilité ne signifie pas qu'il ne faudra pas élargir le débat à la santé et à l'environnement. Je réitère ici l'engagement du Gouvernement à aller plus loin en ce sens. Marisol Touraine formulera ainsi des propositions début 2014 pour une extension du champ de l'action de groupe à la santé, comme le fait Delphine Batho pour l'environnement. Le texte, je le répète, va introduire l'action de groupe dans le code de la consommation, dispositif qui, dans le domaine de la santé, nécessitera une procédure forcément différente. En effet, un dommage de santé suppose une expertise individuelle de l'impact de l'absorption d'une molécule sur votre santé, potentiellement lié à des pathologies que vous avez pu contracter à tel ou tel âge. Il faut également être à même de vérifier le lien de causalité entre l'absorption de cette molécule et l'impact sur votre santé.

Cela suppose un examen bien plus long que ce que nous voulons mettre en œuvre ici, à savoir la réparation du préjudice économique quelle que soit son ampleur – certaines actions de groupe aboutiront à des indemnités de quelques euros quand d'autres aboutiront à une indemnisation de plusieurs milliers d'euros. Prenons l'exemple de produits financiers qui ont conduit certains clients à perdre beaucoup d'argent parce que les mises en garde ou le devoir de conseil, les obligations précontractuelles n'ont pas été respectées : on peut imaginer que l'indemnisation des consommateurs sera dans ce cas très importante.

Pour ce qui est de l'environnement, il faudra, d'un point de vue technique et juridique, travailler sur la notion d'intérêt à agir au nom de la nature, puisque le préjudice lié à une pollution peut être économique – pour un ostréiculteur ou un pêcheur qui subit une marée noire –, sanitaire, ou encore environnemental. Il faut donc travailler sur la nature de ce préjudice. C'est l'engagement pris par Mme Batho. Là encore, si nous étions allés trop vite, nous ne serions pas parvenus, je le crains, à créer l'action de groupe. Or elle sera créée dans le cadre du droit de la consommation dans les mois qui viennent et les premières actions seront déclenchées, si vous votez le texte, dès la fin 2013 ou, plus probablement, en 2014, ce dont je me réjouis. À vouloir trop attendre et à vouloir être trop parfaits, nous n'aurions sans doute pas eu d'action de groupe du tout.

Je reviens sur l'intervention de M. Benoit. Je note la diversité des points de vue sur l'action de groupe, entre les groupes de l'opposition mais également au sein du groupe UMP lui-même.

M. Damien Abad. Dans la majorité aussi, il y a des divergences !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* La diversité est en effet partout, et elle est respectable. Mon attitude est évidemment ouverte. Qui oserait s'approcher d'un micro pour se dire fermé à un amendement au seul motif qu'il est présenté par un membre du groupe UMP ou du groupe UDI ? Cela n'aurait pas de sens. La meilleure démonstration en a été faite par M. Lefebvre, mon prédécesseur, et je l'en remercie. Je n'ai pas préparé le présent texte avec la volonté de rayer les dispositions de la loi de M. Lefebvre sous prétexte que tout ce qu'il a fait était forcément sot puisqu'il appartient à un camp politique différent du mien.

Nous avons repris les travaux de la DGCCRF, ceux du mouvement consumériste, ceux des entreprises elles-mêmes, qui nous recommandent un certain nombre d'articles de ce projet de loi. Nous avons fait en sorte de bâtir un texte qui reprenne plusieurs de vos préconisations. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a aucun débat entre la gauche et la droite sur l'action de groupe, qu'il n'y a pas, sur le surendettement par exemple, des options de gauche et des options de droite. Tout ne doit pas forcément aboutir à un consensus entre la droite et la gauche, même sur les questions touchant à la consommation, et c'est heureux.

M. Frédéric Lefebvre. C'est exactement ce que je disais !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Certaines parties de votre loi, monsieur Lefebvre, se retrouvent donc dans le présent texte. Je pense notamment à la clause *erga omnes* sur la lutte contre les clauses abusives. Il est indispensable que le juge puisse, demain, considérer que, lorsqu'un contrat comporte des clauses abusives, celles-ci sont annulées non pas pour un seul consommateur, mais bien pour tous les consommateurs détenteurs d'un contrat identique. C'est vrai aussi pour une partie des propositions issues des services de la DGCCRF concernant ses moyens de sanction, dispositions reprises de votre texte. Nous travaillons donc sur des bases en partie communes, et des amendements pourront très bien être repris à notre compte. (…)

Nous débattrons bientôt de l'article 1er, et je vois le président Brottes qui commence à froncer les sourcils à cause de la durée de mon intervention… Nous débattrons de l'action de groupe, mais il y a déjà un débat entre vous, puisque la proposition de M. Abad et celle de M. Lefebvre ne sont pas les mêmes.

M. Frédéric Lefebvre. Votre proposition et celle de M. Hammadi ne sont pas les mêmes non plus, puisque M. Hammadi a créé sa propre action de groupe !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je retiendrai une proposition de M. Serville et je ferai écho à plusieurs remarques qui ont été faites sur ce sujet. Mme Got a eu tout à fait raison de dire qu'en encadrant l'action de groupe et en la confiant à des associations nationales de consommateurs – il y a seize associations agréées – nous éviterons les actions de groupe fantaisistes, à l'initiative d'associations créées *ad hoc*, qui attenteraient à la réputation des entreprises.

M. Marc Le Fur. Il faudrait aussi associer des associations d'usagers !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je ne veux pas que, demain, une entreprise qui travaille bien voie sa réputation et son image remises en cause parce qu'une association de consommateurs, instrumentalisée par un concurrent, aurait déclenché une action de groupe.

M. Thierry Benoit. Tout à fait !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* D'où le verrou des associations nationales de consommateurs. Pour les usagers d'eau, monsieur Le Fur, il n'est pas interdit par l'action de groupe de se retourner contre une société, que son capital soit public ou privé. Nous tâcherons donc de satisfaire à vos demandes.

M. Marc Le Fur. Et les transports en commun ?

M. Damien Abad. Que dit le Conseil d'État ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* J'en finis. Le répertoire national des certifications professionnelles doit beaucoup au travail de M. Jean-Christophe Lagarde. Cela fait longtemps qu'il travaille sur ce registre national des crédits particuliers : il faut rendre à César ce qui est à César. L'UDI n'est pas le seul groupe à avoir travaillé sur ce sujet, mais il y a travaillé, et considérablement.

j. Compte-rendu des débats – 3e séance du 25 juin 2013

- Article 1er

M. le président. Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 1er.

La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, monsieur le président de la commission des affaires économiques, monsieur le rapporteur, je l'ai déjà dit en commission : en matière d'action de groupe, le système idéal n'existe pas. Depuis plusieurs années, ce sujet a fait l'objet de nombreuses propositions et je reconnais que l'équilibre n'est pas facile à trouver.

Pour ma part, j'ai toujours considéré que l'amendement déposé en 2008 par notre regretté collègue Jean-Paul Charié,…

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Excellent collègue !

M. Lionel Tardy. …rapporteur du projet de loi de modernisation de l'économie, était un point d'entrée satisfaisant. À peu de choses près, le présent projet de loi a d'ailleurs retenu la même procédure que celle proposée à l'époque.

Plusieurs questions ne manqueront cependant pas d'être soulevés. D'une part, on pourra contester le fait que seules les dix-sept associations agréées puissent agir. D'autre part, au vu des moyens nécessaires, uniquement quelques-unes de ces associations pourront réellement agir en pratique.

Je m'arrêterai plus spécifiquement sur le manque de garde-fous contre les procédures abusives, et surtout sur la procédure d'action de groupe simplifiée, que le rapporteur a sortie de nulle part en commission – je l'ai déjà dit lors de la discussion générale. Cette procédure apparaît comme une anomalie, à contre-courant du reste de

l'article, et n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact. J'espère que l'examen des amendements sera l'occasion de revenir sur cette proposition, afin de ne pas détruire ce qui ressemblait à un compromis acceptable. Nous devons faire en sorte que cette partie du texte soit solide, surtout si la procédure est étendue ultérieurement aux domaines de la santé et de l'environnement, comme le prévoit le Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Gilles Lurton.

M. Gilles Lurton. Avant de passer à l'examen des amendements, je veux revenir quelques instants sur l'action de groupe instaurée par l'article 1er. Il ne s'agit pas d'une innovation : l'action de groupe a déjà fait l'objet de réflexions importantes de la part de la Commission européenne, qui a démontré en 2011 que près de 40 % des consommateurs français s'estimaient mal protégés. Une telle procédure existe déjà au Portugal, au Royaume-Uni, en Suède, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie : la France est donc restée l'un des seuls pays européens à résister à une demande croissante et pressante, tant des autorités européennes que de l'opinion publique.

Néanmoins, plusieurs questions demeurent. Est-ce le bon moment pour instaurer cette procédure, alors que le moral de nos entreprises est en berne ? Leur imposer une contrainte supplémentaire risque de renforcer le malaise ambiant. Ne serait-il pas préférable d'attendre une amélioration de la situation économique ? Monsieur le ministre, les grands projets de société ne peuvent s'imposer que dans des périodes d'accalmie. Pour être efficaces, les réformes doivent d'abord être comprises par celles et ceux auxquels elles s'appliquent ; à défaut, elles ne servent ni les entreprises, ni les consommateurs.

Je veux aussi revenir sur la question des actions de groupe en matière de santé et d'environnement. Je ne comprends pas pourquoi il n'a pas été possible d'inclure ces deux thèmes dans le projet de loi.

Enfin, en réservant la possibilité de défendre une action de groupe aux associations de consommateurs nationales, vous créez une véritable rente de situation pour ces dix-sept associations et, *in fine*, pour seulement quelques-unes d'entre elles car, comme vient de le dire mon collègue Lionel Tardy, seulement quelques-unes auront les moyens de prendre en charge ces actions.

M. le président. La parole est à M. Frédéric Lefebvre.

M. Frédéric Lefebvre. La question de l'action de groupe se pose depuis de nombreuses années. Chacun le sait : nous avons eu de très nombreux débats sur ce sujet important. Je remercie le ministre de le traiter dans le cadre de ce texte, à travers un amendement dont j'ai déjà eu l'occasion de souligner publiquement la volonté d'équilibre.

Depuis des années, chacun essaie de trouver le bon équilibre entre deux risques différents : d'une part, celui de ne pas pouvoir protéger les nombreux consommateurs pouvant subir un préjudice important de la part d'entreprises qui, volontairement ou non, violeraient la loi et, d'autre part celui de fragiliser un secteur économique.

Chacun connaît des exemples d'actions de groupe, aux États-Unis notamment : nous en avons vu les dévoiements, les dérapages, les conséquences économiques parfois dramatiques pour les entreprises concernées et pour l'économie tout entière, de même que la faible efficacité de la réparation pour les consommateurs.

Une première tentative a eu lieu en 2008 : le président Brottes s'en souvient…

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Absolument !

M. Frédéric Lefebvre. …et notre collègue Tardy vient d'en parler. Avec le regretté rapporteur Jean-Paul Charié, nous étions un certain nombre, sur tous les bancs de cet hémicycle, à avoir proposé d'instaurer l'action de groupe. Nos textes étaient peu ou prou les mêmes ; les dispositifs étaient un peu plus larges que celui proposé par le ministre aujourd'hui – au vu de l'expérience, ils étaient à mon sens trop larges. C'est pourquoi je salue la volonté du Gouvernement d'essayer d'atteindre un équilibre. D'ailleurs, dans le texte que j'ai eu l'honneur de présenter en tant que ministre il y a un peu plus d'un an, les sénateurs avaient introduit un dispositif assez proche de celui que vous proposez vous-même dans votre projet de loi, monsieur le ministre.

Avant d'entrer au Gouvernement, j'avais expliqué, dans un livre intitulé *Le mieux est l'ami du bien*, les risques de dérives de l'action de groupe et la nécessité de rechercher un point d'équilibre. J'avais eu l'occasion de travailler avec la DGCCRF pour bâtir un dispositif qui s'apparente, dans son architecture, à celui qui existe en droit de la concurrence. Il s'agit d'une voie possible pour trouver un équilibre.

Nous reviendrons tout à l'heure sur un point très important, auquel mon collègue Tardy vient de faire référence. À ce que l'on pourrait appeler l'action de groupe « Hamon » ou gouvernementale, qui correspond au dispositif contenu dans le texte initial, s'est ajouté aujourd'hui un nouveau dispositif d'action de groupe, que l'on pourrait appeler « Hammadi » et qui résulte des travaux de la commission des affaires économiques. Il y a là un vrai problème d'équilibre : d'un côté, on est dans le *opt-in* ; de l'autre, on est de fait dans le *opt-out*.

M. Lionel Tardy. Tout à fait !

M. Frédéric Lefebvre. Monsieur le ministre, si les deux dispositifs existent dans la loi, le seul qui sera utilisé sera en réalité le dispositif dit simplifié ou accéléré. Or, malheureusement, celui-ci ne respecte pas l'équilibre que vous avez cherché à construire.

M. Lionel Tardy. Eh oui !

M. Frédéric Lefebvre. Nous entamons une discussion au cours de laquelle nous aurons largement le temps de nous retrouver. Je le dis avec force : sur un sujet important sur lequel nous travaillons depuis des années, je souhaite que les débats dans notre assemblée et au Sénat ainsi que les échanges avec les acteurs économiques et les associations nous permettent de trouver le bon point d'équilibre.

Vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre, et vous avez parfaitement raison : il faut avancer pas à pas. Sur certains sujets, qu'il s'agisse des questions de santé ou des questions environnementales, l'action de groupe fait l'objet d'une attente forte dans notre pays. Vous avez dit vous-même que le Gouvernement était tout à fait prêt à franchir des étapes à l'avenir ; nous avons donc tous une responsabilité particulière dans la construction du dispositif initial. En effet, c'est ce dispositif initial qui permettra ensuite de créer un droit équilibré, qui respecte les acteurs économiques tout en assurant la défense des consommateurs.

Je ne fais pas de procès d'intention. Je veux simplement insister sur la nécessité de construire tous ensemble, au cours de ces débats, un dispositif véritablement équilibré et efficient, qui ne doit pas se trouver dépassé par une autre procédure qui ouvrirait la voie à la version la plus large de l'action collective, laquelle serait malheureusement porteuse de conséquences potentiellement graves pour l'économie française.

M. le président. La parole est à M. Bernard Debré.

M. Bernard Debré. L'instauration du dispositif de l'action de groupe est évidemment une bonne initiative pour le consommateur. C'est pourquoi j'aurais aimé qu'il soit étendu à la santé. Certes, nous en avons beaucoup parlé tout à l'heure, et le Gouvernement a fait des promesses à ce sujet. Le ministre a ainsi déclaré que nous pourrions peut-être un jour, dans le cadre d'un PLFSS ou d'un autre texte, étendre ces actions de groupe à d'autres domaines que ceux prévus dans le projet de loi. Mais, au regard des scandales sanitaires actuels, l'attente des consommateurs et des patients est forte. Je prendrai l'exemple du Mediator, mais peut-être pourra-t-on aussi parler des prothèses PIP.

Permettez-moi de citer – même si les États-Unis ne sont pas toujours un modèle – l'exemple de l'Isoméride, un médicament qui est le cousin du Mediator. Fabriqué par Servier et vendu aux États-Unis par le laboratoire White, il a vraisemblablement causé 40 000 morts et a laissé de nombreuses personnes véritablement handicapées. Une action de groupe a abouti à la condamnation du laboratoire, qui a dû payer 14,7 milliards, ce qui a permis d'aider les victimes ou les parents qui avaient perdu des proches.

Le même problème a eu lieu en France avec l'Isoméride. À l'époque, ce produit a été retiré. Vous l'avez dit tout à l'heure : il fallait trouver un lien de cause à effet entre ce médicament et les accidents. Mais il est tout de même extraordinaire, alors qu'il y a eu 40 000 morts aux États-Unis, que l'on n'en ait compté que quatre en France. Ces quatre personnes ont été indemnisées à hauteur de 400 000 euros. La différence n'est pas acceptable.

Face à des affaires comme celles du Mediator, des prothèses PIP ou d'autres, on est très angoissé. Je n'ai rien contre les multinationales, rien contre l'industrie pharmaceutique, mais il n'empêche que ces sociétés ont énormément d'argent et qu'elles peuvent recourir à dix, quinze ou vingt avocats, quand celui qui est seul, à défaut d'action de groupe, ne peut avoir qu'un avocat – et même rencontrer quelques difficultés pour en trouver un – et obtient rarement satisfaction.

C'est pourquoi j'aurais aimé que les actions de groupe soient étendues à la santé dans ce projet de loi. Vous promettez qu'elles le seront un jour ; je regrette que ce ne soit pas aujourd'hui.

Mme Laure de La Raudière. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. L'article 1er et l'article 2 introduisent l'action de groupe en droit français, mais j'ai le sentiment que nous passons à côté du vrai problème, tout en infligeant à nos entreprises un handicap qui n'est pas souhaitable.

D'un système particulièrement restreint, tel que vous l'aviez voulu, monsieur le ministre, dans le projet de loi initial, nous sommes passés à une version beaucoup plus ouverte de l'action de groupe, celle qui a été votée par la commission des affaires économiques, qui ne prend pas en considération pour autant les sujets de préoccupation des Français, comme la santé.

La procédure introduite, procédure d'action de groupe simplifiée sur proposition, est une procédure d'*opt-out*. Ce terme est utilisé pour désigner le mécanisme par lequel l'action en réparation de recours collectif est applicable à toutes les victimes, même celles qui ont gardé le silence, à l'exception de celles qui ont dit

expressément ne pas vouloir agir. Cela revient en réalité à adopter les *class actions* à l'américaine, avec toutes les dérives que nous connaissons.

Sur tous les bancs, lors de la précédente législature, nous avions dit que nous voulions éviter cet écueil, d'autant plus que notre droit de la consommation est un droit écrit, très détaillé, contrairement à ce qui existe aux États-Unis. Cette nouvelle procédure m'inquiète d'autant plus que le rapporteur, pas plus que vous, monsieur le ministre, ne semble prendre la mesure de cette modification. Or, dans le rapport pour avis présenté par M. Denaja au nom de la commission des lois,…

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Excellent rapporteur pour avis !

Mme Laure de La Raudière. …on trouve la définition suivante de l'*opt-out* : « Présomption d'appartenance au groupe tant que l'intéressé n'a pas manifesté une volonté contraire ». Cette définition correspond exactement, sauf erreur de ma part, à la procédure simplifiée introduite la semaine dernière par le rapporteur de la commission des affaires économiques.

L'analyse juridique de cette procédure conduit donc à la qualifier d'*opt-out*. Ce n'est pas parce que l'on dit, chers collègues, que la procédure simplifiée est une *opt-in* qu'elle ne sera pas, dans les faits, d'un point de vue juridique, une *opt-out*, c'est-à-dire une version très élargie de l'action de groupe. Aussi, je voudrais savoir quel sort vous allez réserver à cette nouvelle procédure qui, bien loin de simplifier la vie des consommateurs et des entreprises, mettrait à mal le tissu économique déjà fragile de la France aujourd'hui.

J'ajoute que le Parlement européen a marqué sa préférence pour l'*opt-in*. Je voudrais que l'on en reste à sa position, pour les raisons que j'ai évoquées en commission la semaine dernière : il ne faut pas que le droit français soit à l'origine, en matière de consommation, de distorsions de concurrence au détriment de nos entreprises. Il y va de nos emplois, de la compétitivité de nos entreprises, qui sont des enjeux majeurs, comme ne cessent de le répéter le Président de la République, le Premier ministre et l'ensemble du Gouvernement. Je ne voudrais pas que l'on adopte aujourd'hui, dans l'hémicycle, une position différente.

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard.

Mme Annie Genevard. Monsieur le ministre, cet article porte sur la mesure phare de votre projet de loi, l'action de groupe, l'équivalent des *class actions* anglo-saxonnes, destinée à régler les litiges de consommation de masse. Vous l'avez beaucoup réclamée lorsque vous étiez dans l'opposition et vous la mettez logiquement en œuvre aujourd'hui.

Je rappelle en préambule que le premier droit du consommateur est précisément de pouvoir consommer ; le recul historique du pouvoir d'achat des Français depuis un an est objectivement un mauvais coup porté aux consommateurs. Mais passons.

L'économie anglo-saxonne, et l'économie américaine en particulier, souvent érigée sur vos bancs en contre-exemples, vous fournit en la matière, même si certains juristes pointent le risque d'inconstitutionnalité du recours exclusif à des associations agréées seules habilitées à aller devant le juge, une modélisation. Vous avez certes voulu en gommer les excès possibles en termes de judiciarisation, mais l'esprit est le même : comment punir une entreprise indélicate ou frauduleuse et indemniser les consommateurs victimes ou se jugeant tels ?

J'observe que, dans ce débat on ne peut plus légitime – nous sommes tous des consommateurs désireux d'être prémunis contre un défaut de rationalité ou de concurrence –, il n'est jamais question du risque, peut-être létal, qu'encourent les entreprises. En dépit des propos se voulant rassurants de la présidente de l'association de consommateurs CLCV, le risque est bien réel, tout simplement parce que, malgré les garde-fous que vous souhaitez introduire, il s'agit d'un mouvement irrépressible vers la judiciarisation plutôt que vers la médiation.

En conclusion, je reviendrai sur un amendement qui prévoit qu'un rapport du Gouvernement sera remis au Parlement pour établir un bilan de l'action de groupe…

M. Razzy Hammadi, *rapporteur de la commission des affaires économiques*. Oui, c'est prévu !

Mme Annie Genevard. …« afin d'étendre son champ d'application ». Dans une démarche intellectuellement équilibrée, je souhaiterais que l'on puisse évoquer l'hypothèse de restreindre le champ d'application si des dérives apparaissent. C'est une question d'équilibre nécessaire.

M. Thierry Benoit. Elle a raison !

M. le président. La parole est à M. Yannick Favennec.

M. Yannick Favennec. Monsieur le ministre, nous ne pouvons que soutenir votre volonté d'améliorer la protection des consommateurs, dans un contexte de baisse historique du pouvoir d'achat des ménages, mais les entreprises, et notamment les PME, moteur de notre économie, doivent être préservées. Il ne faut pas faire peser sur leur activité des charges excessives, alors qu'elles sont confrontées à la crise économique et à une fiscalité déjà très contraignante.

Or votre texte prévoit des procédures administratives très complexes ; de nombreuses dispositions visent à renforcer le pouvoir administratif et instaurent des sanctions. La mesure phare, l'action de groupe, risque de

représenter un pas supplémentaire vers une judiciarisation de notre vie économique. Les PME, qui ne disposent pas pour se défendre des mêmes moyens financiers que les grands groupes, en seraient les victimes. Utilisée comme moyen de pression, une telle procédure, si elle n'est pas précisément encadrée, pourrait porter atteinte à leur pérennité.

C'est la raison pour laquelle nous avons déposé des amendements privilégiant la voie de la médiation plutôt que des procédures judiciaires dommageables tant pour les consommateurs que pour les entreprises. Je souhaite, monsieur le ministre, que vous réserviez le meilleur accueil aux propositions du groupe UDI, qui se veulent avant tout constructives et efficaces.

M. Thierry Benoit. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Monsieur le ministre, mon propos fera écho à celui de Yannick Favennec : le groupe UDI salue, sur cette question de l'action de groupe, votre pragmatisme et votre précaution. Qui peut le plus peut le moins, chers collègues de l'UMP. L'action de groupe est en France quelque chose de nouveau. Je souhaite, monsieur le ministre, que vous limitiez et encadriez clairement le dispositif, comme c'est le cas avec le texte qui émane de la commission des affaires économiques. Il convient de permettre aux Français qui ont subi un préjudice d'ordre économique, qui ont été victimes de pratiques anticoncurrentielles, de pratiques commerciales déloyales, d'obtenir réparation, mais je souhaite, comme vous l'avez prévu, que l'on borne dans un premier temps cette action de groupe,…

M. Yannick Favennec. Très bien !

M. Thierry Benoit. …avant de voir, sans précipitation, si ce dispositif peut être étendu à d'autres secteurs, par exemple la santé et l'environnement.

Encore une fois, je me réjouis que vous ayez encadré le dispositif d'action de groupe. Nous souhaitons, au groupe UDI, que l'article, travaillé et amendé, permette de le contenir, car, comme l'a rappelé Yannick Favennec ainsi que certains collègues de l'UMP – pas tous –, les entreprises, notamment les constructeurs, les fabricants, les vendeurs, ont besoin aujourd'hui, dans un contexte économique difficile et perturbé, de sérénité. Je pense que c'est votre position, ainsi que celle du rapporteur et du président de la commission des affaires économiques. Ce sera le sens des amendements que nous défendrons, qui privilégient la médiation, et qui surtout permettraient d'éviter tout dérapage et tout excès de ce dispositif, nouveau en France, qu'est l'action de groupe. Tirons les leçons de l'exemple des *class actions*, qui parasitent parfois les relations commerciales aux États-Unis. Soyons-en éclairés et procédons, en France, par petites étapes.

M. Yannick Favennec. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Tous les orateurs précédents l'ont dit, ce que nous voulons, c'est une action de groupe à la fois encadrée et efficace : le fait qu'elle soit encadrée ne doit pas la rendre inefficace. Or ce que nous constatons, et nous le regrettons, c'est qu'entre le texte initial et aujourd'hui, nous sommes passés d'une à deux actions de groupe, ou bien au remplacement de l'une par l'autre. Sans vouloir souligner d'éventuelles difficultés au sein de la majorité, j'ai le sentiment que l'action de groupe « Hammadi » a remplacé l'action de groupe « Hamon ».

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous sommes foudroyés par la force de l'argument !

M. Damien Abad. Vous le savez bien, monsieur Hammadi ! Quand vous parlez d'une action de groupe simplifiée, n'est-ce pas reconnaître que la procédure initiale était trop complexe ? Vouloir une action de groupe simplifiée, dès le stade initial, n'est-ce pas un aveu de faiblesse ? N'est-ce pas reconnaître implicitement que la procédure telle qu'elle a été conçue est inapplicable ?

Qu'est-ce qui différenciera les deux procédures ? Peut-être la discussion des amendements apportera-t-elle quelques éclaircissements sur ce point. Vous le savez comme moi : un groupe de consommateurs clairement identifié, cela ne repose sur aucun fondement juridique. On peut prendre des exemples ici ou là, mais la vérité, c'est que la frontière entre les deux dispositifs est floue, et que vous n'allez pas au bout de vos choix et de vos convictions.

Nous pouvons tous nous retrouver sur le principe de l'action de groupe. À l'UMP, nous vous proposons des solutions. Le Président a une boîte à outils, nous vous en proposons une également.

M. Thierry Benoit. Des outils de marque !

M. Damien Abad. Il y a dedans deux ou trois actions de groupe : à vous de choisir. La différence entre nous, cependant, c'est que nous proposons des actions de groupe substituables l'une à l'autre, alors que vous en proposez qui se surajoutent l'une à l'autre. Nous verrons lors de la discussion des amendements quelles difficultés crée cette juxtaposition.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. On dit souvent que la parole politique est décrédibilisée. Or bien souvent, cela vient de tergiversations semblables à celles que l'on constate aujourd'hui ou que l'on a constatées depuis dix ans. J'ai fait faire un bref historique du serpent de mer de l'action de groupe depuis dix ans.

En 2003, Luc Chatel, alors député, dépose son rapport qui prône très clairement la mise en place d'actions de groupe. Le 4 janvier 2005, à l'occasion de ses vœux aux forces vives, Jacques Chirac annonce son intention de mettre en place les actions de groupe. Le 15 mars de la même année, le garde des sceaux, M. Perben, et le ministre de l'économie, M. Breton, rédigent une lettre de mission et demandent la mise en place d'un groupe de travail *ad hoc*. En octobre, ce groupe rend un rapport approfondi sur l'action de groupe. Le 26 avril 2006, Luc Chatel dépose une première proposition de loi. Le 8 novembre suivant a lieu le dépôt du projet de loi en faveur des consommateurs présenté par M. Thierry Breton. Je tourne des pages, parce que je ne peux pas tout dire…

M. Thierry Benoit. Mais non ! Le temps est programmé.

M. André Chassaigne. Le 31 octobre 2007 est déposé le projet de loi sur le développement de la concurrence au service des consommateurs. Le 3 juin 2008, Mme Lagarde demande du temps supplémentaire pour introduire dans le droit français l'action de groupe. Les petites étapes ont été franchies, il y a eu suffisamment de tergiversations et il est temps d'en venir aux actes. C'est pourquoi je salue cette première avancée.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Très bien !

M. André Chassaigne. Cela étant dit, j'ai retrouvé un amendement du 19 novembre 2007.

M. Thierry Benoit. C'est vieux, il doit être éventé !

M. André Chassaigne. Cet amendement très clair vise à préciser que l'action de groupe peut être engagée à l'occasion de tout préjudice civil, de nature contractuelle ou délictuelle, en matière de consommation, de santé, d'environnement ou de concurrence. Cet amendement est extrêmement bien écrit, extrêmement précis et son exposé sommaire répond à toutes les interrogations.

M. Damien Abad. Un amendement Ayrault ?

M. André Chassaigne. Cet amendement, rejeté par l'ancienne majorité, était un amendement de M. Montebourg.

M. Damien Abad. C'est la faute de Barroso !

M. André Chassaigne. Vous ne m'empêcherez pas de penser qu'à un certain moment, la parole politique perd de sa crédibilité.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je ne suis pas allée, comme M. Chassaigne, rechercher l'historique de l'action de groupe.

M. Thierry Benoit. Vous avez bien fait. C'est vivre avec son temps !

Mme Marie-Christine Dalloz. J'ai seulement pris en compte ce projet de loi. L'article 1er définit le champ d'application de la procédure d'action de groupe et les conditions d'exercice de ce dispositif. Or je lis, non sans étonnement, que « le droit d'introduire l'action sera réservé aux seules associations nationales agréées de consommateurs ». Plus grave encore : « L'agrément dont [les associations] disposent garantit leur indépendance à l'égard de tout intérêt professionnel et permet d'éviter le risque de procédures dilatoires instrumentalisées par un concurrent. » On croit rêver ! Nous vivons dans un autre monde…

M. Damien Abad. Exactement !

Mme Marie-Christine Dalloz. Vous venez d'adopter un texte sur la transparence de la vie politique, dans lequel il est longuement question des conflits d'intérêts. Vous ne me ferez pas croire une seule seconde que certaines associations, disposant d'un agrément, ne seront pas au cœur de conflits d'intérêts dans certaines actions de groupe.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. C'est-à-dire ?

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. C'est sous le regard du juge !

Mme Marie-Christine Dalloz. Aussi me semble-t-il qu'un encadrement était nécessaire – sur ce point, je vous rejoins, monsieur Chassaigne. Mais, si une association a le droit d'ester en justice, elle ne peut pas ni ne doit devenir un passage obligé pour un justiciable. Or c'est exactement ce que vous êtes en train de mettre en place.

M. Damien Abad. Exactement !

Mme Marie-Christine Dalloz. Le justiciable doit pouvoir continuer à faire valoir sa cause individuellement ou collectivement, sans être obligé de faire appel à une association : or votre texte l'oublie complètement.

M. Damien Abad et **M. Gilles Lurton.** Très bien !

M. le président. Nous en venons aux amendements à l'article 1er.

Je suis saisi de deux amendements, nos 197 rectifié et 705, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Frédéric Lefebvre pour soutenir l'amendement n° 197 rectifié.

M. Frédéric Lefebvre. Je vais être rapide puisque j'ai déjà évoqué cet amendement plus tôt. J'ai travaillé avec les services de la DGCCRF sur la base d'une idée que j'avais défendue dans mon livre :…

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques. Zadig et Voltaire* ?

M. Frédéric Lefebvre. …il convient de procéder par étapes, avec une phase de médiation particulièrement importante, compte tenu de la nécessité d'éviter, dans l'intérêt de tous – des consommateurs comme des entreprises –, la judiciarisation de notre économie, comme le disait le groupe UDI. Il s'agirait de délimiter clairement le champ de l'action, la réparation des préjudices matériels, champ qui pourrait être étendu par la suite aux questions de santé ou d'environnement.

Le préalable obligatoire consiste dans cette procédure de médiation fondée sur des informations ou des plaintes de consommateurs suffisamment étayées pour caractériser l'existence d'un dommage causé à un nombre significatif de consommateurs, du fait de l'agissement d'un même professionnel. Les associations de consommateurs agréées au plan national et bénéficiant d'une reconnaissance spécifique – un verrou qui s'apparente au vôtre – se verraient reconnaître, au nom des consommateurs considérés collectivement, la capacité de proposer au professionnel concerné la possibilité d'un accord de règlement à l'amiable. Ce ne serait qu'en cas d'échec de cette phase de médiation que commencerait une phase judiciaire.

L'intérêt et la qualité pour agir ne seraient reconnus à titre principal qu'au ministre de l'économie. Un tel dispositif n'est pas nouveau en droit français, puisqu'il s'inspire de l'action reconnue au ministère de l'économie en application de l'article L.442-6-3 en matière de lutte contre les pratiques restrictives de concurrence. L'action serait introduite devant les tribunaux de grande instance spécialement désignés à cet effet.

Cette action de groupe relèverait ainsi d'un système équilibré. On peut m'opposer la longueur de la procédure, mais si la médiation aboutit, tout le monde y gagnera – les consommateurs comme les acteurs économiques.

Voilà une proposition d'action collective équilibrée que je soumets au débat, tout en reconnaissant que la vôtre recherche aussi une forme d'équilibre. Toutefois, nous devrons nous prononcer clairement sur le bouleversement de l'équilibre général provoqué par l'adoption d'un amendement de la commission des affaires économiques.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 705.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à reprendre le dispositif qui avait été suggéré dans la proposition de loi Chatel : il s'agit de vous donner un certain nombre de pistes et de solutions pour rendre plus effective et plus rapide la procédure d'action de groupe.

L'action de groupe s'impose aujourd'hui, mais il faut la rendre efficace et l'encadrer. Nos conceptions de la procédure – je parle de votre dispositif principal – diffèrent sur plusieurs points. Tout d'abord, nous estimons que les victimes devraient être connues en amont, ce qui permettrait aux entreprises de mieux évaluer le montant qu'elles auraient à rembourser, le cas échéant. De plus, votre dispositif pose la question de la conservation de la preuve, qui doit être améliorée – nous y reviendrons sans doute plus tard. Je ne reviens pas sur le sujet du déclenchement de l'action, que nous examinerons dans d'autres amendements : le restreindre aux associations de consommateurs agréées pose problème, s'agissant notamment du double filtre. Par ailleurs, en matière de liquidation, notre dispositif prévoit de confier cette gestion au tribunal plutôt qu'aux associations qui, elles-mêmes, reconnaissent la difficulté de supporter, tant financièrement que juridiquement, la totalité de la répartition individuelle des préjudices.

Cette solution est une solution alternative, après celle que vient de proposer notre collègue et ancien ministre, Frédéric Lefebvre. Nous voulons vous démontrer qu'au-delà du principe, il faut être attentif à l'efficacité du dispositif pour trouver une procédure qui, tout en respectant les règles de droit, soit la plus efficace et la plus rapide si l'on veut permettre aux consommateurs d'obtenir réparation de leur préjudice.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des affaires économiques, pour donner l'avis de la commission sur ces amendements soumis à discussion commune ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur de la commission des affaires économiques*. Avant toute chose, je veux apporter un éclaircissement pour faire preuve de méthode et de rigueur intellectuelle dans l'accomplissement de notre travail. Puisque vous m'avez directement interpellé sur le dispositif dit accéléré, sachez – nous y reviendrons le moment venu – que le rapporteur défendra un amendement pour que le doute ne puisse être permis sur l'existence d'un *opt-out* ou la remise en cause d'un dispositif qui est en effet équilibré, sans pour

autant – comme nous l'avons vu et discuté en commission – que cela nuise à la rapidité et à l'efficacité, quand le contexte le permet.

Monsieur Lefebvre, je suis heureux que nous nous accordions aujourd'hui sur la nécessité des actions de groupe. Espérons que nous serons encore d'accord à la fin de nos débats sur l'article 1er et que vous n'aurez pas changé d'avis. En effet, le 3 juin 2011, *Les Échos* titrait : « Frédéric Lefebvre enterre les actions de groupe » : vous considériez alors qu'elles étaient étrangères à la tradition juridique française, quand peu avant, dans votre ouvrage, vous y étiez favorable.

Puisque le principe des actions de groupe est désormais admis, laissez-moi revenir sur le fond de votre amendement. Je me permets de prendre ici un peu de temps, car l'article 1er constitue bien l'essentiel de ce texte. Le dispositif que vous proposez est très restreint, mais surtout très imprécis. Je n'ai trouvé nulle part en effet dans le droit français « l'atteinte sensible à l'ordre public économique ». Il existe l'atteinte à l'ordre public économique, qui relève du droit de la concurrence, mais le sens de l'atteinte « sensible » m'échappe, sauf à considérer que le caractère « sensible » soit défini par le ministre de l'économie, puisque c'est à la condition qu'il veuille bien s'en saisir que l'action de groupe pourrait exister.

Résumons. Selon vous, lorsque des consommateurs lésés pour un petit dommage de cinq ou dix euros voudront lancer une action de groupe, ils devront se regrouper et interpeller M. le ministre de l'économie, qui agira selon son bon vouloir – nous ne sommes alors plus dans le droit. Or si nous créons une telle procédure, c'est pour permettre une réparation effective. Je voudrais à ce propos balayer quelques arguments sur la mise en difficulté des entreprises. Quelle entreprise peut aujourd'hui, lorsqu'elle se donne les moyens de sa compétitivité, se plaindre de ce qu'un législateur se saisisse de la mauvaise concurrence, celle qui trompe à travers les procédés anti-concurrentiels, celle qui lèse et pourrit le marché en vendant des produits défectueux en connaissance de cause ou en trompant le consommateur avec des informations pré-contractuelles biaisées ?

Au contraire, l'action de groupe participe de la fameuse montée en gamme que nécessite le *made in France*.

Je poursuis, monsieur Lefebvre. Le ministre de l'économie, une fois saisi, mobiliserait ses services pour « procéder aux investigations nécessaires auprès des consommateurs ». Plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de consommateurs pourraient être concernés. Une fois que le ministre aurait accepté de se saisir de l'action de groupe, il choisirait l'association agréée – pourquoi celle-ci et pas une autre ? – ; on dépenserait ainsi des millions d'euros pour que les agents de la DGCCRF ou leurs équivalents, plutôt que de traquer la malfaçon ou la tromperie économique, aillent interviewer chaque consommateur et mener les investigations nécessaires auprès de chacun d'entre eux ! On n'est plus dans la machinerie administrative, monsieur Lefebvre : c'est Kafka, pour ne pas citer *Brazil*.

M. André Chassaigne. Kafka, qui a été traduit par Alexandre Vialatte ! *(Sourires.)*

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. J'ai été assez long sur l'amendement n° 197 rectifié. J'ajouterai cependant qu'il présente un point commun avec l'amendement Abad, puisque celui-ci inverse la charge de la publicité et de la responsabilité, ce que nous n'avons pas voulu pour, justement, ne pas faire subir aux entreprises la pire condamnation qui soit : la publicité avant même que leur responsabilité soit fondée en droit.

M. Damien Abad. Vous caricaturez !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Imaginez une entreprise dont on annoncerait dans tous les journaux qu'elle serait responsable ou soupçonnée de l'être sans que cela soit prouvé !

M. Thierry Benoit. Monsieur le président, nous avons compris l'argumentation du rapporteur !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Le pompon, monsieur Lefebvre, c'est que vous contrevenez à un principe constitutionnel fondamental, dont il sera d'ailleurs question à propos d'autres amendements, en précisant que la décision du ministre serait « insuceptible de tout recours ».

M. Thierry Benoit. On a compris !

M. Lionel Tardy. Il y a plus de 70 articles !

M. le président. Seul le rapporteur a la parole, mes chers collègues.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Vous rendez-vous compte, monsieur Benoit ? C'est contraire à un principe constitutionnel inscrit dans le droit français depuis l'arrêt « Dame Lamotte » de 1950 !

M. Pascal Cherki. Cours de droit administratif deuxième année !

M. Thierry Benoit. Monsieur le président, faites quelque chose ! *(Sourires.)*

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je conclurai sur un point. *(« Ah ! » sur de nombreux bancs du groupe UMP.)*

M. Lionel Tardy. C'est parler pour parler !

M. Thierry Benoit. Enlevez les piles ! *(Rires.)*

M. le président. Mon cher collègue, si vous pouviez vous dispenser de ce genre de remarque, je vous en saurais gré.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. J'ai dit, monsieur Benoit, que je prendrai du temps pour expliquer la position de la commission sur ces amendements, mais je n'en prendrai pas autant pour démontrer un certain nombre d'autres incohérences.

Monsieur Abad, lors de votre intervention sur l'article, vous avez dit que votre amendement est complémentaire de celui de M. Lefebvre. Mais celui-ci conditionne l'action de groupe au bon vouloir du ministre alors que vous, vous proposez qu'elle soit ouverte à toutes les associations.

M. Damien Abad. Faites un choix, monsieur le rapporteur !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je vous invite à vous mettre d'accord et vous, monsieur Lefebvre, à vous mettre définitivement en accord avec vous-même. Avis défavorable aux deux amendements.

M. Lionel Tardy. À ce rythme-là, il nous faudra deux semaines !

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, pour donner l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 197 rectifié et 705.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.* Avis défavorable pour une raison assez simple que j'ai déjà évoquée tout à l'heure. Tout d'abord, je vous invite à vous mettre d'accord parce que la proposition de M. Lefebvre, qui exclut la concurrence, instaure une médiation obligatoire et le filtre du ministre, et celle de M. Abad cosignée par Mme Vautrin, n'ont rien à voir.

Mme Laure de La Raudière. Et alors ? C'est la liberté d'amendement des parlementaires !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Pour répondre à l'argument de Mme de La Raudière tout à l'heure, je rappelle que le champ que nous proposons pour l'action de groupe n'est pas restreint, puisque c'est celui où il y aura le plus de contestations des rentes économiques.

J'ai énormément de désaccords avec M. Debré sur le plan politique, mais je sais que c'est un grand professeur de médecine, un grand médecin,…

M. Daniel Fasquelle. Attention à ce qui va suivre après les flatteries ! *(Sourires.)*

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* …et qu'on ne trouve pas toujours des médecins pour défendre la position qui est la sienne sur l'action de groupe dans le champ de la santé.

M. Gérard Bapt. Il est bien isolé !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je veux donc lui dire que le problème n'est pas d'étendre la procédure que nous allons mettre en place par ce texte, car celle que nous proposerons dans le champ de la santé sera différente et ne relèvera pas exactement de la même logique.

Sur le calendrier, qui est important, je dois à la représentation nationale d'être plus précis que je ne l'ai été aux questions au Gouvernement et dans mon intervention clôturant la discussion générale. L'action de groupe contenue dans le projet de loi « consommation » s'exercera dans le champ où les préjudices économiques ou concurrentiels sont les plus nombreux, y compris les services financiers, bref : dans le monde réel que vivent les Français, avec les litiges du quotidien et de la consommation. Puis, début 2014, la ministre de la santé fera des propositions pour créer une action de groupe adaptée aux préjudices en matière de santé et aux dommages corporels, qui correspondra sur beaucoup de points à l'analyse qui est celle de M. Debré.

Je ne suis pas d'accord avec l'amendement de M. Abad – qui prévoit de mettre en place, en dessous d'un certain seuil, un système équivalent à l'*opt-out* –…

M. Damien Abad. Ce serait une action de groupe simplifiée !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* …et très défavorable à la vision de M. Lefebvre, qui mutilerait considérablement l'action de groupe.

(Les amendements n^{os} 197 rectifié et 705, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

Mme Laure de La Raudière. Vous êtes défavorables à tous nos amendements !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Mais on vient juste d'examiner les deux premiers, ma chère collègue !

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n^{os} 443, 175 et 177, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Jean-Pierre Decool, pour soutenir l'amendement n° 443.

M. Jean-Pierre Decool. L'agrément administratif est incohérent en ce qu'il rompt le principe d'égalité devant la loi. Une meilleure issue serait celle de l'examen par le juge des conditions définies par la loi. Le renvoi au décret des conditions juridictionnelles de recevabilité de l'action de groupe présente le risque d'une censure pour incompétence négative. En vertu de l'article 34 de la Constitution, selon lequel le soin revient au législateur et non au pouvoir réglementaire de déterminer les « règles concernant les garanties fondamentales

accordées aux citoyens dans l'exercice des libertés publiques », il est en effet recommandé que les critères soient définis par la loi. Cette rédaction permettrait également que l'action de groupe soit ouverte à une association existante ou *ad hoc*,…

M. Damien Abad. Eh oui !

M. Jean-Pierre Decool. …constituée après la réalisation des premiers préjudices et dont le juge contrôlerait le sérieux, l'objet social en lien avec l'intérêt à agir, le but non lucratif et la représentativité. Juste et conforme à la Constitution, le mécanisme de l'examen juridictionnel de la recevabilité d'une association à introduire une action de groupe se retrouve dans l'ensemble des États étrangers analysés dans l'étude d'impact accompagnant le texte.

Le projet de loi devrait plus largement ouvrir le champ d'application de l'action de groupe. Les illustrations de droit comparé dans l'étude d'impact montrent l'éventail des possibilités, en particulier la nécessité d'inclure les litiges boursiers et financiers pour lesquels l'action de groupe est particulièrement adaptée, et même nécessaire pour obtenir réparation des préjudices.

De plus, en vertu de l'article 4 de la Charte de l'environnement, « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ». Cette contrainte constitutionnelle semble donc également imposer d'inclure les préjudices environnementaux.

M. le président. La parole est à M. Gabriel Serville, pour soutenir l'amendement n° 175.

M. Gabriel Serville. Un certain nombre de principes, je l'ai fait remarquer hier soir lors de la discussion générale, auront beaucoup de mal à être mis en œuvre dans les outre-mer, particulièrement en Guyane. C'est pourquoi mon amendement tend à ouvrir à tous la possibilité d'initier une action de groupe.

En effet, dans la version actuelle du projet de loi, l'initiative est réservée aux seules associations de consommateurs agréées. Or ces associations pourraient souvent ne pas être en situation de représenter les consommateurs, et ce pour plusieurs raisons.

La première, c'est l'insuffisance de moyens et d'expertise car la gestion et la poursuite de telles procédures nécessiteront de mobiliser d'importants moyens humains, techniques et financiers. Or les associations agréées ne disposeront ni de la structure ni des moyens adéquats, ce qui comportera un risque réel d'inefficacité de la défense des consommateurs.

La deuxième raison, c'est le risque de conflit d'intérêts…

M. Damien Abad. Il a raison !

M. Gabriel Serville. …puisqu'en réservant à une vingtaine d'associations, peut-être moins, le monopole de l'initiative, on s'expose à l'éventualité qu'aucune d'entre elles n'initie une action de groupe lorsque telle ou telle action se révèlera contraire aux intérêts de l'association, à sa ligne politique, ou encore à la suite de pressions auxquelles elle aurait cédé.

La troisième raison, c'est une capacité de veille insuffisante et le manque de représentativité géographique. Certes, les consommateurs sont parfois très nombreux à subir un préjudice commun né des conditions de formation et d'exécution des contrats de consommation. Toutefois, le nombre de consommateurs risque très souvent de ne pas être suffisamment important pour justifier qu'une association nationale y prête attention ou les détecte. De surcroît, l'éloignement géographique rendra parfois la veille des associations nationales insusceptibles de détecter les problèmes, ce que j'ai fait remarquer concernant les départements d'outre-mer.

En limitant le nombre des acteurs capables d'agir en justice, on empêche le développement de structures spécialisées, réduisant d'autant les capacités d'investigation, la vigilance et donc les opportunités pour les consommateurs d'être représentés et indemnisés.

M. le président. Je vous laisse la parole pour soutenir l'amendement n° 177, monsieur Serville.

M. Gabriel Serville. Cet amendement tend à ouvrir la possibilité aux consommateurs d'être indemnisés de tous types de préjudices, matériels, corporels ou moraux. En effet, rien ne justifie de limiter le champ d'application de l'action de groupe à tel ou tel type de préjudice. Le mérite de l'action de groupe, c'est qu'elle vise à régler dans un seul jugement la question de la faute lorsque des consommateurs sont dans une situation identique ou similaire. Le fait que chaque consommateur ait, en sus d'un préjudice forfaitaire commun, un préjudice individuel ne représente aucunement un obstacle dirimant à la mise en œuvre de l'action de groupe dans un tel cadre.

Il faut savoir que l'ouverture de l'action de groupe aux dommages corporels ou moraux permettrait aux victimes de rechercher l'indemnisation plutôt que de s'engager dans un procès pénal qui risquerait d'être lent, coûteux et extrêmement douloureux. Le procès pénal fait bien souvent perdurer les drames, et il n'apporte pas forcément satisfaction aux victimes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. S'agissant de l'extension du champ d'application du dispositif, M. le ministre y a répondu précédemment et moi aussi. Les annonces à ce sujet ont été faites notamment par Mme la ministre de la santé et ce matin même par Mme la ministre de l'environnement : nous voulons agir code par code.

Second point dont je tiens à souligner l'importance car nous y avons beaucoup travaillé au sein de la commission : l'article 3 intégrera dans le code de la consommation une définition du consommateur, selon laquelle est consommateur toute personne physique qui agit à titre non professionnel. Il n'y a donc aucune raison pour que l'activité boursière ou financière, à partir du moment où elle n'est pas professionnelle, ne soit pas concernée par l'action de groupe.

Pour ce qui concerne les dommages corporels, monsieur Serville, ils relèvent du domaine de la santé et supposent une individualisation qui poserait beaucoup de difficultés ici parce qu'elle ne saurait répondre aux conditions fixées par le début de l'article 1er qui prévoit le cas de « consommateurs placés dans une situation similaire ». Nous en sommes aux dommages matériels ; viendra, j'en suis convaincu et nous en serons les premiers militants à vos côtés, le temps de l'évaluation des dommages corporels dans le cadre d'une action de groupe réservée à la santé.

L'avis est donc défavorable aux trois amendements.

M. André Chassaigne. C'est dommage !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Si nous réservons aux associations nationales agréées – qui sont au nombre de seize, ce qui représente déjà une grande variété d'interlocuteurs – la faculté de porter des actions de groupe qui pourront être déclarées recevables par un juge, c'est parce qu'il existe une cohérence parfaite entre l'objet social de ces associations et le champ de l'action de groupe : réparer les litiges de consommation et les pratiques anticoncurrencielles.

À celles et ceux qui se préoccupent de préserver les entreprises d'opérations de flibusterie économique, je signale qu'il vaut mieux que nous ayons ce garde-fou plutôt que de nous retrouver dans la situation où une entreprise constituera une association *ad hoc* de consommateurs pour mener une action de groupe contre un concurrent afin de porter atteinte à sa réputation en assurant la publicité de cette action de groupe avant même qu'elle ait été jugée recevable.

Nous allons donc éviter cette flibusterie judiciaire et essayer de faire en sorte que l'on protège véritablement les intérêts des consommateurs.

Vos remarques sont intéressantes, monsieur Serville, mais je suis défavorable à vos deux amendements, pour les mêmes raisons que le rapporteur. Vous mettez l'accent sur un sujet extrêmement sérieux et mon avis défavorable ne vaut pas désapprobation de la motivation de votre amendement sur la réparation des dommages corporels et des préjudices moraux.

Le travail auquel le Gouvernement associe la représentation nationale et la majorité est de concevoir, étape après étape, des procédures adaptées à la nature du préjudice que l'on veut réparer. On ne répare pas de la même manière et avec la même procédure le préjudice d'un consommateur qui a été trompé sur une barquette de lasagnes et un préjudice moral. Le préjudice et l'expertise ne sont pas de même nature ; la procédure est différente.

Nous devons procéder étape après étape ; l'action de groupe est une sorte de fusée – ce n'est pas à vous, monsieur Serville, que je vais apprendre la manière dont fonctionnent les fusées : vous êtes meilleur expert que moi, étant donné la localisation de votre circonscription. *(Sourires.)* C'est pourquoi je vous propose de retirer ces deux amendements.

M. le président. La parole est à M. Gabriel Serville.

M. Gabriel Serville. Monsieur le président, nous ne lancerons pas de fusée ce soir : je vais retirer mes amendements. *(Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)*

Mme Laure de La Raudière. Eh voilà, nous allons les compter !

Mme Marie-Christine Dalloz. Ce n'est pas la peine d'en déposer !

M. Gabriel Serville. Monsieur le ministre, je prends acte de votre réponse. Nous aurons certainement l'occasion de revenir ultérieurement sur ces problématiques, notamment sur celle que j'ai évoquée ce soir : la Guyane étant éloignée de la métropole, nous avons souvent le sentiment d'être totalement en dehors des circuits, et je pense que ce sera le cas dans la relation avec les associations agréées. En tout cas, j'espère que les choses se passeront bien et que nous n'aurons pas de regret par rapport à la décision que nous aurons prise ce soir.

(Les amendements nos 175 et 177 sont retirés.)

(L'amendement n° 443 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 559.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à élargir le déclenchement de l'action de groupe aux associations *ad hoc*. Pourquoi ? Parce que votre dispositif présente un risque réel d'inconstitutionnalité, en ce qu'il porte atteinte aux principes d'égalité et de liberté d'association.

D'ailleurs, j'aimerais savoir ce que dit le Conseil d'État à ce sujet. Vous avez refusé cette demande en commission, monsieur le ministre, mais, vous qui êtes un homme ouvert et pragmatique, acceptez-vous que le rapport du Conseil d'État soit soumis aux parlementaires en séance publique afin de les éclairer ?

Cet amendement vise donc à éviter les risques d'inconstitutionnalité de votre dispositif mais aussi à rendre l'action de groupe efficace. Lors de la discussion générale, je vous ai demandé de ne pas vous contenter d'un affichage, d'effets d'annonce et d'effets de manche,…

M. Germinal Peiro. Ne faites pas de procès d'intention !

M. Damien Abad. …sinon, votre action de groupe ne sera que l'action en représentation conjointe que l'on connaît. Vous savez en effet très bien que seulement deux des seize associations de consommateurs agréées ont pignon sur rue et que les autres seront incapables d'assurer la liquidation et un suivi juridique et financier.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Une association *ad hoc* en aurait-elle plus les moyens ?

M. Damien Abad. Vous le savez très bien parce que ces associations le reconnaissent elles-mêmes.

Au-delà du problème constitutionnel, nous vous proposons d'étendre et de renforcer l'efficacité de la procédure. En effet, outre les associations de consommateurs agréées, vous mettez un deuxième filtre, qui consiste à laisser à la libre appréciation desdites associations la décision de déclencher ou non une action de groupe.

Ma collègue Dalloz a parlé à juste titre d'un risque de conflit d'intérêt. Que se passe-t-il si une association de consommateurs agréée, seule habilitée à déclencher une action de groupe, refuse de le faire à un moment donné ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Eh oui, c'est exactement cela !

M. Damien Abad. Nous proposons donc de supprimer ce deuxième filtre, de lever certains verrous que vous posez sur vos propres dispositifs.

La philosophie de l'action de groupe n'est pas de défendre les associations de consommateurs, mais de défendre les consommateurs et d'assurer la réparation du préjudice. Or votre dispositif est très bon pour les associations de consommateurs, mais il est très mauvais pour les consommateurs parce qu'il vaut mieux être un consommateur dormant qu'un consommateur qui a envie de déclencher une action de groupe.

Mme Catherine Vautrin. Exactement !

Mme Marie-Christine Dalloz. Très juste !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous avons eu, en commission des affaires économiques, un certain nombre de débats sur le sujet. Cela fait trente ans que nous attendons cette action de groupe. Lorsque nous avons voulu faire en sorte qu'elle existe, nous en avons débattu avec les organisations représentatives, notamment au sein du Conseil national de la consommation.

Par ailleurs, rien n'empêche une association quelle qu'elle soit de faire appel à une association de consommateurs.

M. Damien Abad. Ce n'est pas pareil !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il n'y a qu'une seule association agréée, dites-vous. Il y en a seize !

En outre, pourquoi diable toujours chercher à jeter la suspicion et à opposer les consommateurs aux associations de consommateurs ? En cent ans de mouvement consumériste, je ne crois pas qu'une seule association de consommateurs se soit rendue coupable de conflit d'intérêt.

Maintenant que l'on instaure l'action de groupe, dont vous n'avez pas voulu depuis des années, vous en venez à considérer qu'il pourrait y avoir un conflit d'intérêt selon l'association saisie ! Il faut rester précis et équilibré.

M. Damien Abad. Association *ad hoc*, c'est précis !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il y a en effet un filtre : le choix de l'association de consommateur est adapté ; celle-ci est agréée, elle a une expérience, quelquefois dans des secteurs particuliers.

J'émets un avis défavorable à votre amendement, monsieur Abad.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Monsieur Abad, je vous rassure : « la verte » du Conseil d'État ne contient aucune remarque sur l'action de groupe. Comme nous l'avons demandé, elle concerne spécifiquement le registre national du crédit. Il s'agit de deux sujets différents.

S'agissant des risques d'inconstitutionnalité du texte – et l'avis du Conseil d'État était important sur ce point – , nous avons vérifié que l'action de groupe ne porte pas atteinte à la règle selon laquelle « nul ne plaide par procureur ». De ce point de vue, le fait que nous garantissions l'*opt-in* permet d'éviter ce risque. De la même manière, il n'y a pas d'atteinte aux exigences en matière de droit de la défense ou de droit à un procès équitable. Nous nous sommes donc entourés de toutes les précautions nécessaires pour que ce texte soit validé par le Conseil constitutionnel.

J'émets donc un avis défavorable à la proposition que vous faites, pour les mêmes raisons que j'évoquais tout à l'heure. Madame Dalloz, je veux vous rassurer sur un point : avec seize associations de consommateurs agréées, il faudrait quand même un parcours du combattant invraisemblable pour que des consommateurs se voient empêchés d'aller au terme de leur démarche.

Mme Marie-Christine Dalloz. C'est possible !

Mme Catherine Vautrin. C'est une rupture d'égalité !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Pour ma part, j'attends aussi des associations qu'elles jouent leur rôle de conseil à l'égard des consommateurs, comme n'importe quel conseil le ferait. Seize associations de consommateurs présentes sur le terrain, c'est la garantie d'un maillage qui nous permettra de répondre à l'essentiel des préoccupations des consommateurs face à des groupes ou des entreprises qui les auraient potentiellement lésés.

J'émets donc un avis défavorable.

Mme Marie-Christine Dalloz. C'est dommage !

M. le président. La parole est à M. Pascal Cherki.

M. Pascal Cherki. Monsieur Abad, nous avons une différence d'approche, qui est d'ailleurs assez saine. Le fait de passer par le filtre des associations de consommateurs agréées – il y en a seize – marque la volonté de garantir que les actions de groupe seront menées dans l'intérêt des consommateurs. Ces associations sont agréées, reconnues au niveau national.

Mme Catherine Vautrin. Pourquoi leur donner le monopole ?

M. Pascal Cherki. Sinon, nous allons aller vers un système bien connu aux États-Unis : nous assisterons au développement de cabinets d'avocats spécialisés dans le domaine des actions de consommateurs, qui vont encourager certaines personnes à monter des associations *ad hoc* et qui vont se rémunérer au pourcentage sur la base des actions entreprises. Toute la philosophie du projet est justement de redonner de la force aux corps intermédiaires, notamment aux associations de consommateurs agréées.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Au moins, monsieur Cherki, votre intervention a le mérite de la clarté : nous sommes en désaccord sur ce point.

D'abord, je vous signale que les dérives du système américain ne sont pas liées au fait que des associations *ad hoc* puissent déclencher des actions de groupe, elles sont inhérentes aux particularités du système lui-même. Je pense au système de dommages punitifs, qui – et vous le savez fort bien, monsieur Cherki – existe aux États-Unis et qui n'existe pas chez nous.

Ensuite, vous parlez des corps intermédiaires. Moi, j'avais compris que ce texte était fait pour les consommateurs,…

Mme Catherine Vautrin. Bien sûr !

M. Damien Abad. …non pour les associations de consommateurs. C'est une vision respectable, que vous assumez. Mais j'aimerais que le rapporteur et le ministre l'assument également. Sur ce point, nous avons une vraie divergence de vues.

Revenons sur un point : cet amendement est central, car il apporte la preuve que vous instaurez l'action de groupe sans le vouloir vraiment. En fait, vous voulez faire plaisir à votre majorité, en créant une petite action de groupe portant uniquement sur les préjudices économiques et matériels. Pour la santé, le ministre prend un engagement mais renvoie la question à plus tard, sachant qu'un remaniement interviendra d'ici là et que de l'eau aura coulé sous les ponts. *(Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)* Mais oui, vous le savez bien !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Restez sérieux !

M. Damien Abad. Monsieur le rapporteur, je voulais vous réveiller un peu parce que j'avais l'impression que le débat vous endormait.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je suis là !

M. Thierry Benoit. Ne réveillez pas le rapporteur !

M. Damien Abad. Monsieur le ministre, répondez franchement, honnêtement. J'habite dans le Bugey, où un promoteur immobilier est coupable d'avoir fait des canalisations défectueuses. Croyez-vous vraiment qu'une association nationale de consommateurs agréée va déclencher une action de groupe dans le Bugey contre un promoteur immobilier qui a construit des canalisations défectueuses ?

Plusieurs députés du groupe SRC. Bien sûr !

M. Damien Abad. Non, trois fois non ! Votre système ne défend pas les consommateurs. C'est un système parisien dont la seule visée est de médiatiser l'action de groupe, sans résoudre les véritables problèmes. *(Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)* Mais oui !

Mes chers collègues, plutôt que d'être une majorité qui suit sans réfléchir *(Protestations sur les bancs du groupe SRC)*… Mais oui ! Vous ne pouvez pas, d'un côté, défendre l'extension du champ d'application de l'action de groupe à l'environnement et à la santé, et, de l'autre, refuser de la déverrouiller comme nous vous le proposons. Il faut être logique, assumer ses convictions et aller jusqu'au bout.

Le reniement c'est pour maintenant, et l'action de groupe ce n'est pas pour demain !

Mme Catherine Vautrin. Très bien !

(L'amendement n° 559 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 572 et 833.

La parole est à M. Thierry Benoit, pour défendre l'amendement n° 572.

M. Thierry Benoit. Il est défendu, monsieur le président. *(« Ah ! » sur les bancs du groupe SRC.)*

Mme Laure de La Raudière. Ce n'est pas pour cela qu'ils vont l'adopter !

M. Thierry Benoit. Le temps est programmé et compté, il faut préserver ses munitions !

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour défendre l'amendement n° 833.

Mme Annie Genevard. En préambule, je voudrais vous dire, monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, que, depuis un petit moment, vous essayez de nous opposer les uns aux autres.

Je vous dirai une chose. Il y a dix ou quinze jours, nous étions un certain nombre, qui siégeons sur ces bancs, à participer à un dîner du club Produire en France, avec M. le ministre du redressement productif.

M. Germinal Peiro. Excellent ministre !

Mme Annie Genevard. Savez-vous, monsieur le ministre, ce que votre collègue nous a déclaré ce soir-là ? Il nous a dit – et je ne doute pas que cette réflexion très intéressante nourrira le débat et votre réflexion – que, dans notre pays, pendant des années, nous avons plus soutenu le consommateur que le producteur, et, si nous en sommes là aujourd'hui, c'est parce qu'il y a eu un déséquilibre entre la protection du consommateur et celle du producteur. Je soumets cela à votre sagacité.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Précisément, le texte est équilibré !

Mme Annie Genevard. Cet amendement vise à ce que la procédure dite « d'*opt-in* » soit respectée tout au long de la procédure d'action de groupe. Cela offrirait deux garanties importantes. D'une part, l'association ne saurait, de sa propre initiative, soumettre des cas au juge sans que les consommateurs concernés en aient fait la demande expresse. D'autre part, les consommateurs assumeraient pleinement et collectivement la démarche collective dont ils sont coresponsables.

M. Pascal Cherki. La droite choisit ses victimes !

Mme Annie Genevard. Ce qu'on vous demande, monsieur le ministre, avec cet amendement dont je pense que vous pourriez, sans vous déjuger, l'accepter, c'est de concilier la responsabilité de l'individu avec l'efficacité du groupe.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Ces amendements identiques ont pour objet d'insérer les mots « dûment saisie », mais personne n'imaginerait qu'une association soit indûment saisie. Ils alourdissent donc le texte sans ajouter du sens.

Avis défavorable, donc.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(Les amendements identiques n^{os} 572 et 833 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à Mme Chantal Guittet, pour soutenir l'amendement n° 309.

Mme Chantal Guittet. Le projet de loi prévoit deux conditions cumulatives pour qu'une association de défense des consommateurs puisse agir : l'agrément et la représentativité au niveau national. Ces dispositions

me paraissent très restrictives, puisque l'agrément peut être délivré à une association de consommateurs représentative sur le plan local, comme le prévoit le code de la consommation. Une telle association agréée ne pourrait donc pas engager d'action de groupe.

L'agrément est déjà suffisamment encadré. Il est très difficile, pour une association, de l'obtenir, et rien ne justifie, à mon sens, qu'une association agréée par les pouvoirs publics, ce qui est un gage de fiabilité – c'est écrit sur le site du service public –, se voit privée du droit d'engager des actions de groupe.

Nous proposons donc de supprimer la condition de représentativité nationale, afin que toutes les associations agréées par les pouvoirs publics puissent agir au nom d'un groupe de consommateurs.

M. Lionel Tardy. Eh bien, on y arrive !

Mme Catherine Vautrin. Ce n'est quand même pas tout à fait ce qu'on proposait.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous avons eu ce débat, madame la députée, en commission des affaires économiques. Il a aussi été abordé, je crois, en commission des lois.

Comme je l'ai dit, de nombreuses concertations, depuis des mois, ont présidé à l'élaboration de ce projet. Avec Annick Le Loch et l'ensemble des parlementaires, dont un grand nombre sont ici présents, nous avons auditionné une multitude d'associations de consommateurs.

Vous considérez que le critère de représentativité au niveau national ne doit pas être retenu et que seul doit être considéré l'agrément, mais l'agrément préfectoral, au niveau local, n'est pas l'agrément au niveau national. Il diffère par sa nature et par les compétences concernées.

Votre amendement est de nature, même dans son esprit, à instiller une confusion à ce stade de la discussion : il accrédite l'idée d'un possible parallélisme des formes. Ce qui est localement agréé serait tout aussi légitime que ce qui est agréé au niveau national. Mais ça n'est pas le même agrément, ce n'est pas la même compétence, ça n'est pas non plus conforme à l'esprit dont procède le texte que nous examinons. Nous avons voulu nous référer à l'état de notre droit, à notre patrimoine juridique, en envisageant notamment la procédure dite conjointe, en considérant la question de l'antériorité de l'association ou encore le motif à agir, prévu par le code civil.

Cela peut justifier la double condition que nous posons.

Instaurant l'action de groupe après trente années d'attente, chère collègue Guittet, nous avons voulu prendre toutes les précautions en retenant ces seize associations nationales agréées, connues et reconnues, et ne pas nous lancer dans l'aventure d'actions qui seraient intentées par des associations locales. Nous ne voulons pas compromettre le succès, la réussite du dispositif, et nous aurions couru ce risque si nous n'avions pas retenu le double filtre de l'association nationale agréée et du juge.

Je vous prie donc, madame la députée, de bien vouloir retirer votre amendement, même si j'entends votre demande. À terme, lorsque l'action de groupe aura fait ses premiers pas, qu'un rapport pourra nous permettre d'évaluer, puisqu'un amendement est déposé en ce sens, nous pourrons à nouveau évoquer la question que vous soulevez.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Qu'est-ce qui justifie aujourd'hui que les associations nationales de consommateurs reçoivent un agrément et jouissent, en contrepartie de cet agrément, outre de la possibilité de siéger au conseil national de la consommation, de celle de recevoir des financements ? L'agrément se justifie par la représentativité : le nombre d'associations locales, le nombre d'adhérents, la réalité des permanences au niveau local. Ce sont ces paramètres qui justifient qu'elles soient jugées représentatives, suffisamment pour qu'elles soient agréées et donc disposent de cette possibilité de représenter le mouvement consumériste.

Je crois que l'action de groupe, telle que nous l'avons pensée, contribuera à la structuration du mouvement consumériste, notamment dans les territoires dans lesquels il est insuffisamment représenté. De ce point de vue, ce sera un outil important pour multiplier les moyens, pour les consommateurs, de faire valoir leurs droits. Le fait que ce soient d'ailleurs des instances spécialisées des TGI qui auront à connaître des actions de groupe facilitera la structuration de ce mouvement consumériste, y compris outre-mer, monsieur Serville.

En l'état, la logique est de réserver aux associations nationales agréées et à leurs relais locaux la possibilité de porter des actions de groupe. C'est pourquoi je vous demande, madame la députée, de bien vouloir retirer cet amendement.

M. le président. La parole est à Mme Chantal Guittet.

M. Damien Abad. C'est l'instant de vérité !

Mme Chantal Guittet. Après ces explications, je veux bien…

M. Damien Abad. Troisième amendement, troisième retrait !

Mme Laure de La Raudière. Trois sur trois !

Mme Chantal Guittet. Me laissez-vous parler ?

Après ces explications, je veux bien retirer cet amendement *(Sourires et exclamations sur les bancs du groupe UMP)*, mais je crois qu'il faut faire attention aux mots qu'on emploie : on parle de fiabilité mais les associations agréées localement sont fiables !

(L'amendement n° 309 est retiré.)

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 751.

Mme Jeanine Dubié. J'ai bien entendu les explications du rapporteur et du ministre, mais je persiste. Je crois qu'il est dommage de se priver de la possibilité de permettre à des associations locales agréées de conduire une action de groupe. Notre amendement vise à la fois à leur offrir cette possibilité et à définir un périmètre sur lequel elles peuvent porter cette action. Celui-ci correspond au cadre territorial de l'activité conduite par ladite association.

Il nous semble en effet qu'il serait opportun de permettre aux associations locales reconnues pour leur compétence, leur représentativité et leur proximité avec les consommateurs de pouvoir agir devant une juridiction afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis.

De plus, en ouvrant la qualité à agir aux associations de consommateurs agréées localement, cet amendement permettrait de donner plus d'efficacité aux futures procédures d'actions de groupe, tout en maintenant le principe du filtre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avis défavorable, pour les raisons déjà indiquées, à moins que vous n'acceptiez, madame la députée, au regard des explications précédemment données à propos des associations nationales agréées, de retirer l'amendement. Ce ne serait pas un retrait de recul, ce serait un retrait de cohérence, chère collègue.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je suivrai le rapporteur, ce qui ne surprendra pas Mme Dubié, puisque nous avons déjà eu l'occasion d'échanger en commission des affaires économiques.

En dépit des arguments que l'on peut entendre ici ou là, qui ne sont pas toujours très étayés, très charpentés, je pense, même si je comprends votre préoccupation, madame la députée, qu'il faut réserver l'action de groupe aux associations nationales agréées. Cela n'enlève rien à leur capacité de capter des actions de groupe, au contact des territoires, et de les porter et de leur donner un débouché.

C'est la raison pour laquelle la cohérence veut que je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement.

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié.

Mme Jeanine Dubié. J'entends l'argument de la cohérence, et je retire mon amendement. *(Exclamations sur les bancs des groupes UMP et UDI.)*

(L'amendement n° 751 est retiré.)

Une députée du groupe UMP. Quatrième retrait !

(Mme Catherine Vautrin remplace M. Marc Le Fur au fauteuil de la présidence.)

Présidence de Mme Catherine Vautrin
vice-présidente

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 525, qui fait l'objet d'une demande de scrutin public par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Jean-Philippe Nilor, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Philippe Nilor. Cet amendement est essentiel, puisqu'il vise tout simplement à réparer un oubli dont les conséquences peuvent être très graves. L'article 1er, dans sa rédaction actuelle, pose la condition d'une représentativité au niveau national. Or, en outre-mer, il existe des associations agréées au sens de l'article L. 411-1 du code de la consommation qui ont une résonance nationale, comme l'AFOC et l'UC-CLCV en Martinique, et d'autres qui ont une résonance purement régionale, par exemple, pour la Martinique, l'ADCM, l'ADCF, l'ADCBP et l'ADCSM. Ces associations d'outre-mer agréées, qui ont pignon sur rue, qui font leurs preuves au quotidien, qui ont une connaissance et une expertise optimale du terrain local, doivent être pleinement associées au dispositif, y compris – j'y insiste – celles qui ne sont pas affiliées à une organisation nationale.

Le texte ne tient pas compte de la spécificité de l'outre-mer. Or celle-ci a notamment été reconnue par votre propre gouvernement, monsieur le ministre, puisqu'il a fait adopter une loi de régulation économique outre-mer. Si une telle spécificité existe au niveau économique, elle se retrouve certainement au niveau du mouvement consumériste.

M. Marc Dolez. Très bien !

M. Jean-Philippe Nilor. Par ailleurs, les seize associations agréées que vous autoriserez ne sont pas toutes représentées outre-mer. J'appelle votre attention sur ce point. Il existe donc un risque d'accès inégal à l'action de groupe et aux corps intermédiaires.

M. André Chassaigne et **M. Marc Dolez.** C'est vrai !

M. Jean-Philippe Nilor. Ces corps intermédiaires sont situés à 8 000 kilomètres !

Pour nous, monsieur le ministre, « structuration » ne veut pas systématiquement dire « subordination ». Je suis surpris qu'un jeune ministre comme vous, que je croyais plus ouvert que cela, s'enferme dans une vision, finalement, coloniale des choses. *(Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)*

M. Régis Juanico. Propos scandaleux !

M. André Chassaigne. Respectez l'orateur. Nous n'avons pas de leçons à recevoir !

Mme Annie Genevard. Ça, on n'aurait pas osé ! *(Sourires sur les bancs du groupe UMP.)*

Mme la présidente. Un peu de calme, mes chers collègues, s'il vous plaît !

M. Jean-Philippe Nilor. Cet amendement relève tout simplement du bon sens.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Lorsque j'ai pris connaissance de votre amendement, monsieur le député, en le lisant une première fois très rapidement, comme on le fait lorsqu'on parcourt la liasse d'amendements, j'ai cru que vous évoquiez les cas où il n'y avait pas d'association nationale agréée. J'ai vérifié, et, dans l'exposé sommaire, vous évoquez notamment l'UC-CLCV, qui est affiliée. Je me suis donc dit, relisant votre amendement, que le problème était plutôt celui de la reconnaissance d'associations locales auxquelles vous attribuez, pour des raisons de sensibilité, une dimension nationale ; vous parlez ainsi de résonance nationale.

Je vous réponds donc qu'il n'est interdit à aucune association locale, même si elle n'est pas affiliée à une organisation nationale, de faire appel à une association nationale afin de déclencher une action de groupe. Ainsi, 65 millions de Français, sur 100 % du territoire de la République, auront accès à l'action de groupe.

Je ne vous propose pas de retirer votre amendement, mais je donne évidemment un avis défavorable à son adoption. Je souhaite continuer cet échange avec vous, au-delà de la présente discussion. Je pense en effet que ce sujet mérite d'être creusé, mais pas en ces termes.

M. Damien Abad. Allez ! Il faut accélérer la cadence, un peu !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Vous évoquez un sujet particulier, différent de la question des associations nationales agréées : c'est la raison pour laquelle l'avis de la commission est défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je ne tiendrai pas compte de certains mots que vous avez employés, monsieur le député : dans le débat, j'accepte tout. Cependant, je veux vous montrer la cohérence du dispositif que nous envisageons. Nous voulons confier la possibilité de lancer les actions de groupe à des associations nationales agréées. Pourquoi cela ? Parce que nous voulons que ces associations aient les moyens de porter les actions de groupe : nous voulons qu'elles aient les épaules suffisamment larges pour cela.

Une action de groupe, en outre-mer comme en métropole, ce ne sera pas une petite aventure. Pour mener à bien cette procédure, il faudra faire appel à de l'expertise, à des savoir-faire, à des compétences particulières. Aujourd'hui, les associations représentatives au niveau national – qui ont des bureaux outre-mer – nous paraissent donc les mieux à même de mener les actions de groupe.

J'observe d'ailleurs que la confusion règne dans les esprits des députés UMP. D'un côté, ils nous reprochent de réserver l'action de groupe aux associations nationales, au prétexte que cela priverait les cabinets d'avocats de mener de telles procédures, et donc de traduire les demandes de consommateurs, alors qu'ils en auraient les compétences. D'un autre côté, ils voudraient que nous ouvrions cette possibilité aux associations locales ! Tout cela ne me paraît pas clair.

Je pense qu'il est cohérent de réserver cette possibilité aux associations nationales agréées. Des instances spécialisées des tribunaux de grande instance seront amenées à connaître des actions de groupe – je le redis : je voudrais que l'on m'écoute attentivement sur ce point – et ces TGI n'ont pas vocation à être réservés à la métropole. Demain, le fait que, dans les territoires d'outre-mer, un ou plusieurs TGI pourront connaître des actions de groupe permettra d'y structurer le mouvement consumériste. Ainsi, les associations nationales agréées, qui ont les épaules suffisamment larges, porteront les actions de groupe voulues par nos compatriotes

en outre-mer tout aussi bien que dans le Haut-Bugey, dans les Yvelines, à Trappes, ou n'importe où ailleurs en France !

M. Damien Abad. Là n'est pas la question !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* C'est la raison pour laquelle, monsieur le député, je vous demande de retirer votre amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Philippe Nilor.

M. Jean-Philippe Nilor. Après vous avoir entendu, monsieur le ministre, vous imaginez bien que je ne retirerai pas cet amendement ! *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe UMP.)*

Mme Brigitte Allain et **Mme Laurence Abeille.** Très bien !

M. Jean-Philippe Nilor. Vous avez parlé de savoir-faire et de compétence. Mais pourquoi ne pas imaginer que le savoir-faire et la compétence existent aussi au niveau local ? Pourquoi cela serait-il réservé au niveau national ?

Par ailleurs, s'il est vrai que certaines associations locales sont affiliées à des associations nationales, cela n'empêche pas que les seize associations auxquelles vous allez ouvrir l'action de groupe ne sont pas toutes représentées au niveau local, sur le terrain. Il y aura donc de toutes façons un déséquilibre, même si cinq ou six de ces associations sont présentes outre-mer, car la liberté de choix ne sera pas la même.

Vous voyez bien que si les consommateurs ultramarins étaient obligés, pour lancer une action de groupe, de faire appel à une ou deux associations agréées au niveau national et représentées sur le territoire, ils se retrouveraient dans une situation d'inégalité. Cela pourrait même être un motif d'inconstitutionnalité de votre loi.

Mme la présidente. La parole est à M. André Chassaigne.

Mme Marie-Christine Dalloz. La voix de la sagesse !

M. André Chassaigne. Monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, vous avez vraiment tort d'émettre un avis défavorable à cet amendement. Je pense en effet que les arguments que notre collègue Jean-Philippe Nilor a développés sont imparables.

M. Damien Abad. Ça tangue à gauche !

M. André Chassaigne. Il est vrai que vous avez, en justifiant le fait de réserver l'action de groupe à des associations agréées nationalement, utilisé des mots qui ont pu être mal ressentis par nos collègues d'outre-mer. Vous avez donné l'impression que des associations agréées nationalement, en métropole essentiellement, devaient se décliner en outre-mer. Notre collègue Jean-Philippe Nilor a parlé de subordination : je pense qu'en effet, tout cela sera interprété en outre-mer comme une forme de subordination.

Je voudrais souligner deux autres points. Premièrement, je crois que la rédaction actuelle de l'alinéa 6 de l'article 1er fait peser un vrai risque d'inconstitutionnalité. Une saisine du Conseil constitutionnel avant promulgation de la loi, ou *a posteriori* par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité, pourrait aboutir à une censure. Il suffirait ainsi qu'une association non agréée au niveau national, mais agréée au niveau régional, en outre-mer, invoque, à l'occasion d'un litige, le grief tiré de la violation des droits et libertés constitutionnelles, pour que le juge transmette – à travers le filtre prévu par la loi organique – la question au Conseil constitutionnel, et que celui-ci en prononce l'abrogation. Je pense qu'il y a là un risque réel.

Deuxièmement, outre l'inconstitutionnalité de la loi, une association non agréée au niveau national, mais agréée outre-mer, pourra invoquer la violation des droits conférés par la Convention européenne des droits de l'homme. Je suis persuadé que le fait de refuser à des associations d'outre-mer le droit d'ester en justice dans le cadre de l'action de groupe est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Cela conduira à l'annulation de cet article.

Je demande donc à chacun de vraiment y réfléchir : si nous avons demandé un scrutin public sur cet amendement, c'est au regard de l'importance du risque que cette rédaction du texte du projet de loi fait courir. Nous avons déjà vu, depuis le début de la législature, des projets de loi revenir en discussion au Parlement parce qu'une simple maladresse procédurale au moment de leur discussion ou de leur vote avait conduit le Conseil constitutionnel à les censurer. Je pense qu'il faut absolument éviter cela. Il faut aussi éviter que l'on puisse tirer certaines interprétations des propos que vous tenez sur l'outre-mer.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Monsieur Chassaigne, je comprends qu'il y ait des problèmes d'interprétation, mais je ne vois pas en quoi parler d'association représentative au niveau national évoque en quoi que ce soit un lien de subordination. L'outre-mer, c'est la nation française ; l'adverbe « nationalement » englobe, à mes yeux, les outre-mer ! *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe SRC et plusieurs bancs du groupe UMP.)*

M. Thierry Benoit. La nation est une et indivisible !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je vous dis cela une bonne fois pour toutes. Je ne sais pas comment m'exprimer pour vous faire comprendre que, quand je parle d'association représentative au niveau national, je ne fais pas de différence entre les associations d'outre-mer et les associations de métropole. Je rappelle en outre, comme le Conseil constitutionnel lui-même l'a rappelé, que le principe d'égalité n'est pas synonyme d'uniformité. À nos yeux, cette formulation ne pose aucun risque d'inconstitutionnalité.

Je le redis encore une fois, très simplement : lorsque j'évoque une association nationale, je ne me préoccupe pas de savoir s'il y a un quelconque lien de subordination. La nation, c'est la bation, et elle inclut les outre-mer ! *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe SRC et plusieurs bancs du groupe UMP.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Gabriel Serville.

M. Gabriel Serville. Un de nos collègues députés vient de dire que la nation est une et indivisible. La Constitution a été modifiée : la nation est une, mais elle divisible, par définition. Vu la configuration géographique de la France, il y a effectivement une division physique entre la France hexagonale et l'outre-mer. Cependant, je vous concède tout à fait que l'on ne voudrait pas que cette division apparaisse dans l'administration et dans la gestion des territoires.

La difficulté dans laquelle nous nous trouvons vient de ce que nos collègues Jean-Philippe Nilor et André Chassaigne ont parlé avec raison, mais aussi – et surtout – avec leur cœur. Leurs interventions font écho à ce que j'avais dit en préambule, au cours de la discussion générale. Étant à Paris, vous avez, chers collègues, parfois du mal à percevoir qu'il y a là une vraie difficulté. Nos compatriotes qui vivent dans les outre-mer ont très souvent du mal à comprendre le sens des décisions que nous prenons ici,…

Mme Marie-Christine Dalloz et **Mme Anne Grommerch.** Ceux qui vivent dans notre circonscription également !

M. Gabriel Serville. …simplement parce que le contexte dans lequel nous évoluons n'a absolument rien à voir avec celui dans lequel vous évoluez, ici, sur le territoire hexagonal.

C'est pour cette raison que j'ai dit hier, au cours de la discussion générale, qu'il aurait été opportun d'accorder un regard très particulier à la manière dont ces associations agréées seraient perçues dans les outre-mer. Il convient également de réfléchir à la manière d'établir une relation de travail efficace avec ces associations : il y a, chez nous aussi, de grandes difficultés, de gros problèmes. Je pressens d'ores et déjà tous les problèmes qui se poseront quand il s'agira de se mettre en relation avec ces associations. C'est la raison pour laquelle j'appuie pleinement la proposition de notre collègue Nilor, et soutenue par notre collègue Chassaigne.

Mme la présidente. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Je suis d'accord avec les propos qu'a tenus M. le ministre : la nation est une et indivisible. On ne peut pas, comme cela, créer des particularités dans les outre-mer, d'autant que les associations nationales elles-mêmes peuvent exercer sur tout le territoire, aussi bien en métropole qu'en outre-mer. Je vous rejoins sur ce point.

Nous aurions pu nous passer d'un débat comme celui qui vient d'avoir lieu si, tout à l'heure, vous aviez accepté notre amendement proposant d'ouvrir l'action de groupe aux associations *ad hoc*.

M. Marc Le Fur. Bien sûr !

Mme Anne Grommerch. Il ne fallait pas voter contre !

M. Damien Abad. Cela vous aurait évité, monsieur le ministre, une fracture au sein de votre propre majorité. Vous voyez bien que nous essayons de vous aider à améliorer ce projet de loi, d'apporter des réponses aux problèmes qui se posent, de jouer le rôle d'une opposition constructive !

Nous voterons contre cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Denaja, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Peut-être serait-il bon que nous nous rappelions le climat qui régnait ici hier lorsque nous rendions hommage à Aimé Césaire. Nous retrouvions alors ce qui fait l'unité entre nous, dans cet hémicycle. Des mots ont été prononcés, qui heurtent le député que je suis. À cet égard, je souscris tout à fait à ce qu'a dit M. le ministre à l'instant.

Je crois qu'il y a, dans ce débat, quelque chose d'un peu stérile. Cela vient d'une confusion introduite tout à l'heure par M. Abad, qui veut opposer les associations *ad hoc* et les associations agréées de consommateurs qui pourront, effectivement, recourir à l'action de groupe.

M. Damien Abad. Il ne s'agit pas de les opposer : elles sont complémentaires. C'est vous qui les opposez !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Des associations *ad hoc* pourront bien entendu être constituées, et saisir les associations nationales de consommateurs agréées pour déclencher l'action de groupe.

De la même manière, des associations implantées outre-mer et localement reconnues pourront, elles aussi, saisir ces mêmes associations nationales pour déclencher une action de groupe. L'action de groupe pourra même – M. le ministre nous a donné des garanties sur ce point – être menée devant un TGI spécialisé qui garantira l'effectivité du droit au recours pour tous les ultramarins.

M. Damien Abad. Ça ne marchera pas, votre truc, et vous le savez très bien !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Monsieur Chassaigne, même si nous étions d'accord avec vos arguments, nous n'en voterions pas plus pour l'amendement, car c'est malheureusement dans celui-ci que se cache une rupture d'égalité ! Vous visez « les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique » : cette rédaction n'embrasse pas tous les outre-mer, puisque vous oubliez notamment la Nouvelle-Calédonie.

M. Thierry Benoit. Tout à fait !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. M. Benoit, qui siège aux côtés de deux députés néo-calédoniens, ne pourrait que regretter que tous les outre-mer ne soient pas concernés.

Je crois donc que cet amendement, dans sa rédaction actuelle, ne fait que véhiculer une confusion qui n'a pas lieu d'être. Il conduirait de plus à mettre en place une discrimination entre les ultramarins, ce qui me paraît plus que regrettable.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Debré.

M. Bernard Debré. Je dirai juste que j'ai été assez choqué par cette argumentation. Je pense que l'outre-mer fait partie de la France, que la nation est une et indivisible. Si nous nous mettons à la diviser, à considérer séparément la Guyane, la Martinique, la Réunion, la Guadeloupe et Tahiti, pourquoi ne pas considérer séparément la Corse, également ? La Corse aussi est ultramarine ; il y a une rupture territoriale nette avec la France continentale.

Je suis, pour ma part, très attaché à l'unité de la nation. J'ai été, peut-être par atavisme, extrêmement choqué par ce qui a été dit.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Philippe Nilor.

M. Jean-Philippe Nilor. Si, comme vous le dites, il n'y a pas de spécificité des outre-mer, pourquoi donc une loi de régulation économique outre-mer a-t-elle été votée, précisément pour prendre en compte les spécificités économiques de ces territoires ? Parce que les prix et les marges y sont plus élevés, parce que les abus sont toujours plus importants chez nous !

Vous avez pris conscience de cette situation, en adoptant cette loi de régulation économique outre-mer parmi les premières lois adoptées au cours de cette législature. Un sens était reconnu à ce combat, un élan était donné à la reconnaissance de ces spécificités. Aujourd'hui, je constate avec une certaine amertume que cet élan est stoppé. Au nom de quoi est-il stoppé ? Au nom du caractère général et indivisible de la République.

Or, si on ne divise pas, on ne peut pas comprendre la complexité des choses sur le terrain.

Mme Laure de La Raudière. Les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent !

Mme la présidente. Seul M. Nilor a la parole, mes chers collègues !

M. Jean-Philippe Nilor. Je vous prends au mot : d'accord pour « une et indivisible », mais je prends le pari avec vous que, sur les seize associations nationales que vous retiendrez, pas une ne sera originaire d'outre-mer…

M. Bernard Debré. Cela n'a rien à voir !

M. Jean-Philippe Nilor. …et n'aura son siège outre-mer. Cela signifie que nous sommes condamnés à passer par une affiliation, par une subordination. À aucun moment, ceux qui connaissent les réalités du terrain, ceux qui en ont l'expertise, ne pourront véritablement défendre les consommateurs concernés. Il me semble qu'il y a une contradiction entre la volonté de décentraliser et la logique centralisatrice qui s'exprime sur tous les bancs ce soir.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Monsieur le député, je n'avais pas entendu le terme que vous avez employé. C'est parce qu'on me l'a répété que j'ai souhaité dire à nouveau quelques mots.

Ce terme n'est, en effet, pas neutre ; il se réfère à beaucoup de sujets, d'ordre collectif ou individuel. Lorsque l'on emploie ce type de mots en s'adressant à un ministre, c'est que l'on a des arguments forts, que l'on veut dénoncer une injustice criante. Pour invoquer ainsi notre histoire, les mots employés doivent une légitimité. Or, je vous le dis franchement, ce n'est pas le cas.

Vous parlez des associations que nous retiendrons. Pourquoi un tel esprit ? Nous ne « retiendrons » pas d'associations. Elles existent déjà et une grande majorité des seize associations mentionnées est représentée outre-mer.

M. Yannick Moreau. Pour une fois, il a raison !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Savez-vous que, depuis 1992, une action en représentation conjointe est réservée à des associations nationales agréées ? Je n'ai jamais vu quelque personne que ce soit, issue ou non de l'outre-mer, crier à la discrimination ou au colonialisme ! Savez-vous – j'anticipe sur le décret – qu'il est prévu qu'un des huit TGI spécialisés soit celui de Fort-de-France, alors que 90 ou 95 % des départements métropolitains n'en possèdent pas ?

M. André Chassaigne. Ce ne sont pas les mêmes !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Savez-vous qu'actuellement, c'est la cour administrative d'appel de Bordeaux qui connaît des litiges en outre-mer ?

Votre propos, de mon point de vue, même si nous ne sommes pas d'accord, dessert votre combat. Je pense que le débat sur ce terme n'a que trop duré.

Plusieurs députés du groupe UMP. Nous aussi !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je ne répondrai donc plus à de tels arguments.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Louis Roumegas.

M. Jean-Louis Roumegas. Nous soutiendrons, pour notre part, sans hésitation l'amendement de M. Nilor, comme nous aurions soutenu celui de Mme Guittet si elle ne l'avait pas retiré.

La question qui est posée par nos collègues est celle de l'effectivité du droit : ne leur opposons pas des principes rigides ! Nous défendons, au nom de la nation, le pire jacobinisme, qui nie les différences et le droit au recours effectif. *(Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)* Or, ce qui m'intéresse, c'est le recours effectif, le droit effectif. S'arc-bouter, comme vous le faites, sur des principes rigides et jacobins, c'est, en définitive, pousser des gens en dehors de la nation !

Mme la présidente. La parole est à Mme Ericka Bareigts.

Mme Ericka Bareigts. Je ne voudrais pas prolonger les débats, mais j'ai le sentiment que l'on utilise les outre-mer pour traiter de sujets qui dépassent très largement le thème auquel nous devons nous intéresser pour l'heure. Hier, nous avons effectivement rendu hommage à Aimé Césaire et nous avons évoqué la diversité dans l'unité républicaine. Dans certains cas, effectivement, la spécificité est justifiée – il en a été ainsi lorsque nous avons examiné le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer – mais, dans d'autres, non. Ne nous engageons pas, s'il vous plaît, dans d'autres débats ! La parole de certains a, je l'espère, dépassé leur pensée.

Revenons en tout cas aux questions qui nous occupent. Oui, il y a des spécificités dans la République et nous devons les accepter. Oui, la République est une et indivisible dans la diversité.

M. Thierry Benoit. Très bien !

Mme Ericka Bareigts. Ce n'est pas compliqué, il s'agit juste de l'admettre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Gabriel Serville.

M. Gabriel Serville. Je ne voudrais pas que nous nous trompions de débat. Je répondrai à mes collègues Abad et Debré que c'est, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, que la Constitution a été modifiée et que le qualificatif « indivisible » a été supprimé. La nation n'est plus « une et indivisible », elle est « une », tout simplement parce que l'on s'est référé à un principe de réalité qui démontre que cette République n'est pas divisible parce qu'elle est fondamentalement divisée.

Cela dit, je suis un républicain convaincu et lorsque je parle de nos réalités, de nos vérités, je ne demande pas que les outre-mer sortent du contexte républicain, mais qu'un certain nombre de particularités soient prises en considération lorsque l'on rédige la loi. Ce n'est pas par hasard si, en novembre 2008, les émeutes ont commencé à éclater en Guyane, émeutes qui étaient générées par le coût de la vie, par la misère d'un certain nombre de personnes. Lorsque les consommateurs se trouvaient dans des situations difficiles, il n'y avait pas d'association pour assurer correctement leur défense.

Il est donc nécessaire de débattre sur le fond. Sans doute la forme peut-elle, parfois, ne pas vous convenir – ce que j'entends et ce que je comprends –, mais ce qui importe, ce soir, chers collègues, c'est de prendre le temps d'aborder le fond de la question posée par certains collègues et qui mérite toute notre attention.

Mme la présidente. Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 525.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 126

Nombre de suffrages exprimés 119

Majorité absolue 60

Pour l'adoption 15

Contre 104

(L'amendement n° 525 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Le Fur, pour soutenir l'amendement n° 41.

M. Marc Le Fur. La mode est à l'Amérique. Nous allons donc adopter une procédure qui y est née, puisque M. Hamon et le Gouvernement le veulent.

Que va-t-on faire de ces actions de groupe ? Nous devons, bien évidemment, traiter des rapports entre les consommateurs et les entreprises, mais aussi des rapports entre les consommateurs et les services publics industriels et commerciaux. Que les choses soient claires : la distribution de l'eau ou le transport sont des services publics et commerciaux. Leurs usagers souhaitent, comme moi, que leurs intérêts soient aussi défendus. Prenons les usagers des transports publics. Le provincial que je suis entend régulièrement dire qu'il y a des problèmes sur le RER C. Les usagers de cette ligne doivent pouvoir se regrouper pour, à l'occasion d'une grève qui leur a porté un préjudice conséquent, s'exprimer et se défendre pour obtenir réparation puisqu'il y a rupture du contrat.

À partir du moment où vous acceptez d'intégrer les services publics industriels et commerciaux, vous devez donner la possibilité aux usagers d'intenter une action de groupe. Je propose, par conséquent, sans rouvrir le débat que nous avons eu précédemment, d'ajouter à votre liste, que je trouve pour ma part trop restrictive, les associations d'usagers des services publics. Je souhaite, par ailleurs, rectifier mon amendement en supprimant les mots : « représentatives au niveau national ».

Je citerai d'autres exemples. Dans ma circonscription, des militants du chemin de fer, que M. le député de Fougères connaît, se battent pour une ligne particulière : la ligne conséquente Lamballe-Dol-Dinan. Ces militants sont devenus, au fil des ans, les interlocuteurs des pouvoirs publics ; ils comptent. Je les ai rencontrés récemment lors d'une réunion, au cours de laquelle ils m'ont dit qu'ils allaient bientôt pouvoir utiliser l'action de groupe. Je vais devoir leur répondre que ce sera impossible, puisqu'ils ne figurent pas dans la liste des seize associations. Or ce sont eux qui connaissent le sujet. Dans les réunions, nous entendons nos collègues de gauche louer la vie associative et le monde associatif. Eh bien, ils sont en train de les brider !

Mme Joëlle Huillier. Pas du tout !

M. Marc Le Fur. Je suis le défenseur de tous ces collectifs spontanés qui se constituent et reflètent une réalité ! Il n'y a pas de raison qu'il y ait des monopoles – nous avons eu ce débat tout à l'heure.

Si nous voulons étendre aux usagers des services publics industriels et commerciaux la possibilité de s'organiser pour former des actions de groupe, le travail des seize associations agréées – travail à bien des égards remarquable et que je ne nie pas – doit être complété par celui d'associations d'usagers qui peuvent se constituer pour la circonstance. C'est, me semble-t-il, un élément de bon sens qui, je l'espère, convaincra l'ensemble des députés. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

Mme la présidente. Je tiens, dès à présent, à préciser que cet amendement est devenu l'amendement n° 41 rectifié et qu'il convient de lire : « ainsi que les associations d'usagers des services publics peuvent ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Monsieur le député Le Fur, vous dites avoir rencontré des associations de consommateurs, et je vous crois bien évidemment, mais peut-être la Fédération nationale des associations d'usagers des transports n'en faisait-elle pas partie. Elle a l'occasion, dans la presse spécialisée, de tirer régulièrement la sonnette d'alarme sur les problématiques que rencontrent les usagers et les consommateurs dans le domaine des services de transport, qu'ils soient publics ou privés. Ceux-ci ne seront pas préservés des actions de groupe. Vous dites qu'il faut ouvrir cette possibilité aux associations d'usagers, notamment dans le domaine des transports – je pourrais évoquer également la distribution de l'eau –, mais rien n'empêchera, notamment des fédérations nationales telles que la FNAUT et les associations agréées au niveau national, de procéder à une action de groupe.

Votre amendement est donc à la fois satisfait par le texte et par la réalité. Je vous propose, en conséquence, de le retirer ; à défaut, je donnerai un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* La FNAUT est une association d'usagers. Le mouvement consumériste a trois origines : le mouvement familial, le mouvement syndical et le mouvement consumériste spécialisé. Chacune de ces familles a elle-même des origines chrétiennes ou plus laïques. Tout cela garantit la diversité et

la très grande variété du mouvement consumériste. Des associations d'usagers de transport très efficaces existent d'ores et déjà, qui pourront porter des actions de groupe sur les questions de transport. Mais elles n'en seront pas les porteurs exclusifs : toutes les associations de consommateurs pourront porter de telles actions dans ce domaine.

Je suis donc défavorable à cet amendement, et je vous suggère de le retirer.

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Que ce soit bien clair, l'ensemble des services publics industriels et commerciaux sont concernés par l'action de groupe, qu'ils soient concédés, affermés ou en régie, ce qui inclut donc le transport scolaire, la SNCF, les TER. J'aimerais avoir des précisions sur ce point, monsieur le ministre, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté.

Vous me répondez que les associations peuvent appartenir à des fédérations représentatives. D'abord, il y en a qui ne veulent pas s'inféoder. Ensuite, il y a un problème de fond. Prenons le cas d'associations d'usagers confrontés à une grève qui veulent défendre les intérêts des consommateurs par rapport aux travailleurs faisant grève, ce dont ils ont le droit. Ces associations ne veulent pas nécessairement se rattacher à des associations ayant des liens avec des syndicats pouvant par ailleurs être les promoteurs de ces grèves.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Cela pourrait être contagieux !

M. Marc Le Fur. Ce n'est pas illégitime mais elles ne veulent pas être obligées de passer par des structures rattachées à la CGT ou à un autre syndicat. C'est tout de même leur droit et je me permets donc d'insister.

Je voudrais vous donner d'autres exemples d'usagers de services publics.

J'ai chez moi une association qui s'est constituée autour de questions liées à l'assainissement individuel. Dans le monde rural, c'est un vrai sujet, qui concerne les services publics industriels et commerciaux. Ces usagers se plaignent, avec raison ou sans raison, ce n'est pas le problème. Ils ont droit de mener une action collective. Il y a de très gros enjeux et vous allez leur interdire d'agir directement et les obliger à s'affilier à je ne sais quelle fédération pour avoir le droit de le faire, ce qui prendra du temps et les placera sous une forme de dépendance, qu'ils ne souhaitent pas nécessairement.

Autre exemple, il y a, et pas uniquement dans ma région, des usagers des ports de plaisance. C'est un service public, qui pourra donc donner lieu à une action de groupe. Ces usagers doivent pouvoir agir sans nécessairement se rattacher à je ne sais quelle fédération. On pourrait multiplier les exemples.

Ma crainte, c'est qu'en les obligeant à passer par les fameux seize caciques en quelque sorte, vous interdisiez à des tas de gens de s'exprimer. Vous allez décevoir, M. Abad l'a parfaitement expliqué. Vous vouliez faire quelque chose, vous le faites, mais sans en tirer toutes les conséquences.

M. Damien Abad. Vous allez créer de la frustration !

M. Marc Le Fur. La vie des monopoles est derrière nous, nous sommes dans un monde d'initiatives. Ce n'est pas nécessairement un problème, cela peut être un atout. Ces initiatives, il faut les respecter en tant que telles au lieu de les embrigader en quelque sorte. C'est exactement ce que je vous propose, y compris dans le secteur des services publics.

Mme la présidente. La parole est à M. Gérald Darmanin.

M. Gérald Darmanin. Vous qui êtes un jacobin, monsieur le ministre, vous n'êtes pas timoré d'habitude et vous, monsieur le rapporteur, qui êtes un excellent rapporteur – je parle de vous, pas de votre texte –, vous devriez avoir de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace.

Ce que dit M. Le Fur est très juste. Il vient au secours du Gouvernement, du rapporteur et des consommateurs. Il a parlé de la SNCF. Je prends l'exemple très concret de ceux qui sont associés dans une association d'usagers pour lutter contre les retards à répétition de la ligne TGV Paris-Lille – ou Paris-Nogent-le-Rotrou, madame de la Raudière. Vous allez les décevoir.

L'amendement de M. Le Fur est frappé au coin du bon sens, comme d'habitude mais, en plus, il serait bon que, dès l'article 1er, nous puissions donner à l'ensemble des consommateurs l'envie de mener une vie associative pour défendre leurs intérêts. M. Le Fur a raison d'aller ainsi au secours du Gouvernement et du rapporteur et nous devrions tous adopter son excellent amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Que l'on s'entende bien, monsieur le ministre, pour une action de groupe, les usagers doivent passer par l'une des seize associations agréées mais ils ne sont pas obligés d'y adhérer.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Très bien !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur***.** Très bien ! Il faut lire le texte, monsieur Abad !

M. Thierry Benoit. La question que pose Marc Le Fur est très importante. Je suis tenté à ce stade du débat de soutenir son amendement mais tout dépend de votre réponse, monsieur le ministre.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Vous avez parfaitement compris, monsieur Benoit, il n'y a aucune obligation d'adhérer à l'association, aucune obligation de s'affilier.

De même, peu importe que la personne visée par l'action de groupe soit publique ou privée. Ce qui compte, c'est que le fait générateur de l'action de groupe soit le non-respect de la fourniture d'un service ou des conditions de délivrance d'un bien. On peut donc déclencher une action de groupe contre une personne publique.

Ce qui m'amuse un peu, c'est que, si vous ne souhaitez pas que l'action de groupe perturbe trop le monde économique, vous êtes très pressés par contre d'en mener contre la SNCF… Je laisse à chacun le soin d'en juger.

(L'amendement n° 41 rectifié n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n^{os} 573 et 832.

La parole est à M. Thierry Benoit, pour défendre l'amendement n° 573.

M. Thierry Benoit. Le groupe UDI souhaite que nous précisions la notion de groupe parce que l'on peut imaginer qu'à partir de deux ou trois personnes, on constitue un groupe.

Nous proposons donc qu'il doive y avoir un nombre significatif de consommateurs concernés par un même préjudice.

(M. Marc Le Fur remplace Mme Catherine Vautrin au fauteuil de la présidence.)

3 - Présidence de M. Marc Le Fur

4 - vice-président

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour défendre l'amendement n° 832.

Mme Annie Genevard. Un grand nombre d'entre nous ont été confrontés à un moment ou à un autre de leur vie d'élu local à des actions conduites par des groupes de personnes, des associations environnementalistes par exemple, qui empêchent l'installation d'une zone d'activité. *(Exclamations sur plusieurs bancs du groupe SRC.)*

Plusieurs députés du groupe UMP. Un aéroport !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. La construction de logements sociaux à Neuilly !

Mme Annie Genevard. Dans cette affaire tout de même sensible, il importe que la référence au groupe de consommateurs soit précisée, et pas de façon bavarde comme nous en avons été accusés tout à l'heure. La taille de ce groupe doit être significative et il doit aussi être identifiable, c'est-à-dire qu'il doit avoir une consistance suffisante et que ses membres doivent être concernés par un même préjudice.

M. Thierry Benoit. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable. Ce n'est pas l'esprit du texte et nous sommes déjà revenus sur nos arguments.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Défavorable.

M. Thierry Benoit. C'est un peu court comme argumentation, monsieur le rapporteur.

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Je ne veux pas énerver le rapporteur parce qu'il est presque minuit…

Ma collègue de l'UMP, Mme Genevard, et moi-même avons souhaité définir l'action de groupe et cela ne remet pas en cause l'esprit du texte d'origine. C'est une notion très importante et cela répondrait, monsieur le ministre, à la volonté que vous avez affichée au cours de nos travaux en commission et lors de la discussion générale de prendre en compte des amendements des groupes de la minorité.

C'est la raison pour laquelle je trouve décevant qu'à ce stade du débat, vous ne nous donniez qu'un avis défavorable sans développer d'argumentaire.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Monsieur Benoit, je ne veux pas être décevant mais je ne veux pas non plus allonger les débats. Nous en avons discuté longuement en commission, à trois reprises, et vous étiez présent.

M. Thierry Benoit. Tout à fait !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Un groupe significatif, c'est très difficile à juger, même pour un juge, et nous voulons le droit pour tous, le droit précis et rien que le droit. Défavorable.

(Les amendements identiques n^{os} 573 et 832 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 540.

M. Damien Abad. Il est défendu. M. Houillon avait déposé un amendement identique. Il s'agit de remplacer le mot « similaire », qui est flou, par « identique », un peu plus solide juridiquement. C'est un débat que nous avons également eu en commission.

Le cœur du débat, franchement, c'est le déclenchement de l'action de groupe uniquement par les associations agréées. Bien sûr, monsieur le rapporteur, qu'il n'y a aucune obligation d'adhérer à ces associations, mais on doit passer par elles. Aucune action de groupe ne pourra être déclenchée en France sans l'accord d'une association de consommateurs agréée au niveau national et, en plus – second filtre –, cette association a toute liberté pour apprécier si elle déclenchera oui ou non l'action de groupe.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Vous n'aviez rien fait !

M. Damien Abad. Monsieur Brottes, vous avez sans doute remarqué que, contrairement à vous, c'est mon premier mandat. Permettez-moi donc tout de même d'avoir un avis sur le sujet.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Vous n'êtes pas le seul signataire de l'amendement. Il y en a d'autres, comme Mme Vautrin !

M. Damien Abad. Elle n'a rien dit !

Mme Catherine Vautrin. Restez calme ! Si ça ne va pas, allez vous coucher, monsieur le président de la commission !

M. Damien Abad. Vous ne voulez pas l'entendre mais le fait de réserver l'exclusivité aux associations de consommateurs agréées crée d'abord un vrai risque constitutionnel, au regard de la liberté d'association, celui de la rupture d'égalité, et vous le savez, mais ce gouvernement n'en est pas à une annulation près par le Conseil constitutionnel…

Au-delà, il y a la question de l'efficacité de la procédure. En fait, vous défendez le corporatisme alors que nous sommes là pour défendre les consommateurs. Si vous voulez défendre les consommateurs, étendez le champ. Franchement, c'est dommage. Si vous aviez accepté notre amendement accordant aux associations *ad hoc* le droit de déclencher une action de groupe, cela nous aurait évité tous ces débats et nous aurait fait gagner du temps.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Le rapporteur, la majorité sont patients et disponibles pour tout débat, monsieur Abad, mais vous avez donné tous les arguments du monde sauf ceux qui concernaient l'amendement.

M. Damien Abad. J'ai dit qu'il était défendu, que nous avions eu le débat en commission.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je vous ai écouté, soyez attentif. Il y a quelques règles : je vous écoute, vous m'écoutez. *(Protestations sur les bancs du groupe UMP.)*

La commission est défavorable à cet amendement.

(L'amendement n° 540, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 694.

M. Damien Abad. C'est un amendement rédactionnel.

(L'amendement n° 694, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja pour soutenir l'amendement n° 307.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Il reprend un amendement initialement adopté par la commission des lois afin de préciser qu'une seule et même action de groupe peut être intentée contre plusieurs professionnels.

Dans certaines situations, les préjudices subis par les consommateurs placés dans une situation similaire ont pour origine commune un manquement de plusieurs professionnels – et non d'un seul – à leurs obligations. Je vais donner deux exemples pour être peut-être plus clair que je ne l'avais été en commission des affaires économiques.

Le premier, ce sont les ententes anticoncurrentielles, les cartels. Dans cette hypothèse, l'origine du préjudice résulte nécessairement d'un manquement commis par plusieurs professionnels.

Le second a trait au manquement commis par un groupement de professionnels. Or, d'un point de vue juridique, il reste distinct. Je pense notamment au secteur de la grande distribution. Certaines enseignes ont fait le choix du groupement de professionnels tandis que d'autres ont une structure intégrée. En clair, c'est la différence de structuration juridique entre Leclerc et Carrefour.

Obliger l'association requérante à introduire dans ce cas une multiplicité d'actions de groupe tandis qu'une seule serait possible dans l'autre cas contribuerait à créer une distorsion de concurrence selon la structure juridique qui a été retenue par les professionnels concernés.

Dans ces deux hypothèses, il me paraît souhaitable, dans un souci de bonne administration de la justice, de laisser la possibilité au requérant d'introduire une seule et même action de groupe plutôt que de laisser au juge le soin – ce qu'il fera – de procéder à une jonction des requêtes.

Si le ministre nous confirme que le projet de loi dans sa rédaction actuelle n'interdit pas, malgré l'emploi du singulier, de déposer une seule et même action de groupe contre plusieurs professionnels, je suis tout à fait disposé à retirer cet amendement. Nos travaux seront utiles aux acteurs de l'action de groupe.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Dans le prolongement de nos travaux en commission, j'émets un avis défavorable et demande le retrait de cet amendement. Je souhaite cependant entendre les explications du ministre.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Votre proposition, monsieur Denaja, est difficilement envisageable dès lors que l'origine commune des préjudices est exigée. Le manquement visé doit être caractérisé à l'occasion de la vente d'un bien ou de la fourniture d'un service, qui nécessite un lien entre un consommateur et un professionnel. Il en va de même s'agissant des pratiques anticoncurrentielles. Si plusieurs opérateurs économiques sont en cause, c'est avant tout à l'égard de l'opérateur avec lequel le consommateur a contracté que le consommateur est fondé à demander la réparation. Il peut y avoir une procédure récursoire de l'opérateur visé dès lors qu'il est mis en cause par un consommateur.

Dans l'affaire dite de la viande de cheval, vers qui le consommateur se serait-il retourné sinon celui auprès de qui en aval de la chaîne de production il a acheté le bien, avec la possibilité pour le distributeur d'engager une action récursoire auprès de son fournisseur ?

Dans un souci de clarté, il convient de conserver le terme générique « même professionnel », mais cela n'empêchera pas l'association d'assigner plusieurs professionnels par le biais de plusieurs actions de groupe si elle les estime responsables du même manquement et le juge de joindre les actions, par exemple dans le cadre d'un cartel.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Cette explication va dans le sens de ce que nous évoquions en commission. J'émets toujours un avis défavorable, mais il faudra poursuivre le débat en deuxième lecture.

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Je n'ai plus l'énergie de faire un double lutz piqué et de retomber sur mes pieds ! *(Sourires.)* Bien que n'ayant pas été totalement convaincu, je vais retirer l'amendement.

Mme Catherine Vautrin. Cela a le mérite de la franchise.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. J'espère que les explications du ministre éclaireront surtout ceux qui auront engagé cette action. La structuration de certains grands groupes de distribution pose problème même si j'ai bien entendu la réponse du ministre sur la viande de cheval. Entre les deux grands groupes de distribution auxquels j'ai fait allusion, il y aura une distorsion de concurrence. Au Sénat, le Gouvernement pourrait approfondir la question afin d'être sûr que les consommateurs pourront voir leur action prospérer. En tout état de cause, je vous remercie, monsieur le ministre, de la précision de votre réponse.

(L'amendement n° 307 est retiré.)

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Dalloz, pour soutenir l'amendement n° 141.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'action groupée ou l'action de groupe n'est pas une nouveauté. ! Elle apparaît pour la première fois aux États-Unis et a été codifiée en 1842. C'est dire que le fait n'est pas nouveau !

Dans ce projet de loi, vous introduisez une procédure spécifique qui correspond à une action de groupe simplifiée. Mais rien n'empêche un ensemble de justiciables de se regrouper autour d'un même mandant pour porter une cause commune devant les tribunaux dès lors que ce mandant est identifié.

Tel qu'il est rédigé, cet article est une atteinte à la liberté d'association. Il y a rupture d'égalité car vos seize associations agréées seront en compétition. Vous empêchez le justiciable de se constituer en association et de faire valoir ses droits.

M. Damien Abad. Eh oui.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le rapporteur parlait de principes constitutionnels. Moi, je voudrais parler de stabilité juridique. C'est pourquoi je propose de compléter l'alinéa 6 par les mots : « , sans préjudice des règles existantes d'action en justice : »

Par le biais d'une association, on peut aujourd'hui ester en justice. Avec votre texte, vous supprimez cette possibilité. C'est pourquoi j'appelle votre attention sur le risque d'inégalité devant un préjudice.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Aucune procédure existante n'est remise en cause par l'action de groupe. Et en aucun cas, celle-ci n'annule les potentialités d'intervention des citoyens de manière individuelle ou collective, ou à travers la représentation conjointe ou dans le cadre du pénal ou du civil. Vous n'avez aucune crainte à avoir et je vous invite à retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je veux rassurer Mme la députée par la lecture de l'alinéa 49 de l'article 1er : « L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par la décision du juge… »

Votre amendement est satisfait, madame la députée, et je vous suggère de le retirer.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je le maintiens.

(L'amendement n° 141 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Michel Lefait, pour soutenir l'amendement n° 568.

M. Michel Lefait. L'amendement tend à introduire les litiges relatifs aux charges locatives dans le champ de l'action de groupe. Il s'agit d'une demande portée de longue date par les associations de consommateurs. Malgré l'aspect récurrent de ces litiges, l'absence d'action de groupe dans notre droit a toujours empêché la réparation systématique des préjudices en découlant.

Monsieur le ministre, lors de l'examen en commission, vous avez estimé que le locataire était effectivement un consommateur aux termes de l'article 1er…

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Oui.

M. Michel Lefait. …et que vous pourriez l'inclure dans le champ de l'action de groupe. Pourtant, au regard de la rédaction actuelle de l'article L. 423-1, il nous semble qu'en l'absence de lien contractuel direct entre le fournisseur de fluide et le consommateur locataire, les litiges opposant ce dernier à un professionnel bailleur ne seraient pas considérés comme des litiges de consommation au sens de l'article 1er du projet de loi et échapperaient ainsi à l'action de groupe.

Au moment de l'application du texte, ces ambiguïtés rédactionnelles créeront des difficultés d'interprétation pour les juridictions concernées. Cet amendement vise donc à éclairer une zone d'ombre potentiellement problématique et à lever ces ambiguïtés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. En commission, vous souhaitiez une réponse du ministre.

M. Michel Lefait. Absolument.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. En tant que rapporteur, je peux vous répondre que, dans ma circonscription, nous travaillons avec des copropriétaires à une première action de groupe qui concerne les fluides. Pour la mettre en place, des principes doivent être rappelés. Le ministre s'est engagé sur ce point.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Nous en avions parlé en commission, monsieur le député. Je tiens à vous apporter des précisions qui pourraient, le cas échéant, éclairer le juge sur la recevabilité d'une action de groupe déposée par des locataires, comme vous le souhaitez, en cas de facturation abusive de charges locatives s'agissant notamment des fluides consommés.

Nous considérons qu'aucun secteur d'activité n'est exclu du champ d'application du dispositif d'action de groupe. En l'espèce, les locataires sont bien des consommateurs quand ils agissent en tant que personnes physiques. Par l'action de groupe, ils peuvent obtenir réparation des préjudices subis du fait de manquements par un bailleur professionnel ou un syndic de ses obligations légales ou contractuelles en particulier en matière de charges locatives. Votre amendement est satisfait, monsieur le député, et je vous demande de le retirer.

M. le président. La parole est à M. Michel Lefait.

M. Michel Lefait. Compte tenu des explications de M. le ministre, je retire mon amendement.

(L'amendement n° 568 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 8.

M. Damien Abad. Je vais défendre l'amendement de mon excellent collègue Marc Le Fur. *(Sourires.)*

Afin de donner toute sa portée à l'action de groupe et d'éviter une interprétation restrictive qui exclurait les services publics industriels et commerciaux du champ de l'application du texte, l'amendement vise à préciser que les services publics industriels et commerciaux entrent bien dans le cadre de la procédure d'action de groupe. Vous sembliez d'accord : alors, transcrivons-le dans la loi.

M. le président. J'imagine que l'avis de la commission est favorable... *(Sourires.)*

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Vous imaginez mal, monsieur le président. *(Murmures sur les bancs du groupe UMP.)*

L'amendement est satisfait, les explications ont déjà été données. Par conséquent, je demande le retrait de l'amendement, sinon, j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. Damien Abad. Je maintiens l'amendement.

(L'amendement n° 8 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 830.

Mme Annie Genevard. L'amendement tend à limiter l'action de groupe au droit de la consommation et à en exclure la concurrence non parce que le respect de la libre concurrence ne serait pas important, mais parce que l'Autorité de la concurrence peut permettre de sanctionner des comportements anticoncurrentiels. Cette Autorité fonctionne très bien. Elle a permis de dénoncer le caractère anticoncurrentiel de la disposition de l'Accord national interprofessionnel – l'ANI – qui autorisait les clauses de désignation en complémentaire santé, dans la droite ligne de la décision rendue ensuite par le Conseil constitutionnel.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avant d'en venir à votre amendement, madame la députée, je dois avouer ma perplexité. Je ne sais plus très bien quelle est la position de votre groupe.

Mme Laure de La Raudière. Répondez à Mme Genevard. Ne vous posez pas cette question, mais répondez à la question !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. L'action de groupe est soit trop restreinte, soit trop large. Soit il faut intégrer toutes les associations ou seulement quelques-unes, les associations nationales agréées. La consommation est un champ trop restreint qu'il faut élargir. Maintenant, il faut exclure la consommation. Bref, je ne saisis plus la cohérence de la position de votre groupe.

Mme Laure de La Raudière. Contentez-vous de répondre à la question. Ne vous égarez pas.

M. Germinal Peiro. Calmez-vous, madame de la Raudière !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. S'agissant de votre amendement, madame Genevard, je rappelle que l'action de groupe répond principalement à la nécessité de rendre effective la réparation. Le comportement anticoncurrentiel organisé par l'entreprise lèse l'organisation du marché et l'ordre public économique. Il lèse aussi le consommateur, et pas seulement au plan pécuniaire lorsqu'il va payer un SMS 30 % plus cher. Cela le lésera aussi en termes de compétitivité et d'innovation, ce qui appelle des réparations.

L'action de groupe doit, en cohérence, prendre aussi en compte le champ concurrentiel.

Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Madame la députée, là il y a cartel, on estime que le consommateur paie un service ou un bien 20 % de plus que le prix du marché. Les cartels sont condamnés à des amendes mais le consommateur ne se voit jamais indemnisé pour ces 20 % de coût supplémentaire. C'est la raison pour laquelle nous voulons maintenir la concurrence dans le champ de l'action de groupe.

Je comprends que vous êtes plutôt action de groupe tendance Lefebvre plutôt qu'action de groupe tendance Abad.

Pour ce qui nous concerne, nous vous demandons de bien vouloir retirer votre amendement. Sinon, nous émettrons un avis défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard.

Mme Annie Genevard. Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, je trouve que vous avez une curieuse façon de réagir.

Lorsque ceux des vôtres expriment des opinions légèrement voire nettement divergentes des vôtres, vous les condamnez au silence, vous les faites taire, vous les poussez à retirer leurs amendements. Excusez-nous, mais nous ne fonctionnons pas de cette façon.

M. Damien Abad. Très juste !

Mme Annie Genevard. Nous avons une autre façon d'approcher les choses et nous comptons bien enrichir le débat des nuances qui sont les nôtres.

M. Germinal Peiro. Cela a bien changé !

Mme Annie Genevard. C'est cela le débat parlementaire, monsieur le ministre !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. On a bien vu comme tout fonctionnait démocratiquement dans votre camp !

(L'amendement n° 830 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Michèle Bonneton, pour soutenir l'amendement n° 905.

Mme Michèle Bonneton. Cet amendement vise à inclure dans les motifs de lancement d'une procédure d'action de groupe la tromperie quant aux engagements pris par un professionnel en matière de respect des droits humains fondamentaux ou des atteintes graves à l'environnement, que ces engagements soient pris de façon légale, contractuelle ou de manière volontaire.

En effet, l'acte d'achat engage indirectement la responsabilité du consommateur quant aux conditions de fabrication et de production du produit dont il se fait l'acquéreur. Le récent effondrement d'un immeuble au Bangladesh, qui a entraîné la mort de plus de mille personnes, a ainsi mis au jour les conditions indignes dans lesquelles des millions de femmes et d'hommes travaillaient. Pensons encore au scandale, révélé en 1996, des ballons de football fabriqués par des enfants.

Le consommateur qui achète un produit, sans être au courant des conditions dans lesquelles il est fabriqué, voit sa bonne foi désavouée et peut subir un préjudice psychologique puisqu'il est rendu en quelque sorte complice des agissements de telles entreprises.

Aussi, chers collègues, nous nous honorerions d'adopter un amendement permettant de mieux protéger les consommateurs ici tout en défendant les droits de l'homme et le respect de l'environnement ailleurs. *(Applaudissements sur les bancs du groupe écologiste.)*

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. L'alinéa 6 de l'article 1er, qui porte notamment sur les engagements contractuels des professionnels, satisfait vos préoccupations, madame la députée.

Je vous demande donc de retirer votre amendement ; sinon, avis défavorable de la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Retirez-vous votre amendement, madame Bonneton ?

Mme Michèle Bonneton. Je ne pense pas que l'alinéa 6 concerne exactement les mêmes préoccupations mais je retire mon amendement.

(L'amendement n° 905 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 414.

M. Damien Abad. Vous vous rappelez de cette fameuse tirade de François Hollande : « Moi, Président de la République, je m'attaquerai au monde de la finance en en faisant l'ennemi public n° 1. » Eh bien, nous y sommes !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Mais jamais vous ne parlez du texte !

M. Damien Abad. Monsieur Hammadi, ce n'est pas parce que vous êtes rapporteur que vous détenez le monopole de la vérité. Le ministre et le président de la commission ont l'humilité de savoir qu'ils ne l'ont pas, vous feriez bien de prendre une petite leçon auprès de vos anciens.

M. Germinal Peiro. Pas d'agression à l'égard du rapporteur, monsieur le président !

M. Damien Abad. Cet amendement vise à élargir le champ de l'action de groupe aux préjudices liés aux pratiques du droit financier et du droit boursier.

Il importe que ce projet de loi lève les ambiguïtés qui touchent la qualité des épargnants et des investisseurs victimes d'une information trompeuse ou mensongère, de même que pour les victimes de préjudices liés aux services financiers, titulaires de produits d'épargne. Ces petits épargnants, ces retraités, devraient pouvoir, sans aucune ambiguïté liée aux notions nationale et européenne de consommateur, former une action de groupe.

Les investisseurs victimes d'une fausse information sur les marchés financiers semblent totalement exclus du projet de loi alors même que les préjudices qu'ils subissent sont substantiels et que les recours juridictionnels actuellement disponibles ne sont pas effectifs et satisfaisants.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Votre préoccupation est satisfaite par le texte du projet de loi. J'ai déjà répondu sur ce point.

Je vous propose le retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. La parole est à M. Guillaume Chevrollier.

M. Guillaume Chevrollier. L'article 1er de ce projet de loi introduit l'action de groupe dans le droit français. Cette disposition donne la possibilité à des consommateurs s'estimant lésés de demander des réparations des préjudices subis est une avancée dans la défense du consommateur.

M. Germinal Peiro. Bravo !

M. Guillaume Chevrollier. À l'heure où les Français sont si inquiets de leur avenir et de leur pouvoir d'achat, menacé chaque jour par les hausses d'impôt si nombreuses, il est nécessaire d'aider et de protéger les consommateurs.

Il faut dire aussi que plusieurs lois ayant le même but ont été adoptées sous la précédente législature, dont certaines n'ont pas encore donné tous leurs effets. Une pause dans le processus législatif aurait été pertinente.

Vous limitez également le champ de l'action de groupe, ce que j'approuve à titre personnel. Des effets pervers sont en effet observables outre-atlantique en la matière.

M. Pascal Cherki. Très bien !

M. Guillaume Chevrollier. Cependant, vous provoquez l'inquiétude des entreprises qui redoutent une judiciarisation de la vie économique.

Le texte, dans sa globalité, crée beaucoup de nouvelles contraintes pour les entreprises, contraintes agrémentées de sanctions et de contrôles. Il est vrai qu'une loi socialiste est toujours une loi faite de complexités administratives.

M. Guillaume Larrivé. C'est vrai !

M. Guillaume Chevrollier. À l'heure où la situation économique est plus que difficile, où les carnets de commande de nos entreprises sont minces, ce n'est pas forcément un bon message que vous adressez à ceux qui entreprennent et qui créent des emplois.

Renforcer la protection du consommateur, oui, mais sans pénaliser les entreprises car, mes chers collègues socialistes, la France a besoin de ses entreprises pour opérer son redressement.

(L'amendement n° 414 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Bernard Debré, pour soutenir l'amendement n° 660.

M. Bernard Debré. Monsieur le ministre, vous avez indiqué que les actions de groupe dans le champ de la santé feraient l'objet d'une loi ultérieure. Pourquoi avoir changé d'avis ?

Je citerai simplement l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée le 2 septembre 2009 : « L'action de groupe peut être engagée à l'occasion de tout préjudice civil de nature contractuelle ou délictuelle, en matière de consommation, de santé, d'environnement et de concurrence. ». Une proposition de loi déposée par Jean-Marc Ayrault.

Pourquoi reculez-vous par rapport à ce texte que nous, majorité d'alors, aurions peut-être dû accepter – vous le voyez, il faut faire quelquefois son *mea culpa* ?

Je regrette une telle évolution de votre part car j'aurais souhaité que l'action de groupe en matière de santé soit rendue possible par ce projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous avons déjà parlé de cette question. Je ne reprends pas l'argument que j'ai déjà utilisé.

Avis défavorable. Je vous renvoie aux déclarations de notre ministre de la santé. Nous avancerons code par code pour que l'action de groupe touche l'ensemble de notre droit.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

Je souhaite, monsieur Debré, que nous puissions très vite débattre de l'action de groupe dans le champ de santé, avec une procédure adaptée aux dommages corporels. Votre désir sera ainsi satisfait. C'est une affaire de mois.

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Roumegas.

M. Jean-Louis Roumegas. Nous avons déposé un amendement plus large que celui de M. Debré. Nous partageons son sentiment d'incompréhension devant la non-intégration du champ de la santé. Mais pourquoi ne pas inclure aussi l'environnement ? Ce sera l'objet de l'un de nos amendements.

Qui peut le plus peut le moins.

Nous nous abstiendrons donc sur cet amendement, au profit du nôtre qui est plus large.

(L'amendement n° 660 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 752.

Mme Jeanine Dubié. À la suite de nos débats en commission, nous souhaitons qu'une seule et même action de groupe puisse viser plusieurs professionnels lorsque le préjudice résulte de pratiques anti-concurrentielles simultanées impliquant plusieurs entreprises. Nous déplorons qu'en l'état, le projet de loi n'ouvre pas cette possibilité.

Cet amendement ne vise pas les actions de groupe exercées à l'encontre de plusieurs acteurs d'une chaîne de production verticale en cas de dommages matériels mais entend ouvrir la possibilité pour le consommateur d'attaquer plusieurs professionnels lorsque les préjudices qu'il a subis découlent directement de leur action collective en cas de pratique anti-concurrentielle. Pensons au cas du cartel des opérateurs mobiles.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Voilà qui prolonge le débat que nous avons eu tout à l'heure sur l'amendement du rapporteur pour avis Sébastien Denaja. Le ministre a répondu. J'ai rappelé qu'il nous fallait continuer à travailler, notamment dans la perspective du retour du texte.

J'estime que la question posée par cet amendement est bonne …

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* En effet !

M. Razzy Hammadi. …et que le champ qu'elle ouvre est pertinent. Il y a matière à débat. Mais en l'état actuel, avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* J'espère qu'il n'y aura pas un troisième amendement analogue car plus ça va, plus le rapporteur trouve que la question est bonne et pertinente. *(Sourires.)*

Je souhaite que vous retiriez cet amendement, madame la députée, pour les mêmes raisons que celles que j'ai avancées s'agissant du rapporteur de la commission des lois.

M. le président. Retirez-vous votre amendement, madame Dubié ?

Mme Jeanine Dubié. J'entends vos arguments mais je maintiens mon amendement.

(L'amendement n° 752 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 744 et 924.

La parole est à M. André Chassaigne, pour défendre l'amendement n° 744.

M. André Chassaigne. D'un mot, monsieur le président, puisque nous avons eu déjà de nombreux échanges sur ce point : cet amendement propose de ne pas restreindre le champ d'application de l'action de groupe aux seules atteintes matérielles car il peut aussi y avoir des dommages corporels et des répercussions morales.

Nous proposons donc de supprimer l'alinéa 9, que nous estimons réducteur.

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Roumegas, pour soutenir l'amendement n° 924.

M. Jean-Louis Roumegas. Nous ne comprenons pas la somme des restrictions dont le Gouvernement entoure l'action de groupe.

La première restriction concerne les associations qui peuvent ester en justice pour exercer une action de groupe. Un autre type de restriction concerne le champ d'application, un autre encore le type de procédure. Mais de quoi a-t-on peur ?

J'aimerais vous faire une citation : « Au-delà de ce domaine, il convient d'intégrer les litiges relatifs à la santé ou à l'environnement, d'autant que ceux-ci engendrent souvent des situations bien plus dramatiques au plan humain et surtout plus urgentes pour les victimes ». Il s'agit d'un extrait de texte datant de 2007 signé par Arnaud Montebourg et l'ensemble des membres du groupe socialiste, soit tous ceux qui soutiennent aujourd'hui le projet du Gouvernement et qui tiennent un autre discours.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Ce n'est pas un autre discours.

M. Jean-Louis Roumegas. Je ne comprends pas cette limitation.

Les arguments que vous avez avancés pour exclure les préjudices moraux ou corporels, même dans le champ de la consommation, ne tiennent pas, car si on les retenait, il ne servirait à rien de renvoyer à des lois ultérieures pour étendre cette disposition aux domaines de la santé et de l'environnement, ou pour généraliser

l'action de groupe. En effet, si ce type de préjudice relève d'une appréciation individuelle, comme vous le prétendez aujourd'hui, alors cela sera toujours le cas demain.

Les arguments que vous employez pour écarter du champ d'application de l'action de groupe les préjudices corporels ou moraux ne me paraissent donc absolument pas pertinents. Je vous ai entendu les répéter à chaque fois, sans jamais répondre à cette objection.

Nous vous demandons donc de supprimer cet alinéa 9 au profit des amendements que nous déposerons pour étendre l'action de groupe, car même dans le rapport économique et dans le champ de la consommation, il peut exister des préjudices autres que matériels.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements identiques ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Monsieur le député Roumegas, nous ne partageons pas votre état d'esprit sur ce point précis.

Cela fait trente ans – trente ans ! – que l'action de groupe est promise dans ce pays par plusieurs Présidents de la République et plusieurs gouvernements ; des parlementaires de tous bords, de l'Assemblée nationale comme du Sénat, ont fait des propositions ; et la voici ! L'action de groupe existe désormais dans le champ de la consommation.

Pourquoi penser que nous posons des limites ? Nous ne limitons rien ! Vous parlez de restrictions, mais pourquoi faudrait-il restreindre ? C'est une question de méthodologie : aujourd'hui, le projet de loi concerne le code de la consommation et le consommateur. Demain, il concernera le citoyen et l'atteinte à l'environnement, le patient et l'atteinte morale et corporelle.

Nous agirons code par code parce que, contrairement aux Anglo-Saxons, l'*habeas corpus* n'est pas au centre de notre procédure civile. De même que nous n'avons pas de jury populaire, nous ne pouvons pas transposer ce que vous pensez être transposable à l'identique d'outre-Atlantique en France.

Nos procédures civiles ont leurs propres spécificités, concernant notamment la réparation. Nous les accélérons aujourd'hui et nous les rendons plus effectives dans le code de la consommation en y intégrant le domaine immense de l'anticoncurrentiel. Nous aurions pu en débattre davantage, mais nous l'avons déjà largement fait en commission.

Je suis donc défavorable à votre amendement, sans avoir à aucun moment utilisé le contre-argument que vous anticipiez – à savoir considérer que les préjudices matériels peuvent être similaires tandis que les préjudices moraux ou corporels ne le peuvent pas. Je vous ai répondu avec une certaine rigueur intellectuelle, sans pour autant utiliser cet argument. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces amendements identiques ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Messieurs les députés, et en particulier vous, monsieur Roumegas, je vous lis, je vous écoute, et je sens dans votre argumentation comme une pointe de soupçon…

M. Jean-Louis Roumegas. En effet !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* …que j'ai essayé au nom du Gouvernement de dissiper à plusieurs reprises.

Nous n'excluons rien : nous nous efforçons de rendre la procédure efficace. Dans le code de la consommation, l'action de groupe concerne les litiges de consommation et concurrence ; pour ce qui relève de la santé, elle figurera dans le code de santé publique. Enfin, comme l'a indiqué la ministre de l'environnement, nous devrons ouvrir l'action de groupe dans le champ environnemental.

Il sera d'ailleurs utile de travailler sur la notion juridique de l'intérêt à agir au nom de la nature : elle aurait pu se trouver dans ce texte, mais ne s'y trouve pas pour la bonne et simple raison que tel n'est pas son objet.

Plutôt que de raisonner ainsi, en nous suspectant d'avoir toujours en arrière-pensée la volonté d'exclure, je vous invite à partager cette bonne vieille pensée de Gramsci, qui nous appelait tous au pessimisme de l'intelligence mais à l'optimisme de la volonté.

M. Thierry Benoit. C'est bien vu !

M. le président. La parole est à M. Sébastien Denaja.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. À ce stade, j'aimerais apporter une précision sur le champ d'application en matière environnementale : l'environnement est déjà inclus dans l'action de groupe.

Prenons ainsi l'exemple d'un contrat de fourniture de services en matière d'énergie ou de distribution d'eau : j'imagine, mon cher collègue Roumegas, que vous les rangez dans le champ très large de l'environnement. Ainsi, dans certains secteurs tout à fait rattachables à ce que vous appelez le domaine environnemental, l'action de groupe est autorisée.

Même en matière de santé, puisque nous nous sommes hasardés à tenir ce raisonnement, on peut imaginer que dans un cas très grave comme celui des prothèses PIP, rien n'empêcherait juridiquement les personnes victimes de ce scandale d'intenter une action de groupe concernant le seul achat de la prothèse.

Mais vous conviendrez, cher collègue, que le préjudice varie nécessairement entre une femme qui se sera fait implanter une prothèse pour des raisons purement esthétiques – parfaitement légitimes au demeurant – et une femme qui se sera fait implanter ces prothèses parce qu'elle aura été malade d'un cancer. Ainsi, vous comprenez bien que dans ces conditions, l'estimation du préjudice et la réparation doivent nécessairement être individualisées.

De plus, en matière de santé, ce n'est pas une loi sur la consommation qui peut permettre l'articulation juridique nécessaire entre des procédures existant déjà en matière de santé, prévues dans le code la santé, et ce qu'il faudrait prévoir en matière d'action de groupe.

D'un point de vue purement légistique, et je reprends ici ma casquette « commission des lois », il est tout à fait légitime de procéder code par code, pour une bonne intelligence du droit.

Si nous avions présenté un projet de loi « action de groupe », porté par la Chancellerie, sans doute la discussion aurait-elle été tout autre. Mais nous discutons aujourd'hui d'une loi sur la consommation, dans laquelle le ministre chargé de la consommation prévoit une action de groupe, qui sera ensuite étendue à d'autres champs.

Je veux donc répéter ici que ces champs ne sont pas *a priori* exclus : les quelques exemples que j'ai pris la peine de citer démontrent parfaitement que des actions de groupe pourront déjà être intentées dans le champ environnemental sur la base du texte de Benoît Hamon. De la même manière, des actions de groupe pourront être menées dans le domaine de la santé.

Dernière précision : vous affirmez que les préjudices corporels ou moraux seraient exclus. Là encore, s'ils ne sont pas effectivement embrassés dans le champ de l'action de groupe, ils n'en sont pas pour autant exclus, puisque l'action de groupe n'interdit pas l'action individuelle.

Cette dernière permettra d'agir dans les cas où des préjudices graves et importants s'étendraient à ces champs ou auraient ces caractères. Il appartiendrait alors au requérant non seulement de demander la réparation du préjudice économique dans le cadre d'une action de groupe, mais également de faire valoir à titre individuel le préjudice particulier et spécifique qu'il aurait subi, s'il est d'ordre corporel ou moral.

M. le président. La parole est à Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Généralement, les préjudices concernant la santé ou même l'environnement sont nettement plus graves que les préjudices purement matériels.

Pour reprendre le cas des prothèses PIP, il est tout de même plus important d'obtenir l'indemnisation du préjudice dû à la mauvaise qualité des prothèses, qui induit des problèmes de santé, plutôt que de se faire rembourser le seul prix d'achat des prothèses – seule possibilité offerte par le projet de loi tel qu'il est rédigé aujourd'hui !

Il y a donc « deux poids, deux mesures » ; c'est pour cela que nous insistons particulièrement, car les Français tiennent beaucoup à protéger leur santé, tout comme ils tiennent également de plus en plus à protéger leur environnement.

Or tous les champs de l'environnement sont très loin d'être couverts. Imaginons qu'une pollution détruise les poissons d'une rivière : même si elle n'atteint la santé de personne, cela constitue un vrai dommage infligé à la nature. Il y a donc là matière à innover.

Par ailleurs, dans un autre registre, il existe d'autres atteintes à l'environnement pouvant simultanément concerner la santé. Ainsi, une entreprise comme Chimirec, qui déverse des PCB, peut porter atteinte à la santé des personnes habitant près de l'usine.

Nous avons bien entendu les réponses que vous nous avez apportées cet après-midi, monsieur le ministre, ainsi que les engagements que vous avez pris dans ce domaine. Nous souhaiterions vraiment que ces engagements deviennent effectifs rapidement.

En effet, il existe déjà, dans plusieurs pays européens, comme le Portugal ou la Suède, des actions de groupe dans le domaine de la santé et de l'environnement. La Commission européenne a par ailleurs réalisé une enquête auprès des États, et a également adopté une résolution en ce sens. Nous souhaiterions donc vraiment que la France ne figure pas parmi les lanternes rouges des pays européens dans la mise en œuvre de ces actions de groupe dans les domaines de la santé et de l'environnement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Roumegas.

M. Jean-Louis Roumegas. Pour répondre à l'objection de M. le ministre et de M. le rapporteur, je m'en tiendrai en toute rigueur à l'acte de consommation ; ce que je vous soumets relève donc bien d'une loi sur la consommation.

L'alinéa 9, tel que vous l'avez rédigé, limite les préjudices pouvant donner lieu à une action de groupe aux seuls préjudices matériels et pécuniaires. Or vous excluez que l'acte de consommation puisse générer un préjudice moral ou corporel. Il va de soi qu'une loi sur la santé publique ou sur l'environnement doit également prévoir l'action de groupe ; mais même dans l'acte de consommation, limiter le préjudice subi à un préjudice matériel revient à exclure du champ d'application de l'action de groupe de nombreux préjudices.

Dans l'exemple des prothèses PIP cité par M. Denaja, il faut naturellement individualiser, car toutes les femmes n'ont pas développé un cancer. En revanche, toutes les femmes ayant eu une prothèse PIP ont dû se la faire ôter : l'action de groupe se justifie donc pleinement dans cette hypothèse pour exiger, non pas le remboursement du morceau de silicone – soyons sérieux ! –, mais l'opération consistant à se faire remplacer ces prothèses.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. C'est de la chirurgie : cela relève d'un autre type de recours !

M. Jean-Louis Roumegas. Or l'alinéa 9 exclut cette possibilité, alors qu'il s'agit bien d'un rapport de consommation impliquant que l'ensemble des requérantes aient le droit d'être indemnisées, non pour le morceau de silicone, mais pour l'opération qu'elles ont toutes dû subir à titre préventif.

Avec votre argumentaire consistant à nous renvoyer à une loi sur la santé publique ou à une loi sur l'environnement, vous laissez passer quelque chose qui relève pourtant bien de l'acte de consommation.

Monsieur le ministre, vous nous avez indiqué que vous ressentiez comme une pointe de soupçon : or c'est bien le cas ! Nous vous soupçonnons d'être resté au milieu du gué et de faire de la demi-mesure.

Je crois que nous souffrons trop de cela en politique. Est-ce le fruit de la pression de je ne sais quelle organisation professionnelle ou d'un lobby ? Je n'en sais rien ; à vous de nous le dire !

Quoi qu'il en soit, je constate dans les faits que nous restons dans la demi-mesure et que la déception est réelle. Je dis cela d'autant plus aisément que, vous le savez, nous voterons ce projet de loi, que nous considérons comme un progrès ; mais nous sommes déçus de cette demi-mesure et de votre incapacité à aller jusqu'au bout de la logique qui était la vôtre.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. J'ai quelquefois du mal à suivre l'argumentation de M. Denaja ; mais peut-être mes neurones sont-ils insuffisamment développés, ou bien mon niveau scolaire est-il insuffisant, ou encore l'heure tardive explique-t-elle mes difficultés.

Je crois vraiment qu'on ne peut pas balayer d'un revers de la main les arguments avancés par les uns et par les autres, même si on intellectualise au maximum.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Vous parlez de couteaux de Thiers, nous de couteaux de Laguiole !

M. le président. Nous vous écoutons, monsieur Chassaigne.

M. André Chassaigne. Monsieur Denaja pourrait peut-être répéter tout haut ce qu'il vient de dire ? Pour une fois qu'il dit une chose très simple, il peut sans doute la répéter ! *(Sourires.)*

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Quelle condescendance !

M. le président. C'est vous qui avez la parole, monsieur Chassaigne !

M. André Chassaigne. Je vais donc revenir sur l'argumentation que je voulais développer. Quand on exclut le préjudice matériel résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs, on ne tient donc compte que du préjudice matériel.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* À ce stade, oui !

M. André Chassaigne. J'ai bien noté votre engagement très formel concernant la présentation d'un projet de loi sur les questions de santé et sur les questions environnementales. Nous en prenons acte !

Cela étant dit, concernant les préjudices matériels liés à la consommation, je prends un exemple très concret – ce ne sera pas l'exemple du couteau de Thiers ou du Laguiole – d'une personne consommant un fromage d'Auvergne, de type Saint-Nectaire. *(Sourires.)*

Le cahier des charges du fromage Saint-Nectaire stipule que les vaches qui produisent le lait servant à la fabrication du Saint-Nectaire ne doivent pas être nourries avec des végétaux contenant des OGM. Cela est bien précisé dans le cahier des charges.

Imaginons qu'un agriculteur voisin, qui n'est pas producteur de lait destiné à la fabrication du Saint-Nectaire, ait des cultures génétiquement modifiées et contamine par ces cultures les prés servant à nourrir les fameuses vaches dont le lait va servir à produire du Saint-Nectaire.

Le consommateur de Saint-Nectaire ne subira pas de préjudice pour sa santé – du moins pas immédiatement ; et encore faudra-t-il le démontrer après plusieurs décennies. Le consommateur en question ne subira pas de

préjudice matériel. Certes, son Saint-Nectaire ne correspondra pas au cahier des charges de ce fromage ; mais il n'y aura pas de préjudice matériel.

M. Philippe Folliot. Il sera bon quand même ! *(Sourires.)*

M. André Chassaigne. Mais l'agriculteur qui aura produit le Saint-Nectaire pourra avoir un préjudice matériel car il sera mis en cause pour n'avoir pas respecté le cahier des charges. Il aura sans aucun doute aussi un préjudice moral parce que sa dignité de producteur de grande qualité pourra être mise en cause.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Ce n'est pas une action de groupe !

M. André Chassaigne. Si, il peut y avoir une action de groupe.

Je prends acte des engagements qui sont pris par le ministre et qui permettent de régler les problèmes en matière de santé et d'environnement, mais il faudra faire vite car indiscutablement il peut y avoir interpénétration des actions de groupe dans des domaines très divers qui peuvent à la fois toucher à l'environnement, à la santé et à la consommation et des préjudices matériels.

(Les amendements identiques n^{os} 744 et 924 ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 429 et 828.

La parole est à M. Thierry Benoit, pour soutenir l'amendement n° 429.

M. Thierry Benoit. Il est défendu !

M. Jean-Christophe Lagarde. Remarquablement ! *(Sourires.)*

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 828.

Mme Annie Genevard. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. Jean-Christophe Lagarde. Le ministre ne donne aucun argument ! *(Sourires.)*

(Les amendements identiques n^{os} 429 et 828 ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 139 et 389.

La parole est à Mme Marie-Christine Dalloz, pour soutenir l'amendement n° 139.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le fait générateur des manquements au droit de la concurrence qui seront constatés doit être postérieur à la loi relative à la consommation pour intégrer le principe constitutionnel de non-rétroactivité des lois.

J'imagine très bien que vous me répondrez que le principe constitutionnel de la non-rétroactivité des lois ne concerne que le pénal. Certes, mais il faut aussi admettre que l'on peut respecter un principe, celui de la sécurité juridique et qu'il faut impérativement définir à quel moment entrera en œuvre la présente loi relative à la consommation afin d'éviter des procédures à des entreprises qui ne pourraient pas se retrancher derrière la date d'entrée en vigueur de l'article 1er.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Vautrin, pour soutenir l'amendement n° 389.

Mme Catherine Vautrin. Effectivement, on peut se poser la question de la sécurité juridique. Dans l'esprit de l'article 2 du code civil, Il serait raisonnable que le texte ne puisse s'appliquer que pour des faits postérieurs à la promulgation de la loi. Ce souci de sécurité juridique est lié à celui de la constitutionnalité dont nous parlons depuis le début de la soirée. Nous n'avons pas l'avis du Conseil d'État. Vous nous répondrez ce que vous nous avez dit à plusieurs reprises, à savoir qu'il ne porte pas là-dessus. Pour autant, nous vous répétons depuis le début de la soirée que nous ne le savons pas puisque nous n'avons pas pu le lire. Nous nous posons un certain nombre de questions sur la rupture d'égalité quant à la liberté d'association. Nous avons déjà eu l'occasion également d'évoquer le risque de connexité.

Il nous paraîtrait plus raisonnable, dans un souci de stabilité juridique, voire économique vis-à-vis de l'ensemble des entreprises, de considérer que, pour que le texte s'applique, les faits doivent être postérieurs à la promulgation de la loi.

M. Damien Abad. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Le doute est salvateur. J'aurais pu répondre la même chose qu'en commission, à savoir que la rétroactivité ne s'applique que pour le pénal, et encore il y a des exceptions lorsque la règle pénale est plus « douce », si je puis dire. Dans ce cas, la rétroactivité ne s'applique pas.

Mme Catherine Vautrin. C'est bien pour cela qu'il y a un doute !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Justement, je ne veux pas qu'il y ait un doute dans l'esprit de ceux qui nous écoutent, nous regardent, de ceux qui attendent l'action de groupe ou de ceux qui pourraient la craindre pour de mauvais motifs.

L'action de groupe n'est pas une nouvelle peine,…

Mme Marie-Christine Dalloz. Si !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. …ce n'est pas une nouvelle sanction qui justifierait une absence de rétroactivité ou une rétroactivité. C'est une nouvelle procédure, une nouvelle manière de faire respecter le droit et de rendre effective la réparation.

La commission est défavorable à ces amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* L'action de groupe s'appliquera à tous les manquements qui ne sont pas prescrits au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Telle est la réponse du Gouvernement, validée par le Conseil d'État.

Le Gouvernement est donc défavorable à ces amendements.

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. On se plaint constamment, à longueur de textes, de l'instabilité juridique et fiscale dans ce pays.

Mme Marie-Christine Dalloz et **Mme Catherine Vautrin.** Eh oui !

M. Lionel Tardy. Le Gouvernement nous dit constamment qu'il va améliorer les choses et tout simplifier.

Sur de telles dispositions, le principe de non-rétroactivité de la loi est vraiment la base. Nous l'avions même appliqué sur la mesure concernant les plus-values immobilières alors que nous voulions faire autrement. Ce principe s'impose donc dans tous les textes.

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Monsieur le ministre, je soutiens ces amendements.

M. Damien Abad. C'est le bon sens !

M. Thierry Benoit. Avec ce texte, vous allez établir de nouvelles règles, de nouvelles relations commerciales entre les consommateurs, les vendeurs et les constructeurs. Dès lors, il est bon de fixer la date à partir de laquelle elles s'appliqueront.

M. Lionel Tardy. Bien sûr !

M. Thierry Benoit. Sinon, ces dispositions seront sources de litige, de contentieux.

M. Lionel Tardy. Il ne faut pas s'étonner que toutes les entreprises s'en aillent !

M. Thierry Benoit. Nous allons mettre en place sur tout le territoire national un nouveau dispositif important mais un peu inconnu pour nous. Comme nous n'en mesurons pas tous les effets – sa perception par les usagers, les associations, les conséquences pour les commerçants, les vendeurs, les constructeurs, les fabricants –, il serait bon que vous fixiez un cap clair, afin d'éviter tout litige, en précisant que le texte s'appliquera à partir de la date de promulgation de la loi.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. C'est le cas !

M. Thierry Benoit. Non !

M. le président. La parole est à Mme Catherine Vautrin.

Mme Catherine Vautrin. Monsieur le rapporteur, dès lors que vous n'acceptez pas l'idée selon laquelle les actions de groupe ne concerneront que des problèmes intervenus après la promulgation de la loi, vous démontrez que vous voulez sanctionner tout de suite et quelque part de façon rétroactive pour des litiges qui ont déjà eu lieu. C'est la démonstration très concrète que c'est bien la méfiance à l'égard des entreprises qui prédomine dans votre approche…

Mme Marie-Christine Dalloz. Très bien !

Mme Catherine Vautrin. …et que ce texte vise à pointer les difficultés rencontrées avec les entreprises. Il ne s'agit pas d'un dispositif gagnant-gagnant consommateur-entreprise. C'est donc la défiance qui prévaut, et c'est bien ce que nous dénonçons.

M. Lionel Tardy. Ce serait bien que le président de la commission soit présent sur des sujets aussi importants !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je ne peux pas laisser croire ici que la majorité schématiserait un clivage qui n'existerait pas.

Mme Catherine Vautrin. Mais non !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je vous renvoie aux auditions auxquelles nous avons procédé avec les entreprises et les organisations patronales. Ces auditions ont eu lieu dans un climat cordial et productif. Une seule organisation patronale, et pas la plus représentative – cela figure dans le rapport – a demandé cela.

Nous ne pouvons donc pas laisser croire ici qu'il y aurait, d'un côté les pro-entreprises, et de l'autre les anti-entreprises.

Mme Catherine Vautrin. Ce n'est pas le sujet !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. C'est pourtant ce que vous avez dit !

S'agissant de la stabilité juridique, je vous rappelle quelques dates : janvier 2008 loi Chatel, août 2008 LME, juillet 2011 projet de loi Lefebvre. En trois ans, ce ne sont pas moins de trois lois massives et concrètes qui ont été adoptées.

M. Damien Abad. Cela n'a rien à voir !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. La manière dont la présente loi structurera le droit de la consommation pour les années à venir montre qu'il n'y en aura pas de nouvelle avant trois ans, contrairement à ce qui s'est passé entre 2008 et 2011.

M. Lionel Tardy. Hors sujet !

M. Thierry Benoit. C'est la question de la rétroactivité qui est posée !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Je vais vous donner un avis qui me semble être d'ordre juridique et qui s'impose puisque nous parlons d'une nouvelle voie procédurale.

Il y a un principe d'application immédiate des règles de procédure. L'action de procédure n'est *in fine* qu'une nouvelle voie procédurale.

Si nous suivions votre raisonnement, madame Vautrin, nous voterions une loi d'amnistie.

Mme Catherine Vautrin. Non !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Si, puisque les lois qui fixent les obligations auxquelles doivent se conformer les acteurs concernés en matière de consommation existent déjà.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Tout à fait !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Vous confondez l'application immédiate d'une règle de procédure avec le fond du droit, c'est-à-dire les règles de fond sur la base desquelles une action de groupe pourrait ensuite être intentée.

Mme Catherine Vautrin. Non !

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Je suis certain de ce que j'avance et j'espère surtout que mon argumentation n'est pas confuse.

L'action de groupe est une règle de procédure qui doit s'appliquer immédiatement. Il serait particulièrement grave et choquant de dire que l'on va faire comme si tous les manquements qui ont été commis avant l'entrée en vigueur de la loi n'existaient pas. C'est pourtant exactement ce que vous êtes en train de dire.

Les manquements auxquels il sera fait éventuellement référence dans le cadre d'actions de groupe peuvent déjà aujourd'hui faire l'objet de requêtes individuelles, voire de requêtes sur le fondement de la loi de 1992, même si seules cinq requêtes ont été formulées depuis vingt et un ans.

Il faut donc distinguer le fond du droit et la procédure. Si vous suivez ce raisonnement, vous ne pourrez qu'y souscrire.

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard.

Mme Annie Genevard. La question de la date d'entrée en application de la loi est fondamentale. D'ailleurs, elle se posera à nouveau à l'article 62 à propos des contrats.

Mme Catherine Vautrin. Bien sûr !

Mme Annie Genevard. En la matière, on peut citer la loi de modernisation de l'économie et le principe de la convention cadre annuelle. Là, vous serez bien obligés de prendre en compte la date d'application de la loi qui tient compte des contrats de l'année en cours, sinon vous aboutirez à un désordre généralisé.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Monsieur le rapporteur, une loi d'amnistie ne peut concerner qu'une loi qui existe déjà.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Elles existent déjà !

M. Damien Abad. En la matière, nous sommes en train de créer les actions de groupe. Au-delà de la question de la rétroactivité se pose celle de la sécurité juridique qui est essentielle pour les entreprises et vous le savez, monsieur le rapporteur. Comme l'a fort justement rappelé le président de la commission des finances, Gilles Carrez, elles subissent déjà l'instabilité fiscale. N'y ajoutons pas l'instabilité juridique. N'ajoutons pas de la confusion à la confusion.

Monsieur le ministre, tout à l'heure, vous nous avez dit que vous étiez un homme ouvert, peut-être même un peu généreux, presque un peu sarkozyste. *(Sourires.)*

Mme Catherine Vautrin. Ne vous étouffez pas, monsieur le ministre !

M. Damien Abad. Alors, faites un petit effort, acceptez ces amendements raisonnables qui conviennent à tout le monde. Depuis le début de la discussion des articles, aucun amendement de l'opposition n'a encore été adopté sur l'action de groupe.

Soit vous considérez que l'action de groupe n'aura pas d'impact et que votre réforme est une petite réforme : à ce moment-là, la rétroactivité peut se justifier. Soit vous considérez que c'est une vraie réforme, une réforme structurelle comme l'a dit le ministre de l'économie et des finances, et dans ce cas, la rétroactivité n'a pas sa place dans ce texte.

M. le président. La parole est à M. Catherine Vautrin.

Mme Catherine Vautrin. Je partage l'avis de Damien Abad. La question n'est pas de créer une amnistie pour des faits qui aujourd'hui sont punissables, mais de dire que cette procédure nouvelle ne peut concerner que des faits postérieurs à la promulgation du texte. Voilà simplement la question qui est posée ce soir.

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. L'action de groupe permet d'obtenir collectivement réparation, pour un groupe d'usagers ayant subi un préjudice économique. La loi est votée, promulguée : elle s'applique, mais en aucun cas elle ne vaut pour des politiques commerciales ou pour des faits qui ont eu lieu antérieurement à son adoption ! Voilà ce que précise l'amendement de Catherine Vautrin.

C'est pour nous une question de clarification. Comment peut-on voter une loi qui serait source de contentieux ? Bien sûr, comme je l'ai dit en commission, on donnera du travail aux cabinets d'avocats, on encombrera les tribunaux, parce que j'imagine qu'aujourd'hui déjà, il doit y avoir des structures qui n'attendent que cela : l'ambiguïté, la confusion totale, la cacophonie. Nous demandons la clarté, nous demandons un dispositif d'action de groupe qui soit clair, précis et encadré.

M. le président. La parole est à Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. C'est d'autant plus important que vous avez modifié le champ de l'action de groupe en créant l'*opt out* plutôt que l'*opt in.* Vous avez donc élargi considérablement le champ possible des plaignants.

Vous élargissez ainsi l'insécurité juridique des entreprises. Je trouve que ce n'est pas raisonnable. Si nous insistons lourdement sur ce point, c'est parce que les discussions que vous avez eues avec les associations de consommateurs et les représentant des entreprises aboutissaient à un équilibre. Il me semble extrêmement important que vous reveniez à un texte qui s'applique aux nouveaux faits générateurs, à partir de sa promulgation, et que l'action de groupe ne puisse être déclenchée pour des petits manquements au code de la consommation qui auraient eu lieu il y a six mois ou un an, d'autant plus que vous avez choisi l'*opt out.*

Mme Catherine Vautrin. Très juste ! Notre président de commission est bien silencieux…

M. Lionel Tardy. Pour un texte de la commission des affaires économiques, c'est inquiétant !

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Tout à l'heure, j'ai évoqué la notion de conflit d'intérêts. Essayons de raisonner en amont du conflit d'intérêts. On peut imaginer que parmi les seize associations qui ont reçu l'agrément, certaines aient déjà des projets d'actions de groupe.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Oui.

Mme Marie-Christine Dalloz. Vous le reconnaissez, monsieur le rapporteur. Si vous laissez faire cela sans date d'application…

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Vous avez peur que la réforme serve à quelque chose !

Mme Marie-Christine Dalloz. …c'est simplement pour justifier l'utilité du projet de loi. C'est franchement dommage, parce que vous cassez cette loi sur la consommation : vous vouliez une loi ambitieuse, vous en faites une petite loi de règlement de comptes au profit de certaines associations.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Vous vouliez l'action de groupe !

Mme Catherine Vautrin. Oui, mais pas n'importe comment !

Mme Marie-Christine Dalloz. Je n'ose pas imaginer les difficultés des juridictions pour traiter ces cas-là.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Ce n'est pas le tribunal arbitral !

(Les amendements identiques n^os^ 139 et 389 ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^os^ 428 et 827.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 428.

M. Damien Abad. Il est défendu.

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 827.

Mme Annie Genevard. Il est défendu.

(Les amendements identiques n^os^ 428 et 827, repoussés par la commission et par le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 829 rectifié.

Mme Annie Genevard. On voit bien la volonté du Gouvernement de mettre en place ce dispositif d'action de groupe tout en encadrant les dérives possibles. C'est bien le sens de cet amendement, qui vise à spécifier quelques précautions de recevabilité de l'action de groupe.

Tout d'abord, il s'agit de vérifier que les procédures de droit commun ne peuvent pas traiter le litige, afin d'éviter toute redondance. C'était le sens de l'amendement sur la concurrence que j'ai défendu tout à l'heure.

Ensuite, je propose que l'association agréée administre la preuve qu'elle dispose des ressources financières, humaines et de l'expertise juridique nécessaires afin de mener l'action de groupe. Il faut se poser la question de savoir si elle est en capacité d'assurer ce pourquoi elle est agréée.

Enfin, je propose de vérifier que les consommateurs puissent exprimer de façon claire l'acceptation de la procédure mise en œuvre. Je me fonde en cela sur les remarques du professeur de droit Dominique Rousseau, qui a très bien expliqué qu'il convenait d'éviter les dérives du système américain : celles-ci d'ailleurs semblent résulter non du principe même des *class actions* que de la culture juridique et judiciaire américaine. Il faut également éviter les dérives possibles du système à la française, qui n'est pas vertueux par essence. Il faut donc s'assurer de la capacité de ces associations agréées à remplir les objectifs fixés par la loi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Sur le dernier point, à savoir la preuve que l'association dispose de l'expertise et des moyens nécessaires, c'est dans ce but que le projet prévoit des associations agréées nationalement.

Quant à la première partie, j'ai du mal à comprendre ce qu'est une « procédure inadaptée ». Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je considère qu'à bien des égards, l'amendement est satisfait. Je demande son retrait, sinon avis défavorable.

(L'amendement n° 829 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 266.

M. Lionel Tardy. Dans la création d'une action de groupe à la française, il est nécessaire d'éviter les procédures abusives comme elles peuvent exister dans d'autres pays. C'est pourquoi le filtre des associations de consommateurs a été retenu par le Gouvernement.

Cependant, malgré ce filtre, il y a toujours un risque de recours abusif ou fantaisiste à craindre. Cette hypothèse est sérieuse et ne peut pas être écartée. Même si le texte prévoit des conditions de recevabilité, je maintiens qu'il n'envisage pas suffisamment cette hypothèse. Mon amendement vise donc à ajouter les garde-fous qu'avait imaginés Jean-Paul Charié, à savoir la démonstration par les associations de consommateurs du caractère sérieux de leur action.

En particulier, il permet de s'assurer qu'elles fondent bien leur demande sur un groupe, car en réalité, avec votre formulation, elles pourraient lancer seules une procédure, sans plaignants. On s'éloignerait alors de la notion même d'action de groupe.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Monsieur Tardy, je connais votre exigence dans le débat parlementaire et je vais vous demander de bien vouloir retirer cet amendement.

M. Lionel Tardy. On ne les retire jamais, nous !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. L'existence de préjudice matériel est prévue dans le texte aux alinéas 6 et 9, c'est-à-dire que la deuxième partie de votre amendement est déjà satisfaite.

Vous employez par ailleurs le mot « significatif ». Nous parlons de simplification, au lieu d'un choc de complexification. Que veut dire « significatif » ? On ne le sait pas, personne ne le sait. Nous allons laisser au juge le soin d'estimer. Et pas n'importe quel juge : un juge au tribunal de grande instance. Avec Mme Vautrin, nous connaissons bien ces huit TGI qui devraient être spécifiés par décret.

Mme Catherine Vautrin. Vous les connaissez, mais pas nous !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il s'agit de juges qui ont déjà l'expérience de ces questions économiques. Laissons le « significatif » à l'appréciation du juge à qui nous pouvons faire confiance. Je crois que le texte répond clairement à votre amendement, monsieur Tardi. Retrait ou avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. De même que le précédent, cet amendement est satisfait : retrait, sinon avis défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Vautrin.

Mme Catherine Vautrin. Monsieur le rapporteur, je pense que vous allez pouvoir éclairer la représentation nationale. Vous venez de nous dire que vous connaissiez les huit TGI retenus : merci de nous les donner !

Mme Marie-Christine Dalloz. En voilà une nouvelle, à une heure moins cinq !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Madame Vautrin, nous les avons évoqués en commission et ils sont dans le rapport. Je vous renvoie à la page 97 où les huit TGI sont cités : Marseille, Bordeaux, Lille, Fort-de-France, Lyon, Nancy, Paris et Rennes. Ce n'est pas encore décidé, ce le sera par décret ; mais nous, parlementaires, avons l'ambition de peser sur les décrets. *(Exclamations et rires sur les bancs du groupe UMP.)*

Il y a huit TGI compétents en matière économique et nous souhaitons les retrouver, par cohérence, dans les actions de groupe.

(L'amendement n° 266 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques, n^{os} 745, 903 et 927 rectifié.

La parole est à M. André Chassaigne, pour soutenir l'amendement n° 745.

M. André Chassaigne. Il est défendu.

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Roumegas, pour soutenir les amendements n^{os} 903 et 927 rectifié.

M. Jean-Louis Roumegas. Je les ai déjà défendus en proposant de supprimer l'alinéa 9. Je n'ajouterai qu'une idée, en réponse à ce que disait le ministre dans la discussion générale. Pour justifier l'exclusion des questions de santé et d'environnement, il disait : « Ce sont des sujets qui demandent une appréciation individualisée. » Je trouve que l'argument n'est pas valable. Dans la procédure, il y a une phase où le juge doit apprécier la recevabilité de l'action, son caractère et même l'existence d'un groupe constitué. Nous restons dans le cadre d'une activité économique. Renvoyer à une loi sur la santé ou sur l'environnement n'a pas de sens. Nous sommes bien dans la relation entre un consommateur et un fournisseur. Cette exclusion de la santé et de l'environnement est d'autant moins justifiée que vous défendiez l'inverse dans l'opposition, en 2009 avec la loi Ayrault, en 2007 avec la loi Montebourg. Sauf à avoir cédé à la pression de lobbies, on ne comprend pas cette exclusion aujourd'hui.

(Les amendements identiques n^{os} 745, 903 et 927 rectifié, repoussés par la commission et par le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 695 et 826.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 695.

M. Damien Abad. Il existe un risque de conflit entre les différentes décisions judiciaires si des TGI spécialisés sont saisis par différentes associations au sujet des mêmes sociétés avant que des juges aient eu le temps de statuer. C'est le problème de la connexité. Aussi cet amendement vise-t-il à préciser les conditions dans lesquelles le principe *non bis in idem* s'applique en vertu duquel nul ne peut être poursuivi ou puni à raison des mêmes faits.

Ce principe répond à une double exigence d'équité et de sécurité juridique et garantit en l'occurrence à une entreprise reconnue responsable dans le cadre d'une action de groupe et qui aurait indemnisé les consommateurs membres du groupe, de ne pas être exposée à une deuxième action de groupe identique à la première.

Voilà un vrai sujet qui mériterait l'éclairage et du rapporteur et du ministre.

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 826.

Mme Annie Genevard. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements identiques ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. En ce qui concerne le principe *non bis in idem*, l'éclairage se trouve à l'article L. 423-15 du code de la consommation. Puisque votre amendement est satisfait, soit vous le retirez soit la commission donne un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces mêmes amendements ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je vous renvoie à l'alinéa 50 de l'article 1er. Défavorable.

(Les amendements identiques nos 695 et 826 ne sont pas adoptés.)

Mme Catherine Vautrin. Ce qui montre bien que l'idée est de casser les entreprises !

M. le président. La parole est à M. Gabriel Serville, pour soutenir l'amendement n° 185.

M. Gabriel Serville. Comme mes précédents amendements, celui-ci me semble frappé au coin du bon sens. Je ne vous cache pas que notre attention a été appelée par des associations de consommateurs sur les conditions de conservation des preuves. Nous suggérons, à l'alinéa 15, de supprimer les mots « d'instruction » pour ne pas enfermer le juge dans des conditions qui seraient trop restrictives et qui pourraient l'empêcher d'effectuer correctement ses travaux. Il s'agit simplement d'élargir son champ d'investigation et lui permettre d'être plus à l'aise dans la manière de conduire la conservation des preuves.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Les termes « d'instruction » se réfèrent au code de procédure civile et sont nécessaires à la structure de ce texte, notamment dans le cadre de l'action de groupe. Dans les articles 143 à 154 du code de procédure civile c'est le terme d'« instruction » qui est retenu. Il n'est pas isolé mais lui-même relié à la décision ordonnant des mesures d'instruction, notamment à titre conservatoire. Pour des motifs de droit, de cohérence légistique, de respect du code de procédure, nous ne pouvons supprimer ce terme. Donc avis défavorable.

M. André Chassaigne. Quelle réponse brillante !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. J'évoquerai un problème de forme. J'entends bien que M. le rapporteur et M. le ministre nous renvoient à des alinéas du texte comme ils l'ont fait pour mon précédent amendement...

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il s'agit d'un texte de loi !

M. Damien Abad. …et l'on peut se comporter de la sorte pour tous les amendements, mais alors il n'est plus nécessaire que nous nous réunissions. Votons et n'en parlons plus !

M. Nicolas Sansu. Mais non !

M. Damien Abad. Ce n'est pas un sujet mineur : il s'agit de savoir si une entreprise court le risque ou non de se faire condamner deux fois et de savoir si deux tribunaux différents peuvent être compétents pour une même action de groupe.

Mme Catherine Vautrin. Eh oui !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Ce n'est pas l'amendement en discussion !

M. Damien Abad. Nous avons simplement besoin d'un éclairage sur ce point. Lisez-moi l'alinéa en question et, surtout, donnez une explication.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je vous ai déjà répondu !

M. Damien Abad. Éclairez-nous, sinon à quoi sert l'Assemblée nationale ?

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* L'alinéa 50 est l'alinéa 50 !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous avons tous ici la bonne volonté de faire avancer la loi, avec une exigence intellectuelle, une rigueur morale que nous partageons tous. On ne peut pas être approximatif dans la défense de ses amendements, continuer de soutenir un amendement déjà rejeté ou un amendement qui n'est pas encore appelé tout en nous reprochant notre manque de rigueur.

Mme Marie-Christine Dalloz. Mais qu'est-ce que c'est que ce revanchard !

M. Damien Abad. C'est l'énarchie !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Quant au rôle de l'Assemblée, il est garanti par le président de séance.

Je vous renvoie à nouveau à l'article L. 145-15 et le code de la consommation est à votre disposition si vous en avez besoin.

M. Damien Abad. On ne résout pas un problème en le niant !

(L'amendement n° 185 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement de précision, n° 643, de M. le rapporteur.

(L'amendement n° 643, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 825 de Mme Annie Genevard est défendu.

(L'amendement n° 825, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 972 de Mme Annie Genevard est également défendu.

(L'amendement n° 972, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Vautrin, pour soutenir l'amendement n° 421.

Mme Catherine Vautrin. À l'alinéa 16, il nous semble important de substituer au mot « nécessaires », les mots « adaptées et proportionnées ». Il s'agit de faire en sorte que le juge encadre les mesures de publicité. Nous savons tous que c'est très important pour le consommateur afin qu'il sache, dès lors qu'un jugement sera prononcé, quel était le problème posé afin qu'il ne se reproduise plus. Il est de même important pour les entreprises que cette publicité soit proportionnée au préjudice subi par l'ensemble des consommateurs. D'où la nécessité de prévoir un dispositif quelque peu plus normatif que le texte dans sa rédaction actuelle.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. En général, on parle de proportionnalité pour une sanction. Je comprends que vous souhaitiez utiliser ce terme car, dans votre amendement proposant une alternative à l'action de groupe telle que nous la définissons, vous envisagiez une publicité devant être appliquée avant que ne soit déterminée la responsabilité. Il s'agissait donc d'évoquer une sanction – puisque la publicité est quelquefois la sanction la plus terrible qui puisse toucher une entreprise –…

Mme Catherine Vautrin. Bien sûr !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. …avant même que sa responsabilité soit fondée.

Or il n'est pas question ici de sanction proportionnée mais de mettre à disposition les moyens « nécessaires » pour parvenir à la publicité la plus efficace. Il ne s'agit donc pas d'une publicité-sanction mais de l'information des consommateurs qui pourront se rattacher à l'action de groupe. Le terme « nécessaires », par définition, se suffit à lui-même. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je comprends parfaitement, madame Vautrin, l'objectif que vous poursuivez mais je partage les remarques du rapporteur. Le mot « nécessaires » suppose qu'on mette en œuvre des moyens appropriés par rapport à l'objectif recherché qui est de faire en sorte que les consommateurs soient informés. De surcroît, le juge a toujours une approche proportionnée à l'objectif, ce qui signifie que votre amendement est satisfait par la rédaction actuelle du texte.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Vautrin.

Mme Catherine Vautrin. L'alinéa 16 précise : « Le juge ordonne, aux frais du professionnel, les mesures nécessaires pour informer, par tous moyens appropriés, les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, de la décision rendue. »

Nous considérons qu'il est important que le juge puisse également disposer de moyens adaptés. Je veux bien rectifier mon amendement et supprimer les mots « et proportionnées », le mot « adaptées » nous apparaissant tout à fait important.

M. le président. Vous proposez donc, à l'alinéa 16, de substituer au mot « nécessaires » le mot « adaptées ».

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 421 ainsi rectifié ?

M. Razzy Hammadi. Le mot « adaptées » ne me semble pas hors de propos à condition qu'il concerne différents supports : communication numérique, papier, téléphonie. La commission émet un avis favorable à l'amendement tel qu'il vient d'être rectifié. *(« Miracle ! » sur les bancs du groupe UMP.)*

Mme Catherine Vautrin. Je n'en crois pas mes oreilles, je vais faire un malaise ! *(Sourires.)*

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis. *(« Incroyable ! » sur les bancs du groupe UMP.)*

(L'amendement n° 421, tel qu'il vient d'être rectifié, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Roumegas, pour soutenir l'amendement n° 925.

M. Jean-Louis Roumegas. Nous défendons très clairement ce que nous appelons l'*opt out* même si le juge pourra toujours, selon son évaluation du type de dommage, avoir recours à l'*opt in*. L'*opt out* est l'option qui permet la réparation effective du préjudice pour le plus grand nombre.

On sait très bien que, souvent, les entreprises indélicates parient sur l'inertie et que, dans la plupart des cas, de 5 à 10 % des personnes lésées seulement engagent des recours de façon volontaire. Si l'on veut vraiment obtenir un effet dissuasif, il faut, comme c'est déjà le cas dans des pays européens comme le Portugal, privilégier l'*opt out*. Je pense à des cas de consommation à très grande échelle ; ainsi, des milliers et des milliers d'usagers de la téléphonie mobile peuvent être lésés. Ils n'enverront jamais, pour des petites sommes, un mandat individuel à une association, ce serait ingérable. Et, de fait, l'opérateur indélicat se verrait exonéré de la réparation du préjudice parce que, tout simplement, il n'est pas possible de réunir des centaines de milliers de mandats.

Vous avez opposé à cette version qui est beaucoup plus favorable au consommateur, un argument constitutionnel. Or, il n'y a absolument pas unanimité sur cette objection et je vous renvoie à l'avis du professeur Michel Verpeaux qui enseigne le droit constitutionnel à la Sorbonne et qui, au contraire, défend l'*opt out* comme bien plus valable sur le plan constitutionnel parce qu'il garantit le droit effectif au recours.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. La téléphonie mobile est un mauvais exemple, monsieur Roumegas, parce que, justement, avec la procédure accélérée – ou non –, les fichiers d'abonnement répondent à l'amendement n° 421 rectifié de Mme Vautrin : le juge ordonne les mesures nécessaires et adaptées, y compris celle de diffuser l'information par le biais des fichiers d'abonnés qui seront donc identifiables et, à la suite de l'action du juge, identifiés une fois que la responsabilité aura été déterminée.

M. Jean-Louis Roumegas. Mais non !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Si, monsieur Roumegas, c'est le texte.

Ensuite, à propos de l'*opt out*, si vous avez cité un professeur de droit constitutionnel, moi je vous cite une décision du 25 juillet 1989 qui nécessite l'accord explicite et non tacite de celui que l'on veut indemniser ou prendre en compte dans le cadre de la réparation comme une condition obligatoire. C'est-à-dire que l'*opt out*, en l'état actuel du droit français, est anticonstitutionnel. Donc avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. La remarque du rapporteur est frappée au coin du bon sens. Prenez le risque d'introduire l'*opt out* dans notre droit, monsieur Roumegas, et il n'y aura pas d'action de groupe du tout ; or l'intérêt du consommateur est de pouvoir en bénéficier. C'est la raison pour laquelle il vaut mieux se prémunir d'un risque des plus élevés au regard de notre tradition et de nos principes juridiques, se prémunir, donc, du fait que le Conseil constitutionnel nous censurera en raison du respect du principe du libre accès individuel à la justice.

C'est pourquoi nous n'avons pas retenu l'*opt out* mais que nous lui avons préféré l'*opt in* avec publicité et je vous renvoie aux travaux remarquables du CAE, notamment aux conseils juridiques dont il s'était entouré pour faire en sorte que, justement, nous défendions le principe d'une action de groupe qui privilégiait l'*opt in* avec publicité plutôt que l'*opt out*. Je préfère cette procédure-là et avoir la certitude ou la quasi-certitude d'avoir une action de groupe que pas d'action de groupe du tout.

(L'amendement n° 925 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Gabriel Serville, pour soutenir l'amendement n° 186.

M. Gabriel Serville. Notre ambition est de garantir une meilleure effectivité de l'action de groupe. Pour cela, nous suggérons d'accorder au consommateur un délai minimal d'adhésion de deux mois plutôt que les trente jours prévus par le texte. De plus, monsieur le ministre, vous avez eu la bonne idée de donner au juge une place importante dans le véhicule législatif proposé. Sa sagesse amènera ce même juge, dans la plupart des cas, et c'est mon souhait, à privilégier un délai relativement important afin de permettre au consommateur d'adhérer au groupe. Cependant, la loi doit imposer un délai minimal que je propose de ramener à deux mois plutôt qu'un.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je suis d'accord sur l'idée de porter de un à deux mois le délai minimal pendant lequel les consommateurs peuvent adhérer au groupe, d'autant qu'il s'agit d'une nouvelle procédure et que la précaution est donc de rigueur.

Pour donner un avis favorable à votre amendement, je vous demanderai seulement de le rectifier. Vous parlez de la « publicité du jugement » et je ne voudrais pas que cette expression crée une confusion dans l'esprit de la procédure, et surtout dans l'esprit du juge. Nous ne parlons pas de la publicité-sanction, mais de la publicité qui vise principalement et avant tout à informer les consommateurs lésés.

Je suis favorable à votre amendement, à condition que l'expression « la publicité du jugement » soit remplacée par celle-ci : « les mesures de publicité ordonnées par le juge », car elle fait écho à l'alinéa précédent, relatif aux modalités de communication en direction des consommateurs. Cette rectification ne change rien au sens

de votre amendement et au passage d'un à deux mois, auquel je suis favorable. Elle évite seulement, de mon point de vue, qu'une confusion puisse survenir dans les procédures à venir.

Si vous acceptez cette rectification, j'émets un avis favorable. Il s'agit, je le répète, si vous en êtes d'accord, de remplacer l'expression « la publicité du jugement » par les mots « les mesures de publicité ordonnées par le juge ».

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* J'aurais été favorable à la première version, telle qu'elle a été proposée par M. Serville, car il a raison : un délai de trente jours aurait sans doute été trop court et deux mois me paraissent constituer un bon socle.

Je retiens les remarques du rapporteur et je donne un avis favorable, à l'une et l'autre des versions de cet amendement.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Vautrin.

Mme Catherine Vautrin. Je ne voudrais pas interrompre cette belle construction et cette coproduction en séance, mais cette nouvelle rédaction, « deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par le juge », vous paraît-elle claire ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur.* Comment ?

Mme Catherine Vautrin. Il n'y pas de verbe et vous dites seulement : « six mois, à compter des mesures de publicité ordonnées par le juge ». Qu'est ce que cela veut dire ? Je pense qu'il manque une phrase. Je ne cherche absolument pas à aller contre le travail qui est fait, mais je ne comprends pas comment cela va s'appliquer concrètement.

M. François Brottes, *président de la commission.* Vous avez raison, madame, et le rapporteur va vous l'expliquer.

Mme Catherine Vautrin. J'ai l'impression qu'il manque un verbe, et il serait bon, pour l'application future de la mesure, que M. le rapporteur apporte des précisions.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur.* Madame la députée Catherine Vautrin, votre exigence n'a d'égal que notre respect. Je vous propose la formule suivante : « deux mois ni supérieurs à six mois à compter de mesures de publicité ordonnées par le juge, telles qu'ordonnées par lui ». Tout simplement.

Mme Catherine Vautrin. Il manque tout de même une phrase !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur.* Mais il y a une phrase avant ! Madame Vautrin, je vous propose la formule suivante, si vous en êtes d'accord, sous le contrôle de M. Serville : « deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par le juge telles qu'ordonnées par lui », ou encore : « deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par lui. »

Mme Catherine Vautrin. Et la mise en place ? Il n'y a pas le fait générateur !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur.* Mais il y a une phrase avant, madame Vautrin : « Le juge fixe les délais, qui ne peuvent être inférieurs à deux mois… »

M. le président. Oui, c'est la phrase d'avant, on est d'accord ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur.* Tout à fait, c'est la phrase d'avant. Je répète la formule, afin que les choses soient bien claires pour le service de la séance et pour celui du compte rendu : « deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par lui ».

M. le président. Vous supprimez donc les termes « du jugement » ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur.* Tout à fait, et je dis : « ordonnées par lui », c'est-à-dire le juge.

Mme Catherine Vautrin. Si vous comprenez quelque chose, vous avez de la chance. Moi, je ne comprends rien !

(L'amendement n° 186, tel qu'il vient d'être rectifié, est adopté.)

Mme Catherine Vautrin. Je m'abstiens, parce que je ne comprends pas : il manque le fait générateur !

M. le président. Je suis saisi par le rapporteur d'un amendement rédactionnel, n° 644.

(L'amendement n° 644, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 753.

Mme Jeanine Dubié. Il nous semble nécessaire que l'association qui peut être désignée par le juge pour se charger de la liquidation des préjudices ait donné son accord au préalable. Dans le cas contraire, le dispositif risque de paralyser les associations de consommateurs, en leur faisant porter le poids de l'indemnisation des victimes, procédure longue et coûteuse.

Lors des auditions, les associations de consommateurs ont exprimé la crainte de se voir paralysées par toutes les démarches administratives et financières relatives à la liquidation des préjudices. Dès lors, elles ont exprimé le souhait de pouvoir refuser d'assurer elles-mêmes l'indemnisation des victimes, lorsqu'elles ne s'estiment pas capables de le faire, et de prévoir un mandataire liquidateur à cet effet.

L'objet de notre amendement, c'est de faire en sorte que lorsque le juge décide que l'indemnisation ne sera pas faite directement par le professionnel, il laisse le choix à l'association de conduire, ou non, la liquidation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable, pour des raisons de procédure et d'ordonnancement qui ont déjà été évoquées précédemment, notamment au cours de la discussion générale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Nous avons déjà eu cette discussion et je voudrais redire à Mme Dubié que c'est le juge qui décidera des modalités d'indemnisation : c'est lui qui décidera, selon les cas d'espèce, si les consommateurs doivent s'adresser au professionnel ou à l'association. Il fixera donc les modalités d'indemnisation, au terme d'un débat contradictoire, au cours duquel l'association et le professionnel donneront leur point de vue.

Il prendra les mesures adaptées et proportionnées – nous avons déjà évoqué cette question avec Mme Vautrin – à la nature de l'affaire et à la capacité de l'association de mener à bien la phase d'indemnisation. Votre préoccupation, que j'entends, me paraît plutôt satisfaite, et je vous demanderai donc de retirer votre amendement. Dans le cas contraire, j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. Mme Dubié, retirez-vous cet amendement ?

Mme Jeanine Dubié. Il est retiré.

(L'amendement n° 753 est retiré.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n^{os} 554, 550 et 967, pouvant être soumis à une discussion commune, les amendements n^{os} 550 et 967 sont identiques.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 554.

M. Damien Abad. Si vous le permettez, je vais défendre en même temps l'amendement n° 550, afin de faire gagner du temps à l'Assemblée.

M. le président. Je vous en prie !

M. Damien Abad. L'amendement n° 554 tend à clarifier la possibilité de faire assurer par un mandataire judiciaire ou un huissier de justice la liquidation des préjudices, en lieu et place du professionnel ou de l'association, et non simplement en soutien de celle-ci. Cela présenterait deux avantages : éviter une monopolisation des services de l'association et renforcer l'impartialité de ces mandataires, plus particulièrement vis-à-vis du professionnel, puisqu'ils interviendraient directement sur désignation du magistrat, et non pas d'une quelconque des parties.

Nous pensons que c'est au juge de désigner un mandataire judiciaire. Cela permettra de certifier la bonne exécution de l'indemnisation, et aussi d'éviter de recourir aux officines privées de recouvrement. Nous pensons aussi que cela évitera de créer une liste de professions judiciaires qui serait prise par décret en Conseil d'État.

Quant à l'amendement n° 550, il s'agit d'un amendement de repli par rapport au premier.

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour défendre l'amendement n° 967.

Mme Jeanine Dubié. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. L'article L. 423-4 fait déjà référence à une liste de personnes appartenant à une profession judiciaire réglementée. Je pense donc que votre amendement est satisfait. Les officines privées ne pourront pas intervenir, contrairement à ce que vous dites, monsieur Abad. C'est faux, car le texte l'empêche déjà. Je vous demande de retirer votre amendement, sans quoi j'émettrai un avis défavorable. L article L. 423-4 fait déjà référence, je le répète, aux professions judiciaires réglementées.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* On précise déjà que le tiers doit appartenir à une profession judiciaire réglementée et que le juge peut ordonner que soit constituée, par le professionnel condamné, une provision pour couvrir les frais de liquidation. Il me semble donc que le texte offre déjà toutes les garanties que vous semblez rechercher, monsieur Abad. Je vous demanderai donc de retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. J'entends bien qu'une liste de professions judiciaires réglementées sera établie par décret en Conseil d'État. Mais l'idée de cet amendement est de dire que qu'il appartient au juge de désigner un mandataire judiciaire.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Ce n'est pas pareil !

M. Damien Abad. Justement ! Ce n'est pas pareil que la formule que vous proposez. J'entends bien que mes amendements sont en partie satisfaits par ce que vous proposez, mais ils ne le sont pas pleinement. Je les maintiens donc.

M. le président. Mme Dubié, retirez-vous votre amendement ?

Mme Jeanine Dubié. Il est retiré.

(L'amendement n° 967 est retiré.)

(Les amendements n^{os} 554 et 550, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi par le rapporteur d'un amendement rédactionnel, n° 646.

(L'amendement n° 646, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. Je suis saisi par le rapporteur d'un amendement rédactionnel, n° 647 rectifié.

(L'amendement n° 647 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 697.

M. Damien Abad. Défendu.

(L'amendement n° 697, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Gabriel Serville, pour soutenir l'amendement n° 181.

M. Gabriel Serville. Cet amendement vise à donner la possibilité au juge d'allouer une somme forfaitaire à l'association, lorsque celle-ci aura effectué l'ensemble des démarches pour représenter le groupe. Il ne s'agit pas ici d'instaurer un mode de rémunération des associations, puisque le montant devrait forcément être inférieur à un dixième du montant de l'indemnisation. Ce montant serait donc symbolique et permettrait de participer à la crédibilisation de la représentation par les associations dans des cas restreints.

Cet amendement vise, ni plus ni moins, à réparer le préjudice collectif des consommateurs. Le texte permettra la réparation des préjudices individuels de chaque consommateur. Avec cet amendement, il sera également possible, pour un montant relativement symbolique, de réparer leur préjudice collectif, le plafond étant fixé, je l'ai dit, à seulement un dixième du montant total.

(L'amendement n° 181, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Gabriel Serville, pour soutenir l'amendement n° 183.

M. Gabriel Serville. L'action individuelle en exécution forcée existe déjà et fonctionne. Selon moi, il n'y a donc pas de raison que l'action de groupe échappe par principe à l'exécution forcée, dès lors que celle-ci s'insère dans le périmètre retenu à l'occasion de ce projet de loi, à savoir les inexécutions contractuelles. Il y aurait d'ailleurs un vide juridique, si la loi ne précisait pas l'ouverture de cette action en exécution forcée. Tout ceci renvoie naturellement à l'article L. 1144 du code civil.

(L'amendement n° 183, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 964 et 968.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 964.

M. Damien Abad. Il est retiré.

(L'amendement n° 964 est retiré.)

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 968.

Mme Jeanine Dubié. Il est également retiré.

(L'amendement n° 968 est retiré.)

M. le président. Je suis saisi par le rapporteur d'un amendement rédactionnel, n° 649.

(L'amendement n° 649, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. Je suis saisi par le rapporteur d'un amendement rédactionnel, n° 648.

(L'amendement n° 648, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(…)

k. Compte-rendu des débats – 1e séance du 26 juin 2013

- Article 1er *(suite)*

M. le président. L'amendement n° 104 n'est pas défendu.

Je suis saisi de deux amendements identiques, nos 267 et 432.

La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 267.

M. Lionel Tardy. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, mes chers collègues, cette séance s'annonce assez longue et nos travaux devraient se poursuivre jusque tard dans la nuit…

Avec cet article, voici un bel exemple de la façon dont un amendement du rapporteur, soutenu par le Gouvernement, peut venir saper l'équilibre général d'une disposition qui paraissait satisfaisante pour beaucoup d'acteurs, y compris les professionnels.

La procédure normale aura certes l'inconvénient de n'aboutir qu'au bout de plusieurs années, mais ce n'est pas une raison pour en instaurer à la va-vite une nouvelle, dont on cherche encore les avantages. La disposition prévue aux alinéas 24 et 25 de l'article 1er n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact, contrairement au reste de la procédure. La décision n'est pas susceptible de recours ce qui est, pour le moins, juridiquement douteux. Mais surtout, vous introduisez ici le système de l'*opt-out*, c'est-à-dire l'option de retrait.

Oui, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, il s'agit bien d'une procédure d'*opt-out*. Pour le montrer, je reprendrai, comme l'a fait Laure de La Raudière hier soir, la définition donnée par notre collègue Sébastien Denaja dans son rapport pour avis. L'*opt-out* est « une présomption d'appartenance au groupe tant que l'intéressé n'a pas manifesté une volonté contraire ».

Or, c'est exactement ce que vous nous proposez avec cette procédure simplifiée. Ces quelques alinéas sont donc en contradiction totale avec le reste de l'article. Ils sont également en contradiction avec les avis et rapports qui ont été produits sur la création d'une action de groupe à la française, et qui conseillaient de privilégier l'*opt-in*.

Plus largement, sur le plan européen, la Commission et le Parlement sont arrivés aux mêmes conclusions. Pis, ces alinéas sont en contradiction avec l'étude d'impact et la position officielle, selon lesquelles il faut à tout prix éviter de se diriger vers une *class action* à l'américaine où *l'opt-out* est la règle, avec les dérives que l'on connaît. La procédure d'*opt-out* revient à indemniser les préjudices non subis.

Il est donc essentiel de supprimer cette section 2 *bis*, qui pose beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en résout.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad pour soutenir l'amendement n° 432.

M. Damien Abad. Nous sommes ici au cœur du sujet. Comme l'a dit mon collègue Tardy, nous avons le sentiment que l'action de groupe dite « Hamon » a subi un enterrement de première classe au profit de l'action de groupe simplifiée dite « Hammadi ». C'est plus qu'un sentiment, c'est une réalité.

Je suis un peu surpris, monsieur le ministre. J'entends dire que votre procédure est la procédure « principale », tandis que celle de M. Hammadi est la procédure « simplifiée ». Sauf qu'elles n'ont strictement rien à voir. Là où vous faites du *opt-in*, M. le rapporteur fait du *opt-out*.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur de la commission des affaires économiques*. D'autres font du hip-hop. *(Sourires.)*

M. Damien Abad. Et vous le savez bien vous-mêmes. Alors, accordez vos violons. Parce que, franchement, c'est illisible pour les consommateurs. C'est complètement illisible ! Quelle procédure s'appliquera à la place de l'autre ? Lisons le texte : l'alinéa 24 nous parle des consommateurs qui sont « identifiables » ? Que veut dire « identifiables » si nous ne sommes pas dans une procédure d'*opt-out* ?

L'insécurité juridique est donc extrêmement forte. Mais surtout, cette procédure que la commission a introduite dans le texte à l'initiative du rapporteur, cette procédure dite simplifiée, elle est inconstitutionnelle. Ce n'est pas moi qui vous le dis, mais une décision du Conseil constitutionnel, en date du 25 juillet 1989, qui dit clairement que l'action en justice d'un syndicat pour le compte d'un salarié n'est conforme à la Constitution qu'à la condition que l'intéressé ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause.

Vous le voyez, monsieur le ministre, cette procédure d'action de groupe « simplifiée » est inconstitutionnelle. Et en plus, elle est en concurrence directe avec votre propre procédure. Nous avons besoin de lisibilité. Je le répète, vous et votre rapporteur devez accorder vos violons !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des affaires économiques, pour donner l'avis de la commission sur ces deux amendements identiques.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur de la commission des affaires économiques*. Je répondrai dans un instant en défendant mon amendement n° 653. Cela étant, faire allusion à l'« enterrement » d'une procédure Hamon par une procédure Hammadi, ce n'est pas très à propos.

M. Lionel Tardy. Si, si, c'est tout à fait ça !

M. Damien Abad. Oui, c'est la vérité !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. D'autant que c'est aujourd'hui l'anniversaire du ministre ! J'en profite d'ailleurs pour vous souhaiter, monsieur le ministre, un joyeux anniversaire, et tout ce que l'on peut souhaiter de meilleur…

M. Thierry Benoit. Que du bonheur !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. …loin des enterrements, qu'il s'agisse d'amendements ou d'autre chose !

Donc, avis défavorable à ces deux amendements. Je m'expliquerai plus longuement à l'occasion de l'amendement que j'ai moi-même déposé.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, pour donner l'avis du Gouvernement.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.* Défavorable.

Cet avis est cohérent avec l'avis favorable que nous allons donner à l'amendement de M. Hammadi, qui propose de revenir à la notion de groupe de consommateurs « identifiés » et non plus « identifiables ». Ne se pose donc plus la question de l'*opt-out* que vous redoutiez et qui pouvait légitimement faire l'objet de remarques de la part des constitutionnalistes. Dès lors, cette procédure accélérée, simplifiée, se justifie parfaitement, parce qu'elle permettra, s'agissant par exemple des clients d'une entreprise de télécom, d'une banque ou d'une assurance, de constituer le groupe de clients directement concernés par l'action de groupe. Et lorsque le juge aura jugé recevable la procédure et aura décidé d'indemniser les clients victimes d'un préjudice, un courrier sera tout simplement envoyé à ce fichier. Ce courrier fera l'objet d'une information auprès de ces clients et comportera un coupon-réponse leur offrant la possibilité d'être indemnisés.

Nous levons ainsi tous les doutes sur la possibilité d'*opt-out.* Ce sera un *opt-in* avec publicité. C'est la procédure qu'a retenue le Gouvernement. Voilà pourquoi je suis défavorable à ces deux amendements, et donnerai ensuite un avis favorable à l'amendement n° 653 du rapporteur.

M. le président. La parole est à M. Frédéric Lefebvre.

M. Frédéric Lefebvre. Le ministre vient d'anticiper puisqu'en donnant son avis sur les amendements tendant à la suppression de la section 2 *bis*, il a finalement présenté l'amendement de M. Hammadi. Mais si celui-ci change le vocabulaire, en remplaçant « identifiables » par « identifiés », il ne change pas la nature du dispositif. Nous sommes toujours dans une logique d'*opt-out* ou de quasi *opt-out*, et pas dans une logique d'*opt-in.*

Monsieur le ministre, vous avez dit vous-même, hier, dans cet hémicycle, que le Gouvernement reviendrait plus tard sur ce qui concerne les questions de santé ou d'environnement. Il a même été décidé qu'un rapport déterminerait les conditions d'un éventuel élargissement du champ d'application. Dans quels secteurs l'action de groupe va-t-elle s'appliquer ? On le sait bien, il s'agit du secteur bancaire, de la téléphonie mobile, des assurances, c'est-à-diredes secteurs où il existe, par avance, des fichiers clients dans lesquels les consommateurs sont parfaitement déterminés. C'est pourquoi, dans les faits, la procédure qui sera appliquée, ce n'est pas celle que vous avez proposée, monsieur le ministre. Ce sera bien plutôt celle qui a été introduite dans cette section 2 *bis* par la commission des affaires économiques, et qui porte d'ailleurs bien son nom : « procédure d'action de groupe simplifiée ». J'ai vu que le rapporteur voulait changer de nom, en passant de « simplifiée » à « accélérée », mais elle porte bien son nom, car elle est effectivement plus simple ! C'est donc vers cette procédure-là que tout le monde ira, d'autant que c'est en réalité un *opt-out*, même si, à la fin de la procédure, c'est vrai, monsieur Hamon, c'est un *opt-in.* Mais au début de la procédure, c'est un *opt-out.* Et je veux le dire avec beaucoup de solennité.

J'ai moi-même présenté un amendement qui n'a pas été retenu, mais qui avait pour objectif de trouver un équilibre. J'ai d'ailleurs salué le fait que vous-même, monsieur le ministre, ayez cherché à parvenir à cet équilibre. De la même façon, j'ai rappelé que, dans la loi que j'avais défendue sous la précédente législature, et dont nous avons longuement débattu ici, avait été introduit par le Sénat un dispositif *opt-in* très proche de celui que vous-même avez retenu au nom du Gouvernement. Mais dans le cas présent, nous sommes face à une difficulté : l'action de groupe Hamon et l'action de groupe Hammadi sont deux dispositifs de nature différente et qui, en réalité, sont en concurrence.

C'est la raison pour laquelle nous avons besoin que vous nous expliquiez dans le détail ce vers quoi vous voulez aller. Et nous devrons profiter de nos débats à venir pour essayer d'affiner l'équilibre. Car aujourd'hui,

on voit bien que nous sommes en train d'aller là où le Gouvernement dit qu'il ne veut pas aller. Il est clair que nous sommes ici en passe de franchir une étape qui n'avait pas été anticipée, qui n'avait pas été présentée dans l'accord, ou dans la négociation, ou dans la consultation, ou dans la concertation – je laisse au ministre la paternité des termes qu'il voudra utiliser – avec le monde économique et avec le monde associatif de défense des consommateurs.

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. L'option de retrait a un tas de défauts, mais je n'entrerai pas dans le détail. Elle revient notamment à indemniser les préjudices non subis.

Un simple exemple. Suite à une interruption de réseau, de nombreux consommateurs peuvent ne pas avoir été impactés par cette interruption – consommateurs à l'étranger, consommateurs n'ayant pas utilisé le réseau ce jour-là. Avec la procédure d'*opt-out*, ces consommateurs qui n'ont pas subi de préjudice seront pourtant indemnisés, sauf à instruire chaque cas du groupe, ce qui rend l'action encore plus complexe qu'une procédure d'*opt-in.*

Mes chers collègues, c'est la mort, notamment, de la relation clients, car ceux qui ont été indemnisés amiablement devront s'exclure de la *class action.* Vous le savez bien, ils ne le feront certainement pas et seront donc indemnisés deux fois. Par conséquent, l'opérateur aura tout intérêt à ne plus procéder à des indemnisations amiables, pour éviter d'avoir à payer deux fois. Voilà, entre autres, un des défauts de cette procédure d'option de retrait.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Je le répète, si cette procédure simplifiée existe, c'est que l'on reconnaît implicitement que le dispositif initial était trop complexe.

En outre, elle est tellement simplifiée qu'elle est inconstitutionnelle. *(Murmures sur les bancs du groupe SRC.)* Ce n'est pas moi qui le dis, c'est le Conseil constitutionnel lui-même !

Mme Anne Grommerch. Oui, il y a au moins un risque d'inconstitutionnalité, reconnaissez-le !

M. Damien Abad. Votre dispositif est illisible. Vous créez deux actions de groupe qui ne sont pas complémentaires, mais concurrentes, et même contradictoires, l'une faisant l'*opt-in*, l'autre l'*opt-out.*

Il faut accorder vos violons sur les actions de groupe afin de clarifier la situation. J'ai bien entendu que le rapporteur allait soutenir un amendement n° 653. Mais qu'est-ce que cet amendement ? Après l'enterrement de première classe de l'action de groupe Hamon, cet amendement, c'est déjà l'enterrement de seconde classe de l'action de groupe simplifiée que nous avons adopté en commission. Jusqu'où irons-nous dans ces changements en cascade ? Cela manque de lisibilité et de cohérence.

(Les amendements identiques n^{os} 267 et 432 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Monsieur le président, je vous demande une suspension de séance de deux minutes.

SUSPENSION ET REPRISE DE LA SEANCE

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures vingt-cinq, est reprise à dix-sept heures vingt-sept.)

M. le président. La séance est reprise.

Je suis saisi d'un amendement n° 653 de M. Razzy Hammadi, qui fait l'objet de plusieurs sous-amendements.

La parole est M. le rapporteur, pour le soutenir.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Cet amendement porte sur la procédure dite « accélérée »…

M. Damien Abad. Simplifiée ! C'est ce qui est écrit dans le rapport !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. …qualifiée d'*opt-out* par M. Abad. Celui-ci a utilisé l'argument maître déjà avancé hier par l'opposition à l'appui de deux amendements – d'ailleurs contradictoires entre eux – qu'avaient défendus, respectivement, M. Abad et M. Lefebvre. Cet argument, c'est la décision du Conseil constitutionnel de 1989, selon laquelle une action en justice d'un syndicat pour le compte d'un salarié n'est conforme à la Constitution qu'à la condition que l'intéressé ait manifesté la volonté expresse d'être indemnisé.

Cet amendement, donc, écarte tout risque d'inconstitutionnalité. Il vise, en outre, à ne pas laisser croire qu'un *opt-out* aurait été introduit dans cette loi. Je dis cela tout en défendant fermement le principe de cette procédure accélérée,…

M. Damien Abad. Simplifiée !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. …en accord avec le Gouvernement, et ce pour une raison simple : lorsque le dommage est connu, identique, et que les consommateurs sont identifiés, pourquoi les faire attendre ? Pourquoi les faire attendre, alors qu'ils peuvent être indemnisés très rapidement ?

Nous proposons, dans cet amendement, de remplacer le terme « identifiables » par le terme « identifiés ».

M. Damien Abad. Comment les identifiez-vous ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Soyez attentif, monsieur Abad, car je réponds à l'une de vos préoccupations !

Notre amendement prévoit que chaque consommateur doit être informé, directement et individuellement.

Il rappelle également ce qui est présent tout au long de la procédure, au-delà même de cet amendement, c'est-à-dire la possibilité de recours. D'ailleurs, l'indemnisation des consommateurs n'est mise en œuvre qu'après que la décision de justice est devenue définitive.

Ainsi, nous préservons la simplicité de cette procédure, ainsi que son caractère accéléré, dans le cas particulier où les consommateurs sont identifiés. Nous répondons également, chers collègues de l'opposition, à votre exigence que le texte soit complètement bordé du point de vue de sa constitutionnalité.

M. Damien Abad. Tout cela est bien confus !

M. Lionel Tardy. D'ailleurs, on n'y comprend rien !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. J'appelle donc mes collègues à voter cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir les sous-amendements n^{os} 1029, 1028 et 1026.

M. Damien Abad. Monsieur le président, je voudrais, si vous me le permettez, aborder un point de procédure. Peut-être le règlement a-t-il changé, je ne le sais pas car je viens d'arriver, mais j'avais déposé trois sous-amendements en version papier, ici, en séance. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai demandé une suspension de séance de deux minutes. On m'a dit qu'il fallait absolument les mettre sous Eloi pour qu'ils soient reçus par le service de la séance. Je voudrais savoir si c'est maintenant la réalité des choses. J'en ai parlé avec certains de mes collègues, qui étaient aussi surpris.

Je suis forcé de constater que parmi les trois sous-amendements qui sont arrivés, il en est un qui ne correspond pas à ce que j'avais déposé en version papier. Il y a un problème. Je croyais qu'un parlementaire pouvait sous-amender à tout moment, même en cours de débat. Si cette faculté n'est plus possible, cela pose un problème.

M. le président. Il s'agit, cher collègue, d'un sous-amendement qui a été déposé par votre collaborateur, visiblement, *via* le système informatique. La traçabilité est donc tout à fait aisée. Les choses sont faciles à vérifier.

Cela étant, vous pouvez tout à fait retirer l'un de vos trois sous-amendements s'il ne correspond plus au texte que vous souhaitiez proposer. C'est tout à fait conforme aux habitudes de fonctionnement de notre assemblée.

M. Damien Abad. Je ne voudrais pas demander à nouveau une suspension de séance, monsieur le président. Je vous dis simplement que l'un des trois sous-amendements que j'ai déposés en séance ne correspond pas à ce qui a été déposé sur Eloi, parce que cela a été fait dans l'urgence. J'ai déposé trois sous-amendements en version papier, et je voudrais que ce soient ces trois sous-amendements qui soient discutés. Car il y va de la faculté du parlementaire de sous-amender en séance.

M. Thierry Benoit. Très bien !

M. Damien Abad. Je demande simplement que nous discutions de mes trois sous-amendements en version papier.

M. le président. Dans le mode de fonctionnement de l'Assemblée nationale qui s'applique dorénavant, les sous-amendements doivent passer par le système informatique Eloi,…

Mme Anne Grommerch. Le règlement n'a pas été changé pour autant !

M. le président. …et c'est pour cela que vous avez ici les sous-amendements que vous avez vous-même déposés, même si vous en avez ensuite modifié les éléments à partir de ceux que vous avez déposés auprès du bureau de l'Assemblée nationale.

RAPPELS AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à Mme Laure de La Raudière, pour un rappel au règlement.

Mme Laure de La Raudière. Ce rappel au règlement porte sur le bon déroulement de nos travaux. Ce n'est pas possible, ça ! Nous n'avons pas Eloi dans l'hémicycle ! Le Gouvernement peut déposer des amendements à tout moment, même en dernière minute. Si nous n'avons pas, nous, la possibilité de sous-amender les amendements qui peuvent être déposés en dernière minute, cela change considérablement nos travaux ! Ce que vous venez de dire n'est absolument pas possible, monsieur le président ! Je vous demande vraiment de changer votre position pour la clarté de nos débats. Quand nous pouvons déposer les sous-amendements par Eloi, bien sûr que nous le faisons, car nous ne sommes pas là pour embêter le service de la séance ! Mais il faut que notre liberté de sous-amendement dans l'hémicycle soit maintenue. Je pense que tous les députés, de droite et de gauche, soutiennent cette position.

M. Thierry Benoit. Oui ! Bien sûr !

M. le président. Tous les sous-amendements, comme les amendements, doivent passer par le système informatique, y compris ceux du Gouvernement. C'est le mode de fonctionnement qui est le nôtre.

Mme Anne Grommerch. Oui, mais ce n'est pas possible en séance !

M. le président. Cela ne vous empêche pas de sous amender, chers collègues, puisque j'ai sous les yeux trois sous-amendements qui ont bien été déposés par M. Abad, sauf erreur de ma part. Que vous ayez ensuite choisi de modifier vos sous-amendements, cher collègue, c'est un élément…

M. Damien Abad. Non !

M. le président. Mais si ! En l'occurrence, ce sont bien les vôtres qui ont été déposés par le système informatique !

La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. On ne peut pas changer les règles du jeu ainsi en cours de route !

M. Lionel Tardy. À moins qu'on n'invoque la technique pour éviter les amendements et sous-amendements de dernière minute !

M. Damien Abad. Je crois honnêtement que nous devons tous nous retrouver sur ce point, car il s'agit ici de l'intérêt du Parlement et de la fonction du député. Je vous explique très concrètement. J'ai déposé trois sous-amendements en version papier quand je suis arrivé ici en séance. Le service de la séance m'a dit : « Nous ne pouvons pas les prendre si vous ne les déposez pas par Eloi ». C'est pour cela que, en urgence, j'ai fait déposer mes sous-amendements par Eloi après le dépôt en papier. Une erreur matérielle a donc été commise. Je ne demande qu'une chose, c'est que l'on maintienne le droit du parlementaire de déposer des sous-amendements en séance quand bon lui semble, sans ajouter un formalisme procédural qui nuit à la qualité de nos débats. Dans ces conditions, je demande une suspension de séance.

M. le président. Je vous propose une nouvelle suspension, afin que vous puissiez, monsieur Abad, apporter les précisions nécessaires concernant vos sous-amendements.

SUSPENSION ET REPRISE DE LA SEANCE

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures trente-cinq, est reprise à dix-sept heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

RAPPELS AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Marc Le Fur, pour un rappel au règlement.

M. Marc Le Fur. Il ne viendrait à l'idée de personne de mettre en doute la qualité de votre présidence, monsieur le président. Mais la question n'est pas là. Je veux insister sur le fait que le droit d'amender est un droit du parlementaire. Le droit de sous-amender également. Il faut préserver la spontanéité du sous-amendement, parce que celui-ci peut résulter du débat que nous avons sur l'amendement.

Je pense que l'obligation de passer par l'application Eloi nous retarderait inutilement. Il peut être utile de recourir à cette procédure pour certains textes un peu longs ou lorsqu'on se trouve dans une phase délicate du débat, mais il faut que nous puissions sous-amender de façon spontanée, et que la présidence le tolère.

Par ailleurs, je rappelle que nous sommes en temps programmé. Il y a eu des suspensions de séance. Je voudrais, afin d'apaiser parfaitement notre débat, que vous me confirmiez, monsieur le président, que ces suspensions de séance ne seront pas décomptées du temps de parole du groupe UMP, ce qui me semble aller de soi, dans la mesure où il s'agit d'interruptions liées à l'organisation des travaux. Nous n'avons pas demandé ces suspensions dans un esprit dilatoire, mais au contraire dans le but de préserver la spontanéité.

Je suis convaincu que vous accueillerez ces deux demandes avec bienveillance, monsieur le président, et je vous en sais gré par avance.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Il me semble inévitable, dès lors que l'on recourt à un nouveau système informatique, que l'on essuie quelques plâtres, ce qui ne doit cependant pas avoir pour conséquence de réduire notre capacité à accomplir notre travail de parlementaires. *(« Très bien ! » sur les bancs des groupes UDI et UMP.)*

Il appartiendra à notre président de séance d'en décider, mais je considère pour ma part que le rappel au règlement que vient de faire M. Le Fur était un vrai rappel au règlement, ce qui n'est pas le cas de tous les rappels au règlement de M. Le Fur – j'ai été, dans le passé, un spécialiste de cette question. *(Sourires.)*

M. Marc Le Fur. Vous faites sans doute allusion à nos débats de septembre 2006 !

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* D'autre part, la suspension de séance qui vient de se terminer ayant été faite à l'initiative de la présidence, elle ne saurait être décomptée du temps de parole du groupe UMP, à la différence de la suspension précédente.

Dans la mesure où tout le monde est de bonne foi – ce qui, finalement, arrive assez souvent –, et où l'opposition dépose des amendements, en commission et en séance, sans abuser du sous-amendement spontané, il me paraît souhaitable de conserver une certaine fraîcheur à nos débats. Effectivement, une réponse du rapporteur ou du ministre peut faire surgir une idée nouvelle, à laquelle on n'avait pas forcément pensé avant que ne débute le travail en séance.

M. Thierry Benoit. Tout à fait !

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Pour avoir moi-même recouru à cette procédure à de nombreuses reprises, sans m'être heurté au moindre blocage que ce soit de la part de la séance ou de la présidence, j'estime normal que l'on continue à pouvoir agir ainsi. Je sais que la présidence fait tous les efforts qu'il faut pour que cette fraîcheur puisse être maintenue. *(« Très bien ! » sur les bancs du groupe UMP.)*

M. le président. Je remercie le président de la commission d'avoir répondu à ma place, mais je vais tout de même me réapproprier mes prérogatives de président de séance.

Je vous confirme, monsieur Le Fur, que la dernière suspension de séance ayant été à l'initiative de la présidence, elle ne sera pas décomptée du temps de parole du groupe UMP. En revanche, celle qui a précédé, et qui a duré deux minutes, avait été demandée par M. Abad et, à ce titre, elle doit être décomptée, ce qui est normal.

M. Thierry Benoit. La première suspension est donc décomptée ?

M. le président. Oui, et cela me semble normal. C'est conforme au fonctionnement de notre assemblée.

Pour ce qui est du droit d'amendement, je me permets de vous rappeler l'article 44, alinéa 2, de la Constitution, qui prévoit que « le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission. » Certes, les parlementaires disposent d'un droit d'amendement, mais encadré par la Constitution.

M. Frédéric Lefebvre. Mais le Gouvernement ne s'est pas opposé à l'examen des amendements !

M. le président. Je veux simplement répondre à ceux qui me disent que le droit d'amendement s'impose. Non, il ne s'impose pas : il est encadré par certaines règles.

Cela étant, s'il est proposé, dans le cadre du fonctionnement de notre assemblée, d'enregistrer préalablement les amendements et les sous-amendements, c'est tout simplement pour en vérifier la validité juridique, afin que nous ne puissions pas engager l'Assemblée sans avoir eu le temps de le faire – nous ne devons pas perdre de vue que nous faisons la loi. Bien évidemment, une certaine souplesse est nécessaire, mais je rappelle que l'amendement n° 653 de M. Hammadi a été déposé le 20 juin. Que l'on ne vienne donc pas me dire qu'il n'a pas été possible de préparer des sous-amendements.

M. Marc Le Fur. Nous avons eu beaucoup de travail, monsieur le président !

M. le président. Sans aucun doute, monsieur Le Fur, et j'en suis le premier témoin, mais entre le 20 juin et aujourd'hui, il me semble que chacun avait le temps de préparer des sous-amendements.

M. Frédéric Lefebvre. Le débat a eu lieu hier !

M. le président. Même entre hier et aujourd'hui, nous avions largement le temps d'en rédiger. Et je redis que les sous-amendements qui ont été déposés l'ont bien été à l'initiative de M. Abad.

Ces précisions ayant été apportées, il me semble que nous pouvons maintenant reprendre le cours de nos débats.

Article 1er *(suite)*

M. le président. Le sous-amendement n° 1029 ayant été retiré, si j'ai bien compris, pendant la suspension, je vous propose d'examiner successivement les sous-amendements nos 1028 et 1026, ainsi que le nouveau sous-amendement n° 1030.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir le sous-amendement n° 1028.

M. Damien Abad. Avec votre permission, monsieur le président, je défendrai les trois sous-amendements nos 1028, 1026 et 1030, ce qui nous permettra de rattraper un peu du temps que nous avons perdu.

M. le président. Je vous en prie, cher collègue.

M. Damien Abad. Le sous-amendement n° 1028 a pour objet de compléter l'alinéa 2 de l'amendement n° 653 par la phrase suivante : « Le professionnel peut saisir le juge de toute contestation portant sur l'indemnisation des consommateurs ». Il s'agit de permettre au professionnel de faire valoir ses droits à la défense s'il considère que certaines demandes des consommateurs déclarés dans le groupe sont illégitimes.

Le sous-amendement n° 1026 a, lui, pour objet de substituer, à l'alinéa 3 de l'amendement n° 653, au mot « ou » le mot « et ». Il s'agit de préciser le fait que les mesures d'information individuelle des consommateurs ne peuvent intervenir qu'une fois le jugement devenu définitif, c'est-à-dire quand il n'est plus susceptible d'aucune voie de recours ordinaire ni de pourvoi en cassation. Vous m'avez vous-même dit hier, monsieur le rapporteur, qu'il était important que les mesures de publicité n'interviennent qu'une fois le jugement devenu définitif, afin d'éviter ce que l'on appelle le chantage à la réputation, ou une présomption de culpabilité. Ma proposition est donc en cohérence avec la position que vous avez exprimée ici même.

Le sous-amendement n° 1030 – celui qui a mis tant de temps à nous parvenir – est le plus important. Il complète l'amendement n° 653 en indiquant que « seule la réparation des préjudices matériels d'un montant égal ou inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État est concernée par le présent article ». En effet, le problème, c'est que vos deux procédures d'action de groupe sont des procédures concurrentes, parfois même un peu contradictoires, et qu'on ne sait plus laquelle est principale et laquelle est secondaire.

M. Frédéric Lefebvre. Moi, je le sais !

M. Damien Abad. L'idée du sous-amendement n° 1030 est de considérer que la procédure prévue par l'amendement n° 653 est une procédure dérogatoire, ne concernant que les petits litiges, jusqu'à un certain seuil fixé par décret en Conseil d'État – cela afin de clarifier les choses et de donner plus de lisibilité au consommateur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les trois sous-amendements n^{os} 1028, 1026 et 1030 ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je veux d'abord commencer par redire, monsieur Abad, que la possibilité de recours qui fait l'objet de votre sous-amendement n° 1028 est déjà présente tout au long de l'article 1er, en amont comme en aval. Ainsi, cette possibilité de recours est prévue par les nouveaux articles L. 423-5 et L. 423.6 du code de la consommation. Le premier alinéa de l'article L. 423-6 est ainsi rédigé : « Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la phase de liquidation des préjudices. »

Deuxièmement, je rappelle que la procédure dite accélérée ne change rien ni à l'amont, ni à l'aval.

Troisièmement, vous avez fait une erreur, monsieur Lefebvre, en affirmant tout à l'heure que les consommateurs allaient se diriger vers telle ou telle procédure. En réalité, ils n'auront en aucun cas le choix d'aller vers une procédure ou l'autre : c'est le juge qui décide.

M. Frédéric Lefebvre. Ça me rassure !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Si cela vous rassure, j'en suis heureux – c'est, en tout cas, l'esprit du texte.

Quatrièmement, pour ce qui est de la problématique évoquée par M. Tardy sur l'aspect cumulatif des recours, je rappelle que ne sont indemnisés que ceux qui sont lésés. Ce que permet la procédure simplifiée, c'est notamment d'éviter ce que nous redoutons tous, à savoir un choc de complexification.

M. Damien Abad. C'est un aveu !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il s'agit de faire en sorte que l'entreprise indemnise directement les consommateurs lorsque ceux-ci sont identifiés – comme M. le ministre l'a rappelé, une telle procédure d'indemnisation directe a déjà été mise en œuvre par les entreprises de téléphonie lorsque certains problèmes sont survenus. Cette action de groupe accélérée est celle qui se trouve le plus en phase avec la pratique actuelle, lorsqu'une entreprise disposant d'un fichier de clients souhaite résoudre à l'amiable une situation leur ayant causé un préjudice.

M. Lionel Tardy. Mais ça ne marche pas !

M. Frédéric Lefebvre. N'enterrez pas trop vite le dispositif du ministre !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. La commission est donc défavorable à ces trois sous-amendements, monsieur le président

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les trois sous-amendements n^{os} 1028, 1026 et 1030 et sur l'amendement n° 653 ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Comme je l'ai dit tout à l'heure, je suis favorable à l'amendement n° 653 du rapporteur. S'agissant des trois sous-amendements, je partage son avis défavorable, pour les mêmes raisons que celles qu'il a exposées, notamment parce que certaines des préoccupations de M. Abad sont d'ores et déjà satisfaites.

Je veux redire ce qui va se passer avec la procédure dite simplifiée. Le juge aura tout simplement la possibilité, quand un fichier de clients sera d'ores et déjà constitué et qu'une décision d'indemnisation sera prononcée, de décider que soit notifiée aux clients la possibilité d'être indemnisés, afin que ceux-ci puissent manifester leur volonté expresse d'être indemnisés. C'est donc une procédure d'*opt-in*, qui respecte un principe général du droit et un principe constitutionnel.

J'espère, monsieur Abad, que les précisions que je viens de vous donner vous permettront de vous rallier à une proposition donnant la possibilité au consommateur d'être indemnisé beaucoup plus rapidement, tout en respectant sa volonté expresse de s'agréger ou pas à la possibilité d'être indemnisé.

Je remercie M. le rapporteur pour son amendement n° 653, auquel je donne un avis favorable, et je suis, par contre, défavorable aux trois sous-amendements de M. Abad.

M. le président. La parole est à M. Germinal Peiro.

M. Germinal Peiro. Sans préjuger du fond, j'attire l'attention de notre assemblée sur le fait que l'amendement n° 1030 comporte une erreur de rédaction, le verbe n'étant pas accordé avec le sujet.

M. le président. Nous en prenons note, monsieur Peiro, et le sous-amendement sera rectifié en conséquence avant d'être mis aux voix.

La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. J'aimerais que vous m'éclairiez, monsieur le rapporteur, sur une question à laquelle je n'ai toujours pas obtenu de réponse. Les clients qui auront été indemnisés amiablement devront-ils s'exclure d'eux-mêmes de la *class action* ? S'ils ne le font pas, cela voudrait dire qu'ils pourraient être indemnisés une deuxième fois.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Je suis quelqu'un d'ouvert, qui écoute les arguments.

Pour ce qui est du sous-amendement n° 1028, je veux bien vous entendre, monsieur le rapporteur et monsieur le ministre, sur le fait qu'il soit satisfait, et j'accepte donc de le retirer. Mais vous ne m'avez pas répondu sur les deux autres sous-amendements, notamment sur la notion de seuil.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Comment ça ?

M. Damien Abad. Ne faites pas semblant d'être surpris, monsieur le rapporteur : vous n'avez pas répondu à la question du seuil, qui est pourtant une question centrale.

Vous nous dites que nous allons passer d'un groupe identifiable à un groupe identifié, autrement dit de l'*opt-out* à l'*opt-in*. En toute sincérité et en toute honnêteté, ce sera un mélange des deux. Vous-même le savez. Il ne faut pas nous chercher à nous tromper là-dessus.

Pour mieux encadrer vos deux actions de groupe, qui vont tout de même devoir coexister, je vous propose une clarification par le sous-amendement n° 1030 – j'en profite pour remercier M. Germinal Peiro d'avoir suggéré cette rectification –, qui rappelle précisément le caractère dérogatoire de cette procédure.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Elle n'est pas dérogatoire.

M. Damien Abad. Si vous refusez ce sous-amendement, cela signifiera clairement que vous placez les deux procédures au même niveau.

Rappelons enfin, monsieur le rapporteur, qu'il s'agit d'une procédure simplifiée, comme il est écrit dans votre rapport, et non d'une procédure accélérée : le ministre lui-même le reconnaît. Il faut dire ce qui est, et non chercher à masquer la réalité.

Nous faisons un pas vers vous en retirant le sous-amendement n° 1028 ; faites-en de même et répondez-nous sur les sous-amendements n° 1026 et 1030, que nous maintenons.

Quant à vous, monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer si, oui ou non, la procédure dite simplifiée sera, en tant que telle, dérogatoire, moins utilisée que l'autre, ou pas, autrement dit s'il existe ou non une procédure principale ? Et comment ferez-vous pour déterminer que tel groupe de consommateurs est identifié ? D'après ce que j'ai compris, en gros, « identifiable », c'est lorsque vous avez un fichier, « identifié », c'est lorsque vous faites une recherche dans ce fichier en question… Mais concrètement, comment cela se passe-t-il ? Dans une multitude de cas, ce sera impossible, cela va créer des litiges, de la complexité et de l'illisibilité pour le consommateur. Ce n'est pas une, mais deux usines à gaz que vous êtes en train de créer avec ces deux actions de groupe qui vont coexister, se faire concurrence et qui, au final, mettront le consommateur en difficulté.

M. Lionel Tardy. Que de questions !

(Le sous-amendement n° 1028 est retiré.)

M. le président. La parole est à Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Tout tourne autour de la question de savoir si, du point de vue juridique, l'amendement proposé par M. Hammadi correspond à une procédure simplifiée de *class action opt-in*. Pour l'heure, sur le plan juridique, nous n'en sommes pas convaincus. Le passage de l'identifiable à l'identifié laisse à penser que nous sommes plus dans de l'*opt-in*, mais la rédaction ne nous paraît pas encore aboutie.

Je souhaiterais obtenir une autre précision sur cet amendement, s'agissant des « consommateurs concernés » mentionnés au troisième alinéa. J'avais préparé un sous-amendement, mais, compte tenu de notre débat précédent, j'ai renoncé à le déposer. Il visait simplement à ajouter, après « consommateurs concernés » Les mots : « et identifiés », sans rien changer au sens. En effet, parlons-nous bien mêmes consommateurs ? Je n'ai finalement pas déposé de sous-amendement – on a vu aujourd'hui à quel point c'est compliqué –, mais la réponse cette question n'en est pas moins importante : au besoin, la rédaction pourrait être revue au Sénat.

M. Lionel Tardy. Les droits du Parlement sont bafoués !

M. le président. La parole est à M. Frédéric Lefebvre.

M. Frédéric Lefebvre. Cette question est en effet essentielle. J'ai eu l'occasion de saluer la volonté du Gouvernement et la démarche qu'il a entreprise pour trouver un point d'équilibre sur cette question si sensible – je veux parler de l'action de groupe – sur laquelle, les uns et les autres, nous travaillons depuis des années.

M. le président de la commission des affaires économiques nous a appeler tout à l'heure à préserver la fraîcheur dans nos débats, et je partage entièrement son avis. Reste que nous travaillons dans des conditions qui, on le voit bien, ne permettent pas d'avoir la certitude, juridiquement parlant, que le dispositif proposé par M. Hammadi – très clairement concurrent du premier, tout en ayant l'avantage d'être simplifié – ne rompt pas l'équilibre d'ensemble.

Je vais expliquer pourquoi, à mon sens, l'équilibre risquerait d'être rompu, ce qui répondra d'ailleurs à la question de à Mme de La Raudière. Le fait de se retrouver effectivement dans un dispositif *opt-out* à l'entrée et *opt-in* à la sortie pose un problème, par le fait que l'équilibre n'existe plus. Pourquoi ? Plusieurs types de préjudices, chacun le sait, peuvent donner lieu à une action de groupe. Quel est le cas de figure le plus général, celui qu'ont visé tous parlementaires ayant travaillé sur l'action de groupe ? Celui des clients qui ont subi un petit préjudice, et ils sont très nombreux, du fait de la violation de la loi par une entreprise. Sont particulièrement visés en l'occurrence, chacun le sait ici, les services du type de la téléphonie mobile…

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Pas seulement.

M. Frédéric Lefebvre. …je n'ai pas dit : « seulement », monsieur Hammadi, laissez-moi finir ma phrase !

…les services bancaires, les assurances, autrement dit des acteurs économiques qui, par définition, ont des fichiers préexistants de consommateurs.

Dans la quasi-totalité de ces cas, c'est bien la solution de l'action de groupe dite « Hammadi » qui sera choisie…

M. Damien Abad. C'est clair !

M. Frédéric Lefebvre. …par le fait qu'on se trouvera en présence de consommateurs identifiés – puisque figurant sur un fichier –, l'action de groupe dite « Hamon » devenant l'exception : ce sera le cas, par exemple, du consommateur non identifié victime d'un faux rabais, par exemple, ou d'un dispositif de nature à tromper, mais situé en bout de chaîne et totalement inconnu.

Nous allons ainsi nous retrouver avec deux actions de groupe concurrentes : celle qui nous a été présentée par le Gouvernement, à juste titre, comme une action de groupe d'équilibre, dont j'ai moi-même dit que je n'excluais pas de la voter, et celle que propose cet amendement qui vient soudainement rompre l'équilibre et qui va créer une réelle insécurité juridique.

Je ne dis pas qu'il ne faille pas réfléchir à des dispositifs simplifiés ; mais dans la mesure où cette discussion est appelée à durer, ne serait-il pas raisonnable que le « dispositif Hammadi », préparé par la commission, soit retiré, le temps d'y travailler sereinement, en consultant l'ensemble des acteurs, en examinant la question de l'*opt-in* et de l'*opt-out*, ainsi que les difficultés juridiques engendrées par cet amendement ? Cela nous permettrait de nous retrouver – il serait dommage de ne pas le faire – sur l'action de groupe présentée initialement par le Gouvernement. Cela n'exclut pas pour autant, monsieur Hammadi, je veux vous rassurer, de parvenir à un accord par la suite. Mais prenons le temps de travailler dans de bonnes conditions et essayons, les uns et les autres, d'améliorer le dispositif du Gouvernement et d'adresser un signal d'équilibre, tout en continuant à travailler sur cette affaire. Mais pour l'heure, les questions que chacun pose de bonne foi mettent en effet en évidence le risque d'insécurité juridique et la rupture d'équilibre.

Tel est, monsieur le ministre, l'objet de ma demande, qui n'est pas dirigée contre le rapporteur. Nous avons le temps de retravailler, puisque, si je ne me trompe, monsieur le président, la procédure accélérée n'a pas été déclarée sur ce texte ?

M. le président. Nous débattons dans le cadre du temps programmé.

M. Frédéric Lefebvre. Nous avons donc largement le temps de travailler : faisons-le donc sérieusement et n'abîmons pas l'occasion qui nous est donnée de nous retrouver sur une action de groupe qui soit équilibrée au lieu de partir dans un dispositif déséquilibré.

M. le président. Nous débattons dans le cadre de la procédure du temps programmé, les interventions des uns et des autres étant décomptées du temps accordé à chacun des groupes.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Tout ce travail, monsieur Lefebvre, a déjà été fait durant nos auditions et des débats en commission. D'ailleurs, ce n'est pas un amendement « Hammadi », mais l'amendement de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. Cela change tout ! Mais cela me donne l'occasion, afin de permettre à nos débats de se poursuivre dans la sérénité et la bonne foi, de redire ce qu'est l'*opt-in* et l'*opt-out* : je crois que cela prête à quelques hésitations.

L'*opt-out*, c'est le système américain : lorsqu'il y a un dommage matériel au préjudice des consommateurs, on considère que tous les consommateurs sans exception doivent être indemnisés, qu'ils en aient manifesté ou non leur volonté. Dans l'*opt-in* au contraire, chaque consommateur doit justifier expressément de sa volonté d'être indemnisé.

Pour répondre clairement à vos questions, en particulier à celle de Mme de La Raudière, la distinction entre *opt-in* et *opt-out* ne repose pas tant sur la distinction entre identifiés et identifiables, qui caractérise le support de l'identification, que sur le dernier alinéa de l'amendement, qui suppose très clairement une démarche positive du consommateur – contrairement à mon premier amendement qui ne prévoyait qu'un refus exprès – ce qui montre, monsieur Lefebvre, que nous sommes capables de travailler ensemble…

M. Frédéric Lefebvre. La correction n'est pas suffisante !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Les consommateurs doivent dire expressément : « Oui, nous souhaitons être indemnisés ». C'est cela, l'*opt-in*, tel qu'il est défini dans le dictionnaire et en droit.

Enfin, pour vous répondre, monsieur Tardy, si je peux toutefois bénéficier de votre attention…

M. Lionel Tardy. Les journées sont longues !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Les journées sont longues, mais mon explication sera courte : je vous renvoie à l'article L. 423-15, selon lequel un consommateur, à titre individuel, en présence d'un même préjudice et à l'égard d'un même professionnel, ne peut en aucun cas être indemnisé deux fois.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je veux à mon tour, une fois pour toutes et pour la clarté de nos débats, redire la différence existant entre les diverses procédures. Il y a l'*opt-out* et l'*opt-in*, et dans l'*opt-in*, il y a deux versions.

Imaginons qu'une entreprise soit condamnée à devoir réparer un préjudice subi par 10 000 de ses clients, que l'on sait identifier dans la mesure où cette entreprise a passé un contrat avec chacun d'eux.

Première hypothèse : l'*opt-in* fermé. Ne seront indemnisés que les clients qui appartenaient au groupe ayant déclenché initialement l'action en justice. L'indemnisation pourrait par exemple concerner, dans ce cas de figure, deux cents à trois cents personnes, qui recevraient chacune 20 euros, si le juge en décide ainsi.

Deuxième hypothèse : l'*opt-in* avec publicité. C'est celle que nous avons retenue. Une fois que le juge a reconnu que les consommateurs ont été victimes d'un préjudice chiffré à 20 euros, un courrier est adressé aux 10 000 personnes concernées : seules sont indemnisées celles d'entre elles qui en manifestent la volonté expresse, par l'envoi d'un coupon-réponse.

Troisième hypothèse : l'*opt-out*. Les 10 000 personnes reçoivent vingt euros sans manifester la volonté expresse d'être indemnisées.

Nous avons fait le choix, pour notre part, de l'*opt-in* avec publicité.

M. Frédéric Lefebvre. Nous avons tous fait ce choix !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Dans le cadre de ce dispositif, il est signifié à tous les consommateurs figurant sur un fichier déterminé qu'ils sont victimes d'un préjudice et peuvent obtenir réparation en se signalant aux fins d'indemnisation. Ce dispositif respecte les principes généraux du droit.

Dans le cas de la fourniture d'un bien, quelle est la différence ? On repense à l'affaire de la tromperie sur la viande de cheval. On ne connaît pas l'identité de toutes celles et tous ceux qui ont acheté une ou plusieurs barquettes de lasagnes à l'origine de la tromperie. Si le juge décide d'indemniser le préjudice économique, la différence avec le cas précédent, dans lequel le groupe des consommateurs était identifié, tient au fait que les personnes concernées ne recevront pas de courrier, puisqu'on ne les connaît pas. Mais un délai de publicité sera ouvert, et grâce aux moyens appropriés dont on a parlé, on pourra faire savoir à toutes celles et tous ceux

qui ont acheté une barquette qu'ils peuvent être indemnisés en se signalant, soit à l'association de consommateurs, soit directement à l'entreprise. Voilà le dispositif que nous souhaitons instituer.

Pourquoi ne retenons-nous pas de seuils ? Parce que cela compliquerait considérablement les choses. Je préfère l'universalité du principe de l'action de groupe, sans entrer dans des seuils, qui, là encore, accroissent la complexité de la procédure.

M. Damien Abad. Ces procédures vont se chevaucher !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Nous avons fait le choix d'une procédure simple : là où un fichier est identifiable, il est beaucoup plus facile d'accélérer la procédure, le juge décidant d'adresser un courrier aux personnes concernées, qui expriment ou non leur volonté d'être remboursées. Là où il n'y a pas de fichier identifié, on utilisera des mesures de publicité.

C'est une mesure très importante. Cette possibilité d'*opt-in* dite avec publicité garantira le meilleur taux d'indemnisation possible des consommateurs lésés, et surtout l'efficacité et la simplicité de la procédure.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. La procédure simplifiée ne concerne plus seulement les petits litiges de consommation. Le rapporteur nous l'a pourtant présentée en commission – les comptes rendus figurent dans le rapport – en indiquant qu'elle était faite pour ces petits litiges. Il existera un fichier : si tout le monde est identifiable et identifié dans ce fichier, la procédure d'action de groupe simplifiée deviendra extraordinairement importante ! Nous ne sommes plus dans de petits litiges de consommation. Avec le seuil que nous proposons, notre but n'est pas de complexifier mais de clarifier les choses. Dans votre dispositif, les deux actions de groupe se chevaucheront : vous créez ainsi de l'insécurité juridique et par là même de la complexité.

M. le président. Tous les arguments ont été échangés.

Le sous-amendement n° 1028 ayant été retiré, je vais mettre aux voix les sous-amendements n^{os} 1026 et 1030, tel qu'il vient d'être rectifié, ainsi que l'amendement n° 653.

(Le sous-amendement n° 1026 n'est pas adopté.)

(Le sous-amendement n° 1030 rectifié n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 653 est adopté et les amendements n^{os} 458 et 679 tombent.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 417.

M. Damien Abad. Il est défendu.

(L'amendement n° 417, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 408.

M. Damien Abad. Il s'agit de préciser que la médiation n'est pas un préalable mais doit être une volonté des associations, une possibilité et non une obligation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je veux saluer le travail très intéressant que nous avons conduit avec l'ensemble des organisations de médiation dans le secteur. La loi du 8 février 1995 rappelle que la médiation intervient sur une base volontaire. L'amendement est ainsi satisfait : avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je suis d'accord avec le rapporteur : l'amendement est satisfait. Son auteur pourrait le retirer.

M. le président. Monsieur Abad, maintenez-vous votre amendement ?

M. Damien Abad. Oui.

(L'amendement n° 408 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n^{os} 574, 817 et 397, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 574 et 817 sont identiques.

Sur le vote de ces deux amendements identiques, je suis saisi par le groupe UDI d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Thierry Benoit, pour soutenir l'amendement n° 574.

M. Thierry Benoit. Nous avons demandé un scrutin public sur ces amendements car, comme cela a été indiqué en commission et comme je l'ai dit à nouveau lors de la discussion générale, nous entendons, au groupe UDI, que, dans le cadre de l'instauration de l'action de groupe, la médiation soit privilégiée.

Nous souhaitons que ce processus de médiation facultatif soit une possibilité ouverte tout au long de la procédure, lorsque celle-ci existe, et que cette médiation ait lieu entre le consommateur, l'association et le professionnel.

En commission, monsieur le ministre, vous m'avez répondu que la loi du 8 février 1995 le prévoit déjà. Mais en créant ce nouvel outil juridique, l'action de groupe, nous envoyons un signal par lequel nous laissons croire que la justice serait la solution de nombreux problèmes ; nous pensons quant à nous que la loi doit également comporter le pendant de la judiciarisation, à savoir la médiation, une médiation qui permette à tout moment de la procédure d'apporter des réponses aux questions et de réparer les préjudices économiques subis par les consommateurs.

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 817.

Mme Annie Genevard. Je défendrai également l'amendement n° 397, qui porte sur le même sujet.

Je souscris aux propos de mon collègue Thierry Benoit. Dans le cadre de cette nouvelle procédure, la médiation doit continuer d'exister en tant que mode alternatif de règlement des différends. C'est une technique qui privilégie la volonté de s'entendre entre parties, en leur offrant le cadre d'un véritable dialogue, souvent plus efficace que l'engagement d'une procédure devant le tribunal. Le juge peut également homologuer l'accord et lui donner une force exécutoire. L'homologation permet de protéger efficacement le consommateur.

Le consommateur pourrait être tenté de penser que la démarche judiciaire garantira le plus efficacement le respect de ses droits. Or il est bon de rappeler que la médiation est un mode alternatif tout aussi efficace dès lors qu'elle est encadrée et qu'elle satisfait aux demandes légitimes du consommateur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. L'article 21 de la loi de février 1995 précise que la médiation peut être invoquée en tout état de la procédure. Vous aviez souhaité en commission, monsieur Benoit, que le ministre s'exprime sur le sujet. Comme un scrutin public a été demandé, je vais retourner à ma place pour voter contre ces amendements, pleinement satisfaits, si leurs auteurs ne les retirent pas.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Vous avez, madame et monsieur les députés, parfaitement saisi l'un des objectifs du Gouvernement avec la création de l'action de groupe : nous souhaitons qu'elle soit une arme de dissuasion. Si elle doit encourager la médiation, je m'en réjouis, et ce d'autant plus que, dans le règlement européen sur les règlements alternatifs aux litiges, nous sommes parvenus à convaincre la Commission, en dépit de l'avis du Parlement européen, qui n'y était guère favorable, que la médiation d'entreprise à la française devait être reconnue, que cette forme originale de relation entre les consommateurs et les entreprises devait être valorisée comme un moyen d'éviter du contentieux – du contentieux trop lourd.

La menace même de l'action de groupe, outre qu'elle conduira à un renforcement des services clientèle et après-vente de nombreuses entreprises, ce qui est en soi positif, incitera ces groupes, sous la menace d'un déclenchement des procédures, à recourir à la médiation.

Cela dit, nous considérons que toutes dispositions sont déjà prises dans le présent texte de loi pour favoriser à tout moment une médiation, notamment une médiation judiciaire, et que les amendements ne sont donc pas justifiés. J'en demande le retrait ; à défaut de quoi j'émets un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Tout le monde dénonce la judiciarisation de la société. Je milite, surtout par les temps qui courent, pour une société apaisée, pour une société de la confiance – confiance dans les constructeurs, les fabricants, les commerçants, les distributeurs – et pour la responsabilisation de chacun des acteurs, y compris des consommateurs.

L'amendement que propose le groupe UDI pour compléter l'alinéa 35 ne déstabilise pas l'esprit du texte. Au contraire, nous confortons la volonté de médiation tout au long de la procédure. Il me paraît bon de l'inscrire à cet endroit. C'est pourquoi nous avons demandé un scrutin public et que nous maintenons notre amendement.

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard.

Mme Annie Genevard. Ce que nous demandons, monsieur le ministre, par ces amendements, c'est d'attacher à la médiation la même importance qu'à l'action de groupe, c'est-à-dire à la démarche judiciaire. En ce sens, le fait de rappeler que le recours à la médiation peut être exercé indépendamment de toute procédure et à tout stade de la procédure fortifie la médiation, à tout le moins la met à égalité avec l'action de groupe. Vous avez parlé d'arme de la dissuasion : l'objectif de l'arme de dissuasion, c'est la paix. C'est précisément ce que nous voulons exprimer.

M. Jean-Pierre Dufau. La médiation n'est pas éternelle !

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour quelques mots.

M. Damien Abad. Nos collègues proposent de créer, à côté de la *class action*, une *class mediation*. Celle-ci n'exclura pas celle-là. La médiation n'est pas mauvaise en tant que telle et permet de résoudre un certain nombre de problèmes. On le voit au niveau des entreprises.

M. le président. Je vais maintenant mettre aux voix les amendements n[os] 574 et 817.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 67

Nombre de suffrages exprimés 67

Majorité absolue 34

Pour l'adoption 14

contre 53

(Les amendements n[os] 574 et 817 ne sont pas adoptés.)

(L'amendement n° 397 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n[os] 419 et 816.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 419.

M. Damien Abad. Il est défendu.

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 816.

Mme Annie Genevard. Défendu.

(Les amendements identiques n[os] 419 et 816, repoussés par la commission et le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 815.

Mme Annie Genevard. Cet amendement vise à rappeler que c'est l'association mandatée par les consommateurs membres du groupe qui négocie et, le cas échéant, conclut un accord avec le professionnel dans le cadre du processus de médiation, au nom et pour le compte de chaque consommateur membre du groupe.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. La nouvelle rédaction de l'article L. 423-8 précise « l'association requérante ». L'amendement est ainsi satisfait et je demande donc son retrait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis. L'amendement est satisfait par l'alinéa 35.

(L'amendement n° 815 est retiré.)

M. le président. La parole est à Mme Pascale Got, pour soutenir l'amendement n° 749.

Mme Pascale Got. Il s'agit de compléter la procédure de médiation en précisant les délais et modalités selon lesquels les consommateurs y adhèrent.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je remercie Pascale Got pour cet amendement de précision, qui cadre plus efficacement encore la procédure de l'action de groupe. Avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je me joins aux remerciements du rapporteur. La majorité et l'opposition partagent la même volonté que l'action de groupe ne tue pas la médiation, mais au contraire l'encourage. Cet amendement, qui précise les conditions de mise en œuvre de la médiation, va dans le bon sens. Le Gouvernement y est très favorable.

(L'amendement n° 749 est adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 814.

Mme Annie Genevard. C'est un point que nous avons déjà évoqué. Cet amendement vise à rappeler que le juge doit privilégier au cas par cas les mesures de publicité les moins dommageables et les moins coûteuses pour le professionnel.

(L'amendement n° 814, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 650.

M. Razzy Hammadi. Rédactionnel.

(L'amendement n° 650, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 813.

Mme Annie Genevard. Il est défendu.

(L'amendement n° 813, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 390.

M. Damien Abad. Nous avons eu longuement hier le débat sur l'insécurité juridique que vous risquez de créer en introduisant le principe de rétroactivité. L'amendement est défendu, même si nous ne sommes vraiment pas convaincus par vos arguments sur ce point-là.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous avons usé d'arguments convaincants hier. Avis défavorable.

M. Lionel Tardy. Convaincants pour vous, mais pas pour nous !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* À défaut d'avoir convaincu – mais comme ce seront les mêmes arguments, je ne les répéterai pas –, avis défavorable.

(L'amendement n° 390 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n^{os} 346, 840 et 415, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Laure de La Raudière, pour soutenir l'amendement n° 346.

Mme Laure de La Raudière. L'amendement n° 346 vise à réduire de cinq ans à un an le délai pour mettre en œuvre une action de groupe à l'encontre d'une entreprise sanctionnée par l'Autorité de la concurrence au titre d'une pratique anticoncurrentielle.

En effet, les manquements des professionnels ayant été établis, puisqu'une décision constatant ces manquements a préalablement été prononcée par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne, il apparaît injustifié de laisser un délai de cinq ans aux associations de consommateurs pour engager une action de groupe dans le domaine de la concurrence.

Cet amendement serait bon pour les consommateurs, parce qu'il inciterait les associations de consommateurs, s'il y a matière à réparation, à agir vite – c'est-à-dire dans l'année qui suit la décision de l'Autorité de la concurrence. Mais il serait bon également pour les entreprises : maintenir le risque d'une telle action durant cinq années leur impose de provisionner à hauteur du préjudice potentiel durant toute cette période au risque de bloquer leur stratégie de développement. Puisque cette mesure est bonne à la fois pour les consommateurs et pour les entreprises, je vous invite, mes chers collègues de la majorité et de l'opposition, à soutenir cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 840.

M. Damien Abad. Mon amendement, similaire, repose sur les mêmes arguments. Il est important que pour une entreprise, qui a déjà été sanctionnée par l'Autorité de la concurrence, le délai puisse passer de cinq ans à deux ans.

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit, pour soutenir l'amendement n° 415.

M. Thierry Benoit. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis du rapporteur sur l'ensemble de ces amendements ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Une fois encore – et comme mes collègues de la majorité, je crois –, j'ai du mal à comprendre votre ligne conductrice : tantôt l'action de groupe n'est pas assez large, tantôt elle n'est pas assez effective, tantôt elle l'est trop : voilà maintenant que votre but est de la restreindre…

M. Damien Abad. Ne caricaturez pas !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. …après avoir voulu l'ouvrir avec votre premier amendement !

Le délai de cinq ans correspond à un alignement avec celui de l'article 2224 du code civil. Il s'agit d'une simplification du droit relatif au délai de prescription reconnu pour tous les faits dans ce domaine. Beaucoup d'actions de groupe ne pourraient pas voir le jour si le délai n'était que d'un an. Cinq ans pour un délai de prescription, cela me semble cohérent, correct, raisonné, équilibré, proportionné et à la hauteur de notre ambition pour cette action de groupe. L'avis est donc défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

(Les amendements n^{os} 346, 840 et 415, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Razzy Hammadi, pour soutenir l'amendement n° 652.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Rectification d'une erreur matérielle : il ne s'agit pas de la section 8 mais de la section 6.

(L'amendement n° 652, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Razzy Hammadi, pour soutenir l'amendement n° 654.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il est défendu.

(L'amendement n° 654, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Annie Genevard, pour soutenir l'amendement n° 812.

Mme Annie Genevard. L'amendement n° 812 propose d'ajouter les termes « qui en ont demandé le bénéfice » après le mot « groupe ». Il vise à garantir que la procédure d'*opt-in* est respectée tout au long de la procédure d'action de groupe, y compris dans le cadre d'un processus de médiation ayant abouti à un accord négocié par l'association avec l'entreprise et homologué par le juge.

M. le président. Quel est l'avis du rapporteur de la commission des affaires économiques ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je me suis largement exprimé sur la philosophie de l'*opt-in*. D'ailleurs, il serait bon que nous puissions traduire d'ici à ce soir « *opt-in* » et « *opt-out* » et les utiliser en français jusqu'à la fin de nos débats, même si cela n'est pas évident. Profitons de la pause du dîner pour nous mettre d'accord là-dessus, dans un esprit constructif… Je vous propose de retirer votre amendement.

(L'amendement n° 812, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 673.

M. Damien Abad. Cet amendement important concerne la question de la connexité des procédures. Votre action de groupe présente une faiblesse supplémentaire : en cas de pluralité des procédures, il existe un risque de conflit entre différentes décisions judiciaires si des TGI spécialisés sont saisis par différentes associations sur un même sujet, avant qu'un des juges ait eu le temps de statuer.

La procédure, telle qu'elle apparaît aujourd'hui, ne prend pas en compte le cas où plusieurs associations seraient saisies dans différentes villes – Marseille, Lyon, Paris ou ailleurs – et pourraient dans un délai assez rapproché saisir différents tribunaux sur un même litige. Dans la mesure où ce projet de loi consacre l'arrêt de règlement – tous les consommateurs se trouvent dans une situation équivalente à celle qui a été jugée –, il convient de donner une cohérence à l'action judiciaire dans l'intérêt des consommateurs et d'éviter des solutions divergentes qui seraient rendues par les différents tribunaux spécialisés.

C'est pourquoi le dessaisissement du tribunal au profit du premier tribunal saisi est une mesure parfaitement légitime. Pourriez-vous nous préciser clairement les risques qui existent, d'autant que le modèle que vous présentez fait courir le risque, dont nous avons parlé hier, des consommateurs dormants ? Prenons des consommateurs A et B qui attaquent dans un TGI et des consommateurs C et D dans un autre. C et D gagnent tandis qu'A et B perdent. A et B pourront-ils bénéficier d'une réparation du préjudice dans la procédure telle que vous l'avez organisée ?

M. le président. Quel est l'avis du rapporteur de la commission des affaires économiques ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Aux termes de l'article 2, vous avez vu que nous précisons dans le texte que seules quelques juridictions seront concernées. S'agissant des règles, des procédures et de l'esprit de la connexité, tout cela est évoqué dans l'article 101 du code de procédure civile. Et d'ailleurs, nous connaissons déjà cette situation. Comment avons-nous fait jusqu'à présent dans le cas des représentations conjointes, alors que plusieurs dizaines de juridictions pouvaient se charger du dossier ? Désormais, moins d'une dizaine de juridictions seront concernées. Je ne vois pas pourquoi ce que nous avons réussi à faire avec plusieurs dizaines de juridictions depuis 1992 nécessiterait maintenant que, sur votre amendement, l'on précise que c'est à la première juridiction saisie que reviendra l'affaire. La connexité est organisée et prévue. Je sais bien qu'il y a eu un certain nombre d'amendements et qu'il y en aura encore qui visent à douter de la capacité du juge…

M. Damien Abad. Cela n'a rien à voir !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. …et qu'il existe dans le débat politique à l'extérieur de cet hémicycle, sinon quelquefois à l'intérieur, une certaine aversion vis-à-vis des compétences et des capacités de discernement du juge. Nous lui faisons confiance pour la connexité, surtout quand il est compétent dans le domaine économique, ce qui sera le cas ici pour l'action de groupe. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis, au motif que les articles 100 et suivants du code de procédure civile répondent à la préoccupation de M. Abad.

Mme Laure de La Raudière. Pas du tout !

(L'amendement n° 673 n'est pas adopté.)

M. Damien Abad. Cela n'est quand même pas très satisfaisant.

M. le président. La parole est à Mme Pascale Got, pour soutenir l'amendement n° 453.

Mme Pascale Got. L'amendement n° 453 vise à permettre aux consommateurs qui ont intenté une action individuelle de pouvoir rejoindre une action de groupe. Cela permettrait un juste équilibre entre professionnels et consommateurs – ce même équilibre que nous avons cherché à instaurer dans toutes les étapes procédurales de l'action de groupe.

M. le président. Quel est l'avis du rapporteur de la commission des affaires économiques ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous avons eu l'occasion de le préciser plus tôt : l'action de groupe n'annihile en aucun cas les initiatives individuelles et elle n'empêche pas ceux qui ont mené une action individuelle de rejoindre une action de groupe. Vous avez souhaité en commission que cela puisse être précisé, y compris par le ministre ; pour ce qui me concerne, je souhaiterais que vous retiriez votre amendement. Je laisse à M. le ministre le soin de préciser ce que vous vouliez voir préciser.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je vais faire une réponse précise à Mme Got, qui me l'avait déjà demandée en commission. Une action individuelle et une action de groupe menées contre le même professionnel et pour les mêmes manquements ne seront pas nécessairement portées devant des juridictions de même degré, ne reposeront pas sur le même fondement et n'auront pas toujours le même objet. L'exception de litispendance ne pourra donc pas être invoquée.

Par ailleurs, rien n'interdit à un consommateur de renoncer à son action individuelle pour rejoindre le groupe, dès lors qu'il se déclare dans les délais et selon les modalités fixés par le juge. Il n'est pas nécessaire de prévoir une obligation d'information de la part du professionnel, sur l'existence d'une action de groupe menée à son encontre, à l'égard du consommateur agissant contre lui à titre individuel, puisque les mesures de publicité de la décision rendue sur le fondement de l'article L. 423-1 suffiront à informer l'ensemble des consommateurs concernés. Au regard de tous ces motifs, je vous saurai gré de bien vouloir retirer votre amendement.

M. le président. La parole est à Mme Pascale Got.

Mme Pascale Got. Je retire mon amendement.

(L'amendement n° 453 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Frédéric Lefebvre.

M. Frédéric Lefebvre. Je veux expliquer mon vote et revenir sur ce que vous avez dit tout à l'heure. Quand je vous demandais s'il y avait une urgence sur ce texte, vous m'avez répondu que nous étions dans le cadre d'une discussion programmée alors que je voulais simplement savoir s'il y aurait une deuxième lecture. Il n'y a pas d'urgence, aussi allons-nous avoir le temps de continuer à travailler. Compte tenu des débats que nous avons eus et de la rupture d'équilibre, alors que je m'apprêtais à voter le dispositif présenté par le Gouvernement, je vais finalement m'abstenir, en ne désespérant pas de pouvoir voter un dispositif dans le prolongement de nos débats.

M. Sébastien Denaja, *rapporteur pour avis*. Sophismes !

M. Frédéric Lefebvre. J'avais moi-même remarqué – et cela a parfaitement été dit par M. Benoit pour le groupe UDI – qu'il fallait clarifier le sujet de la médiation et l'importance de cette étape. Il y a par ailleurs une nécessité absolue de préciser les choses sur le plan juridique et sur la concurrence entre les deux actions de groupe dont nous venons de discuter, sachant que celle présentée initialement par le Gouvernement ne sera finalement utilisée que de manière accessoire. C'est pourquoi je m'abstiendrai en espérant que la suite des débats me permettra de voter pour le dispositif équilibré que nous avait annoncé le Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Nous voici au terme d'une étape importante : le vote de l'article 1er. Comme mon collègue Frédéric Lefebvre, je vais m'abstenir pour trois raisons qu'il nous importait de retrouver dans le dispositif de l'action de groupe, car si nous soutenons cette démarche, nous ne sommes pas satisfaits à cette étape du texte.

Nous avons déposé un amendement sur la définition du groupe et vous l'avez refusé. Nous avons déposé un amendement sur les questions relatives au fait que l'action de groupe doive s'appliquer à des faits postérieurs au vote de la loi, alors que vous allez instaurer la rétroactivité. Enfin, comme nous l'avons rappelé, nous avons échoué à renforcer cette notion très importante pour nous de la médiation tout au long de la procédure de l'action de groupe. C'est pourquoi, à ce stade du débat, le groupe UDI s'abstiendra sur l'article 1er.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Le groupe UMP s'abstiendra sur cet article 1er. Nous ne sommes pas contre le principe de l'action de groupe, bien au contraire : Frédéric Lefebvre l'a rappelé fort justement et tous nos intervenants l'ont dit. Nous pensons simplement que l'action de groupe, telle que vous l'avez construite, sera inefficace et

quasiment inapplicable. Qui plus est, après l'expérience de la procédure dite simplifiée en commission et retravaillée ici en séance, nous avons l'impression de faire face à une concurrence entre deux actions de groupe qui vont se chevaucher. L'action de groupe Hamon a été victime d'un enterrement de première classe par l'action de groupe Hammadi en commission ; et cette même action de groupe simplifiée Hammadi vient d'être victime d'un enterrement de seconde classe en séance : nous le regrettons.

Au bout de ces enterrements en cascade, peut-être finirons-nous par aboutir à un bon dispositif… En attendant, pour vous démontrer que nous sommes une opposition constructive et ouverte, nous nous abstiendrons sur l'article 1er. Nous demeurons en effet favorables au principe de l'action de groupe, mais nous sommes contre les modalités proposées parce que nous considérons que ce dispositif sera inefficace.

Je rejoins les propos de mon collègue Benoit sur la médiation : il est dommage qu'à côté de la *class action*, vous n'ayez pas voulu mettre en place une *class mediation* qui aurait permis de résoudre un certain nombre de conflits auxquels les consommateurs doivent faire face.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Durant les débats sur l'article 1er, les députés de la Gauche démocrate et républicaine ont souligné certaines insuffisances et ont défendu des amendements à ce propos. Ainsi, nous avions proposé de modifier la disposition qui prévoit que seules les associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national puissent agir pour faire valoir les actions de groupe – nous en avons débattu hier, notamment à propos de l'outre-mer – ; nous avons aussi regretté que l'action de groupe se limite à la seule réparation des préjudices matériels et ne prenne pas en compte dès ce texte de loi l'environnement et la santé.

Cela étant dit, notre groupe a aussi pris acte des engagements du Gouvernement sur l'extension de l'action de groupe aux questions environnementales et aux questions de santé. Nous considérons que cet article est une première avancée. Après dix ans, voire plus, de tergiversations pour la faire entrer notre législation, c'est un premier pas. Je voterai donc, au nom des députés de la Gauche démocrate et républicaine, l'article 1er.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur* et **M. Laurent Grandguillaume,** *rapporteur pour avis*. Bravo !

M. le président. La parole est à Mme Brigitte Allain.

Mme Brigitte Allain. Les écologistes considèrent que l'action de groupe est un grand pas. Nous voterons donc bien évidemment l'article 1er. Prenant acte de l'engagement du Gouvernement de proposer par la suite un texte l'étendant à la santé mais aussi à l'environnement, les deux ministères concernés y travaillant, je retire par avance mon amendement n° 926 portant article additionnel après l'article 1er.

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié.

Mme Jeanine Dubié. Le groupe RRDP étant favorable l'action de groupe, il votera cet article. Nous regrettons seulement de ne pas avoir été entendus sur la dimension locale de la question et sur la place qui pourrait être dévolue au mandataire judiciaire à la demande de l'association de consommateurs concernée.

(L'article 1er, amendé, est adopté.)

M. Frédéric Lefebvre. Sans vote contre !

M. le président. Je rappelle que Mme Allain a annoncé qu'elle ne défendrait pas l'amendement portant article additionnel après l'article 1er.

M. Jean-Louis Bricout, *rapporteur pour avis*. Je le reprends, monsieur le président !

M. le président. Dès lors qu'un amendement n'est pas présenté en séance, il ne peut être repris, mon cher collègue.

Article 2

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit, pour soutenir l'amendement n° 431.

M. Thierry Benoit. En matière de consommation, il est nécessaire d'encadrer l'application des actions de groupe dans le temps afin qu'elles ne s'appliquent qu'aux contrats conclus à l'avenir et aux manquements à des obligations légales survenus postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi. L'absence de dispositions limitant la mise en jeu des actions de groupe à des faits générateurs postérieurs à l'entrée en vigueur du texte va en effet accroître l'impact financier du dispositif et occasionner des déséquilibres économiques, tant pour les entreprises que pour les assureurs.

(L'amendement n° 431, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 269.

M. Lionel Tardy. Cet amendement de précision concerne le périmètre retenu pour interrompre la prescription de l'action civile. Si on remet en cause la prescription d'une action menée en France au motif que la Commission européenne ou l'équivalent de l'Autorité de la concurrence dans un autre pays membre a été

saisie, il convient de s'assurer que c'est bien le même manquement qui est concerné dans les deux pays. On éviterait ainsi de laisser une marge d'interprétation trop importante qui risquerait de poser problème.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. La parole est à Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, je trouve votre réponse un peu rapide… Je ne dis pas que je suis forcément d'accord avec l'amendement de M. Tardy, mais il aborde un point important. Pourquoi êtes-vous défavorables ?

M. Michel Vergnier. La réponse a été claire !

Mme Laure de La Raudière. Claire, d'accord, mais pas précise, mon cher collègue !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. M. Tardy soulève la question du caractère suspensif de l'ouverture d'une procédure, quelles que soient sa forme et l'autorité de la concurrence compétente au sein de l'Union européenne. La commission pense que ce qu'il propose ne va pas dans le bon sens. Je rappelle que la commission a examiné le projet de loi à travers trois prismes de motivation : l'effectivité, le droit du consommateur et l'efficacité. À chaque fois que ces critères ne seront pas respectés, j'émettrai un avis défavorable.

(L'amendement n° 269 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 268.

M. Lionel Tardy. L'amendement n° 268concerne la prescription des actions lorsque l'Autorité de la concurrence ou un de ses équivalents européens est saisie. Il s'agit d'éviter qu'une telle saisine mette fin à la prescription de l'action civile. On risque sinon de se retrouver avec des actions qui vont s'étendre indéfiniment dans le temps : si un consommateur doit attendre quinze ans pour obtenir un dédommagement, l'action de groupe ne présente plus grand intérêt.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous sommes contre la réduction des délais pour engager une action de groupe et donc pour le maintien de l'interruption de la prescription.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

(L'amendement n° 268 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Frédéric Lefebvre, pour soutenir l'amendement n° 455.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Il est défendu ! *(Sourires.)*

M. Frédéric Lefebvre. Cela montre que vous ne l'aviez pas lu, monsieur le président Brottes. Comme il traite de l'Institut national de la consommation, il me semble important qu'il soit défendu mais aussi écouté.

L'INC, établissement public placé auprès du ministre de la consommation, est chargé notamment d'informer les consommateurs et de suivre l'évolution de la législation et de la jurisprudence. Cet organisme me paraît parfaitement adapté, dans le cadre de sa mission de conseil et d'assistance, pour recueillir les avis des associations représentatives visées à l'article 1er ainsi que pour synthétiser les enjeux juridiques de la mise en œuvre de l'action de groupe. Le rapporteur ayant réécrit son dispositif, je n'ai pas eu l'occasion de défendre un amendement proposant que les publications de l'Institut national de la consommation soient associées à la publicité des opérations prévues à l'article 1er.

Tous les consommateurs savent combien cet établissement public mène une action importante. J'ai rencontré les syndicats de l'INC ; ils m'ont dit qu'ils attendaient que le Gouvernement puisse utiliser ses services. Il serait utile que dans les semaines et les mois qui viennent, vous agissiez avec eux pour les associer à la mise en œuvre de ce texte important qui va nous permettre, on le sait tous ici, de modifier en grande partie l'équilibre existant dans le droit de la consommation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. L'Institut national de la consommation est évoqué dans le rapport, nous avons contacté ses représentants syndicaux, mais ce n'est évidemment pas l'objet du texte actuel. Ils nous ont beaucoup parlé des dix années précédentes d'ailleurs, de la situation dans laquelle ils s'étaient retrouvés, de la manière dont avait été géré notamment le rapport organique à leur journal, de la façon dont leur statut était pris en compte dans les discussions parlementaires sur votre projet de loi… L'ensemble des députés présents sont

attachés à l'INC et plus en encore à ses missions ; il serait normal, monsieur le ministre, que son rôle fasse l'objet de travaux précis. Mais je sais que vous y apportez une attention toute particulière, cela a été souligné lors de nos rencontres.

Mais la mission de l'INC, monsieur Lefebvre, c'est le soutien, l'assistance technique aux consommateurs ; ce n'est pas forcément une aide technique aux rapports du Gouvernement. J'ajoute que la précision que vous voulez introduire ne me paraît pas relever de la loi. Le décret déterminant les conditions d'élaboration du rapport prévu à l'alinéa 8 précisera notamment qui sera chargé d'aider les rapporteurs. Je pense que ce serait une bonne idée qu'ils puissent l'être, de manière volontaire, par l'INC, mais un tel amendement n'a pas sa place dans la loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* L'INC joue effectivement un rôle important dans l'information des consommateurs et, comme l'a dit le rapporteur, en termes d'assistance technique. Il a surtout un magazine très apprécié des Français, une vraie marque : *60 millions de consommateurs*, qui apporte des informations extrêmement utiles. L'INC accomplit également un travail audiovisuel à travers *Consomag*, lui aussi très apprécié. Je suis évidemment attaché aux missions de l'INC, mais je partage le point de vue du rapporteur : il n'est pas besoin d'inscrire expressément dans la loi ce que sera le concours de l'Institut national de la consommation à la réalisation d'un rapport. Son avis sera bien sûr utile, mais il n'est pas nécessaire de l'écrire dans la loi pour le savoir. C'est en tout cas un lieu auquel je suis attaché ; j'aurai l'occasion de le leur dire directement bientôt et de rassurer les personnels sur les missions que j'attends d'eux.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* J'ai dit « défendu » à la place de M. Lefebvre parce que j'étais touché par l'attention qu'il porte à l'Institut national de la consommation. À l'époque où il était en responsabilité, mes collègues et moi nous étions émus, après avoir échangé longuement avec les syndicats, de la menace qui pesait sur le journal *60 millions de consommateurs*. Il était à deux doigts d'être privatisé. Le gouvernement que vous souteniez, monsieur Lefebvre, avait l'intention de sacrifier cette parution très utile pour la pédagogie, l'éducation des consommateurs, pour l'information et pour la transparence. Je suis heureux de voir qu'aujourd'hui dans l'opposition, vous portez à l'INC une attention qui vous honore, mais qui n'honorait pas votre majorité hier puisqu'elle avait l'intention de le sacrifier.

M. le président. La parole est à M. Gilles Lurton.

M. Gilles Lurton. Avant de passer aux votes sur article 2, je voudrais revenir sur une question qui reste pour moi assez inexpliquée. Cet article prévoit dans son alinéa 2 que « des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe ». Pourquoi fixer une compétence spéciale à certains tribunaux de grande instance ? Les actions en suppression de clause abusive ne sont, elles, pas réservées à des TGI spécialisés, et il n'y a pas pour autant de problèmes de compréhension de la part des magistrats. En réservant ce type d'actions en justice à quelques TGI – et sur la base de quels critères ? –, le risque est que le contentieux se concentre sur quelques grandes villes. De plus, quels seront les moyens supplémentaires accordés à ces tribunaux ?

M. le président. La parole est à M. Frédéric Lefebvre.

M. Frédéric Lefebvre. Je vais rafraîchir la mémoire du président de la commission des affaires économique, car elle semble avoir quelques soubresauts. S'il s'en souvient – mais visiblement, ce n'est pas le cas –, nous avions déjà eu cette discussion, et j'ai été le ministre qui a sauvé le titre *60 millions de consommateurs*.

Ce qui est important aujourd'hui – interrogez les syndicats, monsieur le président – c'est que chacun ici soit conscient que l'Institut national de la consommation est l'un des outils majeurs dont disposent le Gouvernement et le ministre.

Pour ma part, je suis tout à fait prêt à retirer mon amendement : à vous entendre, monsieur le ministre, ce n'est pas la peine d'inscrire dans la loi que l'INC sera associé à la rédaction de ce rapport car vous attachez tellement d'importance à cet institut qu'il sera consulté et associé. Si c'est le cas, si j'ai bien compris ce que vous venez de dire, monsieur le ministre, je retire immédiatement mon amendement n° 455.

Je ne veux pas entrer dans la polémique dans laquelle essayait de m'entraîner le rapporteur tout à l'heure. Je connais l'inquiétude de certains salariés de l'INC et je sais aussi à quel point ils ont la volonté d'utiliser leur savoir-faire, leur expérience et leur capacité d'informer notamment avec le magazine *60 millions de consommateurs*, pour participer à l'élan qui est donné depuis plusieurs années sur ce sujet essentiel de la consommation.

Monsieur le ministre, si vous me confirmez que vous entendez les associer, notamment à la rédaction de ce rapport, je retire l'amendement dans l'instant.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Que les choses soient parfaitement claires sur l'INC et *60 millions de* consommateurs : moi en tout cas, en tant que ministre de la consommation, je ne privatiserai pas *60 millions de consommateurs*.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur* et **M. Sébastien Denaja,** *rapporteur pour avis*. Très bien !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Cela a pu être l'intention d'autres précédemment, mais moi je ne privatiserai pas *60 millions de consommateurs* et je suis attaché à l'INC.

M. Frédéric Lefebvre. Ce n'est pas la question que j'ai posée !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* C'est important !

M. le président. La parole est à M. Frédéric Lefebvre.

M. Frédéric Lefebvre. La moindre des choses serait de me confirmer que vous entendez bien associer l'Institut national de la consommation dans le cadre de ce rapport précis sur ce sujet précis. C'est cela, la question que j'ai posée. Votre déclaration était très attendue depuis de nombreux mois alors tant mieux que vous profitiez de l'occasion que je vous donne pour la faire. Je souhaiterais simplement – ce qui n'est pas très compliqué – que vous m'apportiez la confirmation demandée, ce qui permettrait d'envoyer ce signal positif à l'Institut national de la consommation dans un climat de consensus.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* C'est extrêmement simple. Je vous redis ce que j'ai dit et je rajoute même le CNC : l'INC comme le CNC seront associés à la réalisation de ce rapport, de façon à satisfaire M. Lefebvre mais surtout à rassurer, s'il en était besoin, les personnels de l'INC sur les intentions de ce gouvernement.

M. Frédéric Lefebvre. Très bien. Je retire l'amendement.

(L'amendement n° 455 est retiré.)

(L'article 2 est adopté.)

2. Sénat

a. Projet de loi n° 725 adopté par l'AN

CHAPITRE I^ER

Action de groupe

Article 1^er

Le titre II du livre IV du code de la consommation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Action de groupe

« Section 1

« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir

« *Art. L. 423-1.* - Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire et ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles :

« 1° À l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;

« 2° Ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

« Seule la réparation des préjudices matériels résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs et résultant d'une des causes mentionnées aux 1° et 2° peut être poursuivie par cette action.

« *Art. L. 423-2.* - L'action de groupe est introduite selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

« Section 2

« Jugement sur la responsabilité

« *Art. L. 423-3.* - Dans la même décision, le juge constate que les conditions de recevabilité mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.

« Le juge détermine le montant des préjudices pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en oeuvre par le professionnel.

« À cette fin, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner toute mesure d'instruction légalement admissible nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel.

« Le juge ordonne, aux frais du professionnel, les mesures adaptées pour informer, par tous moyens appropriés, les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, de la décision rendue.

« Les mesures de publicité du jugement ne peuvent être mises en oeuvre qu'une fois que la décision sur la responsabilité n'est plus susceptible des voies de recours ordinaires et de pourvoi en cassation.

« Le juge fixe les délais, qui ne peuvent être inférieurs à deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par lui, et les modalités selon lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice. Il détermine notamment si les consommateurs s'adressent au professionnel soit directement, soit par l'intermédiaire de l'association ou du tiers visé à l'article L. 423-4. Il fixe le délai dans lequel les contestations portant sur les demandes d'indemnisation individuelle lui sont adressées. L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante ; elle ne vaut ni n'implique adhésion à celle-ci.

« Lorsqu'il statue sur la responsabilité, le juge peut condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en oeuvre de l'article L. 423-4.

« Il peut ordonner, lorsqu'il la juge nécessaire et compatible avec la nature de l'affaire, la consignation à la Caisse des dépôts et consignations d'une partie des sommes dues par le professionnel.

« *Art. L. 423-4.* - L'association peut s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, toute personne appartenant à une profession judiciaire réglementée dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, pour l'assister, notamment afin qu'elle procède à la réception des demandes d'indemnisation des membres du groupe et plus généralement afin qu'elle représente les consommateurs lésés, auprès du professionnel, en vue de leur indemnisation.

« Section 2 bis

« Procédure d'action de groupe simplifiée (division et intitulé nouveaux)

« *Art. L. 423-4-1 (nouveau).* - Lorsque les consommateurs sont identifiés, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier, le cas échéant sous astreinte prononcée au profit de l'association, à indemniser directement et individuellement, dans un délai déterminé, les consommateurs lésés, selon les modalités qu'il fixe.

« Préalablement à son exécution par le professionnel et selon des modalités et dans le délai fixé par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

« En cas d'inexécution par le professionnel, à l'égard des consommateurs ayant accepté l'indemnisation, de la décision rendue dans le délai fixé, les articles L. 423-6 et L. 423-7 sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation dans les termes de la décision vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente section.

« Section 3

« Liquidation des préjudices et exécution

« *Art. L. 423-5.* - Le professionnel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices subis par chaque consommateur, dans les conditions, limites et délais fixés par le jugement mentionné à l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-6.* - Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la phase de liquidation des préjudices.

« Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

« *Art. L. 423-7.* - L'association requérante représente les consommateurs qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée du jugement mentionné au second alinéa de l'article L. 423-6.

« Section 4

« Médiation

« *Art. L. 423-8.* - L'association requérante peut participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels mentionnés à l'article L. 423-1.

« *Art. L. 423-9.* - Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui lui donne force exécutoire. Cet accord précise les délais et modalités selon lesquels les consommateurs y adhérent.

« Le juge peut prévoir, à la charge du professionnel, les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de l'existence de l'accord ainsi homologué.

« Section 5

« Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence

« *Art. L. 423-10.* - Lorsque les manquements reprochés au professionnel par les requérants portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'action mentionnée à l'article L. 423-1 ne peut être engagée devant le juge que sur le fondement d'une décision constatant les manquements, qui n'est plus susceptible de recours et qui a été prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes.

« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont réputés établis de manière irréfragable pour l'application de l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-11.* - L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au delà d'un délai de cinq ans à compter de la décision devenue définitive mentionnée à l'article L. 423-10.

« Le juge peut ordonner l'exécution provisoire du jugement mentionné à l'article L. 423-3 pour ce qui concerne les seules mesures de publicité, afin de permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti.

« Section 6

« Dispositions diverses

« *Art. L. 423-12.* - L'action mentionnée à l'article L. 423-1 suspend la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement prévu aux articles L. 423-3 ou L. 423-4-1.

« Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la date à laquelle, selon le cas, le jugement rendu en application des articles L. 423-3 ou L. 423-4-1 n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation ou de l'homologation prévue à l'article L. 423-9.

« *Art. L. 423-13.* - Les décisions prévues aux articles L. 423-3 et L. 423-4-1 ainsi que celle résultant de l'application de l'article L. 423-9 ont également autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure.

« *Art. L. 423-14.* - L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par la décision du juge mentionnée à l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-15.* - N'est pas recevable l'action prévue à l'article L. 423-1 lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits et les mêmes manquements que ceux ayant déjà fait l'objet du jugement prévu à l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-16.* - Toute association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut demander au juge, à compter de sa saisine en application de l'article L. 423-1 et à tout moment, sa substitution dans les droits de l'association requérante, en cas de défaillance de cette dernière.

« *Art. L. 423-17.* - Est réputée non écrite toute clause ayant pour objet ou effet d'interdire à un consommateur de participer à une action de groupe.

« Section 7

« Dispositions relatives à l'outre-mer

« *Art. L. 423-18.* - Le présent chapitre est applicable dans les îles Wallis et Futuna. »

Article 2

I. - La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I[er] du titre I[er] du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-15.* - Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »

II. - À l'article L. 532-2 du même code, la référence : « et L. 211-14 » est remplacée par les références : « , L. 211-14 et L. 211-15 ».

III. - L'action exercée sur le fondement du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements au titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision constatant ces manquements, et qui n'est plus susceptible de recours, intervenue avant la date de publication de la présente loi.

III *bis (nouveau)*. - Après le troisième alinéa de l'article L. 462-7 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La saisine de l'Autorité de la concurrence ou d'une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou de la Commission européenne interrompt la prescription de l'action civile. L'interruption résultant de cette saisine produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive. »

IV. - Le III du présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna.

V *(nouveau)*. - Quatre ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les conditions de mise en oeuvre de la procédure d'action de groupe et propose les adaptations qu'il juge nécessaires. Il envisage également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe.

b. Rapport n° 809 de M. Martial Bourquin et M. Alain Fauconnier

II. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

Le projet de loi relatif à la consommation déposé à l'Assemblée nationale le 2 mai 2013 comportait 73 articles, regroupés en six chapitres.

Le **chapitre Ier**, formé de deux articles, introduit l'action de groupe. L'**article 1[er]** s'inspire assez largement du dispositif qui avait été adopté par le Sénat en 2011, sous réserve de quelques modifications. Les principaux éléments de l'action de groupe instituée par cet article sont les suivants :

- **l'action de groupe est confiée aux 16 associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées** ;

- seuls les **préjudices matériels** sont concernés, les consommateurs concernés devant par ailleurs être placés dans une situation similaire ;

- le préjudice doit avoir pour cause un manquement d'un professionnel à ses obligations légales ou contractuelles à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ou résulter de pratiques anticoncurrentielles. Autrement dit**, seuls les secteurs de la consommation et de la concurrence sont concernés** ;

- sur la base de la requête d'une association qui s'appuie sur la situation de plusieurs consommateurs, **le juge rend un jugement unique** - c'est là une des différences avec le texte adopté par le Sénat en 2011 - par lequel il juge de la **recevabilité** de la requête, de la **responsabilité** du professionnel et il détermine le **montant du préjudice** subi ;

- suite à cette décision, le groupe se constitue. Le **principe de *l'opt in*** a été retenu : autrement dit, les consommateurs lésés adhèrent au groupe, une fois le jugement sur la responsabilité rendu, pour pouvoir bénéficier de l'indemnisation ;

- l'association requérante peut participer à une **médiation** afin d'obtenir la réparation des préjudices entrant dans le champ de l'action de groupe ;

- en matière de **concurrence** enfin, l'action ne peut être engagée que **sur le fondement d'une décision constatant une pratique anticoncurrentielle devenue définitive**, qu'elle ait été prononcée par une autorité nationale ou européenne

(…)

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'issue de débats très approfondis conduits tant en commission qu'en séance publique, les députés ont notablement enrichi le texte par des ajouts substantiels. Ils ont également adopté une série de dispositions connexes portant sur des secteurs très divers.

A. LES AJOUTS SUBSTANTIELS DU PROJET DE LOI

A l'article 1er, les députés ont adopté de nombreux amendements - 36 en commission et 13 en séance publique - afin d'ajuster et compléter le dispositif de l'action de groupe. Le principal d'entre eux porte sur l'introduction à l'initiative du rapporteur d'une action de groupe simplifiée : dans le cas où les consommateurs sont « identifiés », le juge pourra après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, le condamner, le cas échéant, sans astreinte, à indemniser directement et individuellement les consommateurs lésés. Les consommateurs seront alors informés afin qu'ils puissent accepter d'être indemnisés.

(…)

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE 1ER - Action de groupe

Article 1er (articles L. 423-1 à L. 423-18 [nouveaux] du code de la consommation) - Introduction de l'action de groupe dans le code de la consommation

Commentaire : cet article institue une procédure d'action de groupe.

I. Le texte du projet de loi

Le présent article complète le **titre II du livre IV du code de la consommation** par un **chapitre III intitulé « Action de groupe »**, **composé de sept sections et de dix-huit articles.**

· La **section 1** porte sur **le champ d'application de l'action de groupe et la qualité pour agir**.

L'**article L. 423-1** dispose qu'**une association de défense des consommateurs, représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1, peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation identique ou similaire et ayant pour origine commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles** dans deux situations :

- à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services (***a***) ;

- lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce[5](*) ou des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)[6](*)**.**

Cet article précise que seule la réparation des **préjudices matériels** résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs et résultant d'une des causes mentionnées précédemment peut être poursuivie par une telle action.

L'**article L. 423-2** précise que **l'action de groupe est introduite selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État**[7](*).

· La **section 2** porte sur **le jugement sur la responsabilité**.

L'**article L. 423-3** dispose que **le juge constate que les conditions mentionnées à l'article L. 423-1** précité **sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel**. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée.

Par ailleurs, **le juge** :

- **détermine le montant des préjudices** pour chaque consommateur ou chaque catégorie de consommateurs constituant le groupe ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces derniers ;

- ordonne, aux frais du professionnel, les mesures nécessaires pour informer, par tous les moyens appropriés, les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe**,** de la décision rendue**. Les mesures de publicité ne peuvent être mises en oeuvre qu'une fois que la décision sur la responsabilité n'est plus susceptible des recours ordinaires ou de pourvoi en cassation** ;

- **fixe les délais et modalités selon lesquels les consommateurs** peuvent adhérer au groupe pour obtenir réparation de leur préjudice. Il détermine notamment si les consommateurs doivent s'adresser au professionnel directement ou par l'intermédiaire de l'association pour la réparation de leur préjudice. **L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association** ;

- peut, **à l'occasion de la décision sur la responsabilité,** condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, **y compris ceux afférents à la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 423-4**.

L'**article L. 423-4** indique que **l'association peut s'adjoindre**, avec l'autorisation du juge, **toute personne pour l'assister**, notamment afin qu'elle procède à la réception des demandes d'indemnisation des membres du groupe et plus généralement aux fins de représentation des consommateurs lésés, auprès du professionnel, en vue de leur indemnisation.

· La **section 3** porte sur **la liquidation des préjudices et l'exécution**.

L'**article L. 423-5** indique que **le professionnel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices** subis par chaque consommateur dans les conditions et limités fixées par le jugement.

L'**article L. 423-6** dispose que **le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la phase de liquidation des préjudices**[8](*). Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

L'**article L. 423-7** prévoit que **l'association requérante représente les consommateurs qui n'ont pas été indemnisés** par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée du jugement.

· La **section 4** porte sur **la médiation**[9](*).

L'**article L. 423-8** indique que **l'association requérante peut participer à une médiation**, dans les conditions fixées par la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative[10](*), pour obtenir la réparation des préjudices individuels poursuivie par l'action de groupe.

L'**article L. 423-9** dispose que **tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge**, qui lui donne force exécutoire[11](*). Le juge peut prévoir les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs de l'existence de l'accord homologué.

· La **section 5** porte sur **l'action de groupe dans le domaine de la concurrence**.

L'**article L. 423-10** dispose que lorsque les manquements reprochés au professionnel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du TFUE, **l'action de groupe ne peut être engagée devant le juge que sur le fondement d'une décision constatant ces manquements qui n'est plus susceptible de recours** et a été prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes.

Les manquements du professionnel sont alors réputés établis pour l'application de l'article L. 423-3 relatif au jugement sur la responsabilité.

L'**article L. 423-11** précise que **l'action de groupe ne peut alors être engagée au-delà d'un délai de cinq ans à compter de la décision constatant les manquements**.

· La **section 6** regroupe **diverses dispositions**.

L'**article L. 423-12** porte sur **le délai de prescription**. Il dispose que :

- **l'action de groupe suspend la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices** résultant des manquements constatés par le jugement sur la responsabilité ;

- le délai de prescription recommence à courir**, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois,** à compter du jour où le jugement sur la responsabilité n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation ou du jour de l'homologation de l'accord résultant de la médiation**.**

L'**article L. 423-13** précise que la décision issue du jugement en responsabilité et l'homologation de l'accord négocié par le biais d'une médiation ont **autorité de la force jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé** au terme de la procédure.

L'**article L. 423-14** indique que **l'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans son champ d'application**[12](*). **L'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante**.

L'**article L. 423-15** indique que **l'action de groupe n'est pas recevable lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits et les mêmes manquements que ceux ayant fait l'objet d'une action de groupe précédemment jugée à l'encontre du même professionnel**.

L'**article L. 423-16** dispose que toute association de défense de consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut demander au juge, à compter de la saisine de celui-ci de l'action de groupe, sa substitution dans les droits de l'association requérante, en cas de défaillance de celle-ci.

L'**article L. 423-17** rend **non écrite toute clause tendant à interdire par avance à un consommateur de participer à une action de groupe**.

· La **section 7** comprend les **dispositions relatives à l'outre-mer**.

L'**article L. 423-18** indique que **le chapitre relatif à l'action de groupe est applicable à Wallis-et-Futuna**[13](*).

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En commission des Affaires économiques, les députés ont adopté trente-six amendements. Outre vingt-trois amendements rédactionnels ou de précision de M. Razzy Hammadi, rapporteur, ou de M. Sébastien Denaja, rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois, ils ont ainsi adopté :

- un **amendement** de clarification du rapporteur**,** visant à indiquer que **le juge constate la recevabilité de l'action de groupe et statue sur la responsabilité du professionnel dans la même décision** ;

- un **amendement** du rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois prévoyant que **le juge peut préciser les conditions de mise en oeuvre d'une réparation en nature**, lorsqu'une telle réparation lui paraît plus adaptée ;

- un **amendement** du rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois indiquant que afin de déterminer le montant des préjudices, **le juge peut ordonner toute mesure d'instruction nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces**, y compris celles détenues par le professionnel ;

- un **amendement** rédactionnel et un **amendement** de précision du député centriste Thierry Benoît ;

- un **amendement** du rapporteur précisant que **le délai fixé par le juge pour permettre aux consommateurs d'adhérer au groupe ne peut être inférieur à trente jours ni supérieur à six mois** ;

- un **amendement** du rapporteur précisant que **le juge détermine si les consommateurs s'adressent au professionnel soit directement soit par l'intermédiaire de l'association ou du tiers** que l'association peut s'adjoindre en application de l'article L. 423-4 ;

- un **amendement** du rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois précisant que le juge fixe le délai dans lequel les contestations portant sur les demandes d'indemnisation individuelle doivent lui être adressées ;

- un **amendement** du rapporteur permettant au juge d'ordonner la consignation à la Caisse des dépôts et consignations d'une partie des sommes dues par le professionnel ;

- un **amendement** du rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois précisant que **le tiers** que l'association peut s'adjoindre **devra appartenir à une profession judiciaire réglementée** dont la liste est fixées par décret en Conseil d'État[14](*) ;

- un **amendement** du rapporteur créant une Section 2 bis **instituant une procédure d'action de groupe simplifiée.** Ainsi, **lorsque les consommateurs sont aisément identifiables, le juge pourra condamner sous astreinte le professionnel à indemniser directement et individuellement, dans un délai déterminé, les consommateurs lésés, selon les modalités qu'il fixe.** Préalablement à l'exécution par le professionnel et selon les modalités déterminées par le juge, cette décision, qui n'est plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures de publicité, aux frais du professionnel, afin d'informer les consommateurs concernés de son existence et leur permettre, le cas échéant, de renoncer à son bénéfice. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de cette section ;

- un **amendement** du rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois indiquant que, dans le cas de la médiation, les frais de publicité sont à la charge du professionnel ;

- un **amendement** du rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois prévoyant que, pour le cas d'une action de groupe intervenant **dans le domaine de la concurrence, le juge peut ordonner l'exécution provisoire du jugement pour ce qui concerne les seules mesures de publicité**, afin de permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti.

En séance publique, les députés ont adopté, outre neuf amendements rédactionnels ou de précision du rapporteur :

- un **amendement de précision** des députés UMP Damien Abad et Catherine Vautrin ;

- un **amendement** de M. Gabriel Serville visant à préciser que le juge fixe les délais qui ne peuvent être inférieurs à deux mois (contre trente jours dans le texte issu des travaux de la commission) ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité pour que les consommateurs adhèrent au groupe ;

- **un amendement du rapporteur précisant la procédure simplifiée. Cette procédure vise désormais le cas où les consommateurs sont identifiés (et non plus identifiables) : le juge peut alors, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, le condamner, le cas échéant sous astreinte prononcée au profit de l'association, à indemniser directement et individuellement, dans un délai déterminé, les consommateurs lésés, selon les modalités qu'il fixe.** Préalablement à son exécution par le professionnel et selon les modalités et dans le délai fixé par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision. En cas d'inexécution par le professionnel de la décision rendue dans le délai fixé, les dispositions de l'article L. 423-6 (sur les difficultés à l'occasion de la liquidation) et de l'article L. 423-7 (sur la représentation par l'association des consommateurs non indemnisés aux fins de l'exécution du jugement) sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.

- un **amendement** de Mme Pascale Got et des membres du groupe socialiste précisant que, dans le cadre d'un accord issu d'une médiation, l'accord précise les délais et modalités selon lesquels les consommateurs adhèrent au groupe.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur souligne que le présent article, qui institue une procédure d'action de groupe, constitue une des dispositions phares du présent projet de loi.

L'introduction d'une action de groupe est nécessaire car **les modes actuels de réparation des dommages ne sont pas satisfaisants pour les consommateurs**.

Comme l'indiquaient notre collègue Richard Yung et notre ancien collègue Laurent Béteille dans leur rapport sur l'action de groupe fait au nom de la commission des Lois, il s'agit d'**un des paradoxes du secteur de la consommation :** « ***alors que les dommages y présentent un caractère de masse****, puisqu'ils se répètent à l'identique pour tous les consommateurs placés dans la même situation et qu'ils trouvent leur origine dans le même manquement du professionnel à ses obligations,* ***ils ne font pas l'objet d'une indemnisation en conséquence*** »[15(*)]. Ils notaient par ailleurs que « *bien que chaque consommateur lésé dispose d'une action individuelle pour obtenir la réparation de son dommage, il est dissuadé d'agir parce que le gain n'en vaut pas les inconvénients ou que, seul, il ne parviendra pas à prouver la responsabilité de l'entreprise* »[16(*)]. L'étude d'impact du présent projet de loi confirme ce constat en jugeant qu'« *eu égard à la faiblesse des montants sur lesquels portent [les] litiges [nés des conditions de formation et d'exécution des contrats de consommation], les consommateurs renoncent souvent à toute action individuelle sur le terrain judiciaire* »[17(*)].

La création d'une procédure d'action de groupe, c'est-à-dire une procédure civile permettant à un ou plusieurs requérants d'exercer, au nom d'une catégorie de personnes, une action en justice, **est envisagée depuis le début des années 1980**.

Dans cette période, des propositions de loi sont ainsi déposées, à l'exemple d'un texte déposé en 1984-1985 par M. Bernard Stasi, alors député. En 1990, le professeur Jean Calais-Auloy propose, dans son rapport remis au Premier ministre, au nom de la commission pour la codification du droit de la consommation, d'instaurer un mécanisme d'action de groupe.

Les initiatives se multiplient depuis le début des années 2000 :

- en 2003, M. Luc Chatel, alors député, remet un rapport au Premier ministre, intitulé « *De la conso méfiance à la conso confiance* »[18(*)], dans lequel il recommande notamment la mise en place d'un recours collectif soigneusement encadré ;

- en janvier 2005, le Président de la République, Jacques Chirac, demande au Gouvernement, à l'occasion de ses voeux aux forces vives de la Nation, de « *proposer une modification de la législation pour permettre à des groupes de consommateurs et à leurs associations d'intenter des actions collectives contre des pratiques abusives rencontrées sur certains marchés* ». Un groupe de travail est alors mis en place, mais il ne peut aboutir à une position partagée ;

- en septembre 2006, le Conseil de la concurrence émet un avis[19(*)] favorable à la mise en place d'actions de groupe des consommateurs en matière de concurrence ;

- en janvier 2008, la commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, préconise l'instauration des actions de groupe en matière de consommation et de concurrence[20(*)] ;

- de nombreuses propositions de loi sont déposées par des parlementaires de tous bords : en avril 2006 par Nicole Bricq et plusieurs membres du groupe socialiste[21(*)] ; en avril 2006 par le député Luc Chatel[22(*)] ; en février 2007 par Arnaud Montebourg et les membres du groupe socialiste et apparentés[23(*)] ; en mars 2007 par Jacques Desallangre et plusieurs députés communistes[24(*)] ; en décembre 2007 par Odette Terrade et plusieurs sénateurs communistes[25(*)] ; en septembre 2009 par Jean-Marc Ayrault, alors président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche[26(*)] ;

- en novembre 2006, le Gouvernement dépose même un projet de loi en faveur des consommateurs[27(*)], dont l'article 12 institue l'action de groupe. Ce texte ne peut cependant être examiné par le Parlement faute de temps, en raison des échéances électorales de 2007.

En mai 2010, la commission des Lois du Sénat publie donc **son rapport sur l'action de groupe, document qui fait aujourd'hui référence**. **En 2011**, à l'initiative de notre collègue Nicole Bonnefoy, alors rapporteure pour avis au nom de la commission des Lois, **le Sénat adopte un dispositif s'inspirant de ce rapport, dans le cadre de l'examen du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs**[28(*)], texte qui ne peut cependant aboutir en raison des échéances électorales de 2012.

La question de la mise en place d'une procédure d'action de groupe constitue donc un débat récurrent depuis près de trente ans. Les **partisans** de cette procédure ont notamment mis en avant les éléments suivants :

- **il n'existe pas de véritable procédure d'action de groupe en droit français** : l'action en représentation conjointe, qui permet à une association de consommateurs représentative au plan national d'agir en réparation pour le compte de consommateurs nommément identifiés qui lui confient expressément mandat de les représenter n'a pas fonctionné. Seules cinq actions ont été engagées depuis sa création en 1992[29(*)] ;

- **l'absence d'action de groupe empêche la réparation de préjudices de faible montant** subis par les consommateurs ;

- **des comportements** sources de préjudices **sont susceptibles de perdurer** car ils ne sont pas contestés et pas sanctionnés.

Les **opposants** à l'action de groupe ont appuyé leur position sur deux principaux arguments :

- l'action de groupe constituerait un **risque de déstabilisation pour les entreprises françaises** : elle conduirait à l'augmentation du montant des primes d'assurances de responsabilité civile des entreprises, qui serait répercutée sur les consommateurs et aurait un effet sur la réputation et l'image des entreprises auprès des consommateurs ;

- **les dérives du système américain ont constitué un véritable « épouvantail »** : aux États-Unis, des centaines de millions de dollars sont régulièrement versés à titre de dommages et intérêts à des groupes de consommateurs ayant subi un préjudice de masse. Le système constitue d'ailleurs un véritable marché pour les avocats qui se spécialisent dans ce type de contentieux. Il est marqué par le principe de l'« *opt out* » : le juge définit *a priori* la classe des plaignants, toute personne correspondant aux critères étant susceptible d'invoquer le bénéfice de son jugement à l'encontre de l'entreprise condamnée.

Votre rapporteur estime que les arguments des opposants à l'action de groupe **ne sont guère convaincants** : s'agissant de la compétitivité de l'économie, il relève qu'**une étude de la Commission européenne de 2008**[30(*)] **a constaté l'absence d'impact sur la compétitivité des pays européens ayant introduit un tel mécanisme**. Par ailleurs, les dérives des *class action* américaines sont liées aux caractéristiques propres au système judiciaire américain : **l'introduction d'une procédure d'action de groupe s'appuyant sur les règles propres au modèle procédural français**, comme le recommandait le rapport Béteille-Yung, **permettra d'éviter les dérives américaines**.

Dans ces conditions, **votre rapporteur salue le dispositif d'action de groupe introduit par le présent article : il se réjouit de cette avancée très importante pour les consommateurs**.

Il estime, comme l'indique l'étude d'impact, que « *l'action de groupe apparaît (...) comme* ***la forme d'action en réparation la plus adaptée pour le traitement des contentieux de masse qui se caractérisent par une plus grande homogénéité****, voire une identité des situations de fait et de droit, suite à des pratiques illicites ou abusives d'un même professionnel* »[31(*)]. Il souligne par ailleurs que **les Français y sont très favorables** : d'après un sondage cité par un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE), plus de 80 % de Français y sont favorables, soit un niveau supérieur à la moyenne de l'Union européenne[32(*)].

Le dispositif prévu par le présent article **s'inspire assez largement des conclusions de nos collègues Yung et Béteille**[33(*)], **et répond aux recommandations formulées par le Conseil national de la consommation (CNC)** dans son avis en date du 11 octobre 2012.

Votre rapporteur souhaite souligner quelques éléments importants de la procédure instituée par le présent article :

- l'action de groupe est confiée aux associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation.

Les conditions de l'agrément prévu par l'article L. 411-1 du code de la consommation

L'article L. 411-1 du code de la consommation dispose que les associations de défense des consommateurs peuvent être agréées, « *compte tenu de leur représentativité sur le plan national ou local* », dans des conditions définies par décret.

L'article R. 411-1 du même code précise les conditions d'octroi de l'agrément :

- avoir plus d'une année d'existence (1°) ;

- justifier, pendant cette année d'existence, d'une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs, appréciée notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications, de la tenue de réunions d'information et de permanences (2°) ;

- réunir un nombre de membres cotisant individuellement : au moins égal à 10 000 pour les associations nationales, suffisant au regard du cadre territorial de leur activité, pour les associations locales, départementales ou régionales (3°).

Ainsi, **seules 16 associations auront la possibilité d'engager des actions de groupe**.

Les associations de consommateurs qui pourront engager une action de groupe

Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC) ;

Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC) ;

Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs (ALLDC) ;

Association Syndicale d'Étude sur la Consommation (ASSECO-CFDT) ;

Confédération Générale du Logement (CGL) ;

Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) ;

Conseil National des Associations Familiales Laïques (CNAFAL) ;

Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques (CNAFC) ;

Confédération Nationale du Logement (CNL) ;

Confédération Syndicale des Familles (CSF) ;

Familles de France (FF) ;

Familles Rurales (FR) ;

Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) ;

Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés (INDECOSA-CGT) ;

Union Fédération des Consommateurs (UFC-Que choisir) ;

Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)

Source : réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

- **seuls les préjudices matériels sont concernés**. Les domaines de la santé et de l'environnement n'entrent donc pas dans le champ du présent article : les préjudices ne sont pas, dans ces domaines, uniquement matériels, mais aussi potentiellement physiques et moraux. Leur évaluation ne peut donc être qu'individuelle. **Votre rapporteur salue cependant l'engagement du Gouvernement**, confirmé devant votre commission par le ministre chargé de la consommation, **à présenter dans les prochains mois un texte permettant l'instauration d'une action de groupe en matière de santé** et de mener une réflexion sur l'introduction d'une action de groupe en matière d'environnement ;

- **pour ce qui concerne la définition du groupe, le principe de l'*« opt in »* est retenu :** les membres du groupe doivent se déclarer afin d'être représentés dans l'action de groupe. Votre rapporteur relève que l'***« opt out »***, système dans lequel le groupe comprend l'ensemble des victimes sauf celles qui ont exprimé leur refus d'y participer, **ne serait pas conforme à la Constitution**, ceci conformément à une décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1989[34](*).

- le déclenchement d'une action de groupe n'empêche pas l'association requérante de lancer une **médiation** afin d'obtenir la réparation des préjudices entrant dans le champ de l'action de groupe ;

- outre la consommation, **la concurrence peut également faire l'objet d'une action de groupe** : dans ce domaine, **l'action de groupe ne peut être engagée que sur le fondement d'une décision devenue définitive constatant une pratique anticoncurrentielle**, qu'elle ait été prononcée par les autorités ou juridictions nationales ou européennes. Même si la nécessité de s'appuyer sur une décision devenue définitive conduirait à des délais importants, comme l'a relevé M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence lors de son audition par votre commission, votre rapporteur estime que cette disposition est incontournable pour des raisons de sécurité juridique.

Aux yeux de votre rapporteur, **le dispositif proposé par le présent article est équilibré**.

Il est ainsi apparu au cours des auditions que **les associations de défense des consommateurs soutiennent ce dispositif.** La CLCV déclare ainsi « *[soutenir] l'instauration d'une action de groupe, procédure que [l'association appelle] de [ses] voeux depuis de nombreuses années afin de permettre aux consommateurs de disposer d'une voie de recours adaptée, permettant la réparation du préjudice subi par tous les consommateurs* »[35](*). Pour ce qui concerne les organisations professionnelles, si certaines restent opposées par principe à l'institution d'une action de groupe, toutes ont relevé le caractère équilibré de la procédure proposée par le Gouvernement.

Votre rapporteur estime donc que **ce dispositif constitue une avancée historique pour les droits des consommateurs** : il doit, à ses yeux, constituer une « arme de dissuasion massive » des associations des consommateurs et inciter les professionnels à des comportements plus vertueux.

Votre commission a adopté dix-huit amendements à cet article. Outre sept amendements rédactionnels et de précision de votre rapporteur et quatre amendements rédactionnels et de précision de Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des Lois, elle a adopté :

- un **amendement** de Nicole Bonnefoy visant à ce que, **en cas de concurrence d'actions de groupe pour les mêmes faits, une association parmi les requérantes soit désignée chef de file**, soit par elles, soit par le juge ;

- un amendement de votre rapporteur visant à **préciser les conditions d'engagement de l'action de groupe simplifiée** : cet amendement clarifie tout d'abord les termes « *consommateurs identifiés* » en indiquant que cette procédure ne peut être choisie que **lorsque l'identité et le nombre de consommateurs lésés sont connus**. Il limite ensuite cette procédure aux cas de préjudices « sériels », c'est-à-dire aux cas où les consommateurs lésés ont subi **un préjudice d'un montant identique ou un préjudice d'un même montant par période de référence**. Enfin, il supprime la possibilité pour le juge de condamner le professionnel sous astreinte au profit de l'association.

Votre rapporteur estime que la procédure d'action de groupe simplifiée est ainsi parfaitement encadrée. Il rappelle que la condamnation est bien entendu susceptible d'appel et que la décision de recourir à la procédure simplifiée plutôt qu'à la procédure « standard » relèvera du juge. Il souligne enfin que le professionnel aura, dans certains cas, intérêt à ce que la procédure simplifiée soit choisie : elle sera plus rapide et la publicité du jugement sera limitée car individuelle.

- un **amendement** de votre rapporteur visant à clarifier le fait que **seule l'association requérante peut participer à une médiation au nom du groupe** ;

- **deux amendements** de la rapporteure de la commission des Lois visant à **préciser la procédure en cas de médiation** : il s'agit d'indiquer, d'une part, que le juge vérifie si l'accord négocié au nom du groupe est conforme aux intérêts des consommateurs, et d'autre part, que l'accord de médiation lui-même prévoit les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de la possibilité d'adhérer à l'accord homologué ;

- **deux amendements de clarification** de votre rapporteur visant à préciser que les dispositions figurant aux nouveaux articles L. 423-14 et L. 423-15 s'appliquent également au cas où un accord de médiation a été homologué.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2 (articles L. 211-15 [nouveau], L. 532-2 du code de l'organisation judiciaire et L. 462-7 du code de commerce) - Désignation de tribunaux spécialisés pour traiter des actions de groupe et application dans le temps de la nouvelle réglementation

Commentaire : cet article confie à des tribunaux de grande instance (TGI) spécialisés le traitement des actions de groupe ; il précise les modalités d'application dans le temps des actions de groupe en matière de concurrence ; il prévoit les modalités de suivi de l'application de cette nouvelle procédure.

I. Le droit en vigueur

· La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de l'organisation judiciaire, qui comprend les articles L. 211-10 à L. 211-14, porte sur la **compétence particulière confiée à certains tribunaux de grande instance (TGI)**.

Les différents articles de cette sous-section précisent que des TGI spécialement désignés connaissent des actions :

- en matière de propriété littéraire et artistique, de dessins et modèles, de brevets d'invention, de certificats d'utilité, de certificats complémentaires de protection, de topographie de produits semi-conducteurs, d'obtentions végétales, d'indications géographiques et de marques (article L. 211-10) ;

- en matière de marque communautaire (article L. 211-11) ;

- en matière de dessins ou modèles communautaires (article L. 211-11-1) ;

- engagées sur le fondement des dispositions des instruments internationaux et communautaires relatives au déplacement illicite international d'enfants (article L. 211-12) ;

- aux fins d'adoption ou de reconnaissance des jugements d'adoption rendus à l'étranger, lorsque l'enfant résidant habituellement à l'étranger a été, est ou doit être déplacé vers la France (article L. 211-13) ;

L'article L. 211-14 dispose enfin que des TGI spécialement désignés connaissent des contestations relatives aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation des contrats de droit privé relevant de la commande publique dans certains cas et certaines conditions.

L'**article L. 532-2** du même code dispose que les dispositions des articles L. 211-10 et L. 211-12 sont applicables à Wallis-et-Futuna.

· L'**article L. 462-7 du code de commerce** dispose que l'Autorité de la concurrence ne peut être saisie de faits remontant à plus de cinq ans s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction (**alinéa 1**).

Les actes interruptifs de la prescription de l'action publique sont également interruptifs de la prescription devant l'Autorité de la concurrence **(alinéa 2**).

Toutefois, la prescription est acquise en toute hypothèse lorsqu'un délai de dix ans à compter de la cessation de la pratique anticoncurrentielle s'est écouté sans que l'Autorité de la concurrence ait statué sur celle-ci (**alinéa 3**).

II. Le texte du projet de loi

Le **I** du présent article crée un nouvel article L. 211-15 au sein du code de l'organisation judiciaire afin de préciser que **des TGI spécialement désignés connaissent des actions de groupe**.

Le **II** procède à une coordination à l'article L. 532-2 afin de préciser que l'article L. 211-15 est applicable à Wallis-et-Futuna.

Le **III** dispose que **l'action de groupe ne peut être introduite dans le domaine de la concurrence pour la réparation des préjudices ayant fait l'objet d'une décision** d'une autorité de concurrence constatant ces manquements et **qui n'est plus susceptible de recours** intervenue avant la date de la publication de la loi.

Le **IV** rend le III applicable à Wallis-et-Futuna.

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En **commission des Affaires économiques**, **deux amendements** ont été adoptés par les députés :

- un amendement du rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois insérant un nouvel alinéa à l'article L. 462-7 du code de commerce disposant que **la saisine de l'Autorité de la concurrence ou d'une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou de la Commission**

européenne interrompt la prescription de l'action civile. L'interruption résultant de cette saisine produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive ;

- un amendement de Mme Pascale Got prévoyant la **remise au Parlement, quatre ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi, d'un rapport évaluant les conditions de mise en oeuvre de la procédure d'action de groupe** et proposant les adaptations nécessaires. Ce rapport envisage également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe.

En **séance publique**, aucun amendement n'a été adopté.

IV. La position de votre commission

Cet article précise les conditions de mise en oeuvre de l'action de groupe instituée par l'article 1er.

S'agissant de la **compétence des TGI spécialisés pour connaître des actions de groupe**, cette disposition vise, comme l'indique le Gouvernement, à « *faciliter le regroupement des actions de groupe et de favoriser l'harmonisation des décisions (et éviter l'éparpillement et les doubles saisines) [ainsi qu'à] favoriser l'efficacité et la réactivité (...) de la justice* »[36(*)]. Les TGI qui seront désignés sont ceux aujourd'hui compétents en matière de pratiques restrictives de concurrence, à savoir les TGI de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes et Fort-de-France[37(*)].

Votre rapporteur souligne par ailleurs que **le III vise à garantir la sécurité juridique nécessaire pour les entreprises**. Compte tenu de la longueur des procédures les faits qui sont à l'origine de ces décisions sont souvent très anciens[38(*)].

Votre commission a adopté **cinq amendements à cet article**. Outre **deux amendements** identiques **de correction d'une erreur matérielle,** de votre rapporteur et de la rapporteure pour avis au nom de la commission des Lois, et un **amendement de précision**, elle a ainsi adopté :

- un **amendement** de votre rapporteur visant à substituer à la saisine d'une autorité de la concurrence l'ouverture d'une procédure devant une telle autorité, l'organisation de la procédure en matière de concurrence variant entre la France, les instances européennes ou les autres États membres ;

- un **amendement** de Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis au nom de la commission du Développement durable, visant à réduire à trente mois le délai de remise au Parlement du rapport faisant le bilan de la mise en oeuvre de la procédure d'action de groupe, et à préciser que ce rapport doit examiner la possibilité d'étendre cette procédure aux domaines de la santé et de l'environnement.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Tableau comparatif :

	Texte du projet de loi **___**	**Texte adopté par l'Assemblée nationale** ___	**Texte de la commission** ___
	Projet de loi relatif à la consommation	**Projet de loi relatif à la consommation**	**Projet de loi relatif à la consommation**
	CHAPITRE IER	CHAPITRE IER	CHAPITRE IER
	Action de groupe	**Action de groupe**	**Action de groupe**
	Article 1er	**Article 1er**	**Article 1er**
Code de la consommation Livre IV : Les associations de	Le titre II du livre IV du code de la consommation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :	**Alinéa sans modification**	**Alinéa sans modification**

consommateurs Titre II : Actions en justice des associations			
	« CHAPITRE III	« CHAPITRE III	« CHAPITRE III
	« Action de groupe	**« Action de groupe**	**« Action de groupe**
	« Section 1	« Section 1	« Section 1
	« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir	**« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir**	**« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir**
	« Art. L. 423-1. - Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation identique ou similaire et ayant pour origine commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles :	« Art. L. 423-1. - Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire et ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles :	« Art. L. 423-1. - Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles :
	« 1° A l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;	« 1° **Sans modification**	« 1° **Sans modification**
	« 2° Ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.	« 2° **Sans modification**	« 2° **Sans modification**
	« Seule la réparation des préjudices matériels résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs et résultant d'une des causes	« Seule la réparation des préjudices matériels résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs et résultant d'une des causes	**Alinéa sans modification**

	mentionnées ci-dessus peut être poursuivie par cette action.	mentionnées aux 1° et 2° peut être poursuivie par cette action.	
			« Lorsque plusieurs associations introduisent une action portant sur les mêmes faits, elles désignent l'une d'entre elles pour conduire celle qui résulte de la jonction de leurs différentes actions. À défaut, cette désignation est effectuée par le juge.
	« Art. L. 423-2. - L'action de groupe est introduite selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.	« Art. L. 423-2. - **Sans modification**	« Art. L. 423-2. - **Sans modification**
	« Section 2	« Section 2	« Section 2
	« Le jugement sur la responsabilité	**« Le jugement sur la responsabilité**	**« Le jugement sur la responsabilité**
	« Art. L. 423-3. - Le juge constate que les conditions mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée.	« Art. L. 423-3. - Dans la même décision, le juge constate que les conditions de recevabilité mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.	« Art. L. 423-3. - **Alinéa sans modification**
	« Le juge détermine le montant des préjudices pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices.	« Le juge détermine ~~le montant des préjudices~~ pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en oeuvre par le professionnel.	« Le juge détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini, ainsi que leur montant ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en oeuvre par le professionnel.
		« À cette fin, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner	**Alinéa sans modification**

		toute mesure d'instruction légalement admissible nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel.	
	« Le juge ordonne, aux frais du professionnel, les mesures nécessaires pour informer, par tous moyens appropriés, les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, de la décision rendue.	« Le juge ordonne, aux frais du professionnel, les mesures adaptées pour informer, par tous moyens appropriés, les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, de la décision rendue.	**Alinéa sans modification**
	« Les mesures de publicité du jugement ne peuvent être mises en oeuvre qu'une fois que la décision sur la responsabilité n'est plus susceptible des recours ordinaires ou de pourvoi en cassation.	« Les mesures de publicité du jugement ne peuvent être mises en oeuvre qu'une fois que la décision sur la responsabilité n'est plus susceptible ~~des voies de recours ordinaires et de pourvoi en cassation~~.	« Les mesures de publicité du jugement ne peuvent être mises en oeuvre qu'une fois que la décision sur la responsabilité n'est plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation.
	« Le juge fixe les délais et modalités selon lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice. Il détermine notamment si les consommateurs doivent s'adresser au professionnel directement ou par l'intermédiaire de l'association pour la réparation de leur préjudice. L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.	« Le juge fixe les délais, qui ne peuvent être inférieurs à deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par lui, et les modalités selon lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice. Il détermine notamment si les consommateurs s'adressent au professionnel soit directement, soit par l'intermédiaire de l'association ou du tiers ~~visé~~ à l'article L. 423-4. Il fixe le délai dans lequel les contestations portant sur les demandes d'indemnisation individuelle lui sont adressées. L'adhésion au groupe vaut mandat ~~aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante~~ ; elle ne vaut ni n'implique adhésion à celle-ci.	« Le juge fixe les délais, qui ne peuvent être inférieurs à deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par lui, et les modalités selon lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice. Il détermine notamment si les consommateurs s'adressent au professionnel soit directement, soit par l'intermédiaire de l'association ou du tiers mentionné à l'article L. 423-4. Il fixe le délai dans lequel les contestations portant sur les demandes d'indemnisation individuelle lui sont adressées. L'adhésion au groupe vaut mandat au profit de l'association requérante aux fins d'indemnisation ; elle ne vaut ni n'implique adhésion à celle-ci.

	« À l'occasion de la décision sur la responsabilité, le juge peut condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 423-4.	« Lorsqu'il statue sur la responsabilité, le juge peut condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en oeuvre de l'article L. 423-4.	**Alinéa sans modification**
		« Il peut ordonner, lorsqu'il la juge nécessaire et compatible avec la nature de l'affaire, la consignation à la Caisse des dépôts et consignations d'une partie des sommes dues par le professionnel.	**Alinéa sans modification**
	« Art. L. 423-4. - L'association peut s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, toute personne pour l'assister, notamment aux fins qu'elle procède à la réception des demandes d'indemnisation des membres du groupe et plus généralement aux fins de représentation des consommateurs lésés, auprès du professionnel, en vue de leur indemnisation.	« Art. L. 423-4. - L'association peut s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, toute personne appartenant à une profession judiciaire réglementée dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, pour l'assister, notamment afin qu'elle procède à la réception des demandes d'indemnisation des membres du groupe et plus généralement afin qu'elle représente les consommateurs lésés, auprès du professionnel, en vue de leur indemnisation.	« Art. L. 423-4. - **Sans modification**
		« Section 2 bis	« Section 2 bis
		« Procédure d'action de groupe simplifiée	**« Procédure d'action de groupe simplifiée**
		« Art. L. 423-4-1. - ~~Lorsque les consommateurs sont identifiés, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier, le cas échéant sous astreinte prononcée au profit de~~	« Art. L. 423-4-1. - Lorsque l'identité et le nombre des consommateurs lésés sont connus et lorsque ces consommateurs ont subi un préjudice d'un même montant ou d'un montant identique par période de référence, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier à les indemniser directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe.

		~~l'association, à indemniser directement et individuellement, dans un délai déterminé, les consommateurs lésés, selon les modalités qu'il fixe.~~	
		« Préalablement à son exécution par le professionnel et selon des modalités et dans le délai fixé par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.	**Alinéa sans modification**
		« En cas d'inexécution par le professionnel, à l'égard des consommateurs ayant accepté l'indemnisation, de la décision rendue dans le délai fixé, les articles L. 423-6 et L. 423-7 sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation dans les termes de la décision vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.	**Alinéa sans modification**
		« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente section.	**Alinéa sans modification**
	« Section 3	« Section 3	« Section 3
	« Liquidation des préjudices et exécution	**« Liquidation des préjudices et exécution**	**« Liquidation des préjudices et exécution**
	« Art. L. 423-5. - Le professionnel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices subis par chaque consommateur dans les conditions et limites fixées par le jugement	« Art. L. 423-5. - Le professionnel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices subis par chaque consommateur, dans les conditions,	« Art. L. 423-5. - **Sans modification**

	mentionné à l'article L. 423-3.	limites et délais fixés par le jugement mentionné à l'article L. 423-3.	
	« Art. L. 423-6. - Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la phase de liquidation des préjudices.	« Art. L. 423-6. - **Sans modification**	« Art. L. 423-6. - **Sans modification**
	« Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.		
	« Art. L. 423-7. - L'association requérante représente les consommateurs qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée des jugements mentionnés au second alinéa de l'article L. 423-6.	« Art. L. 423-7. - L'association requérante représente les consommateurs qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée du jugement mentionné au second alinéa de l'article L. 423-6.	« Art. L. 423-7. - L'association requérante représente les consommateurs membres du groupe qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée du jugement mentionné au second alinéa de l'article L. 423-6.
	« Section 4	« Section 4	« Section 4
	« Médiation	**« Médiation**	**« Médiation**
	« Art. L. 423-8. - L'association requérante peut participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels mentionnés à l'article L. 423-1.	« Art. L. 423-8. - L'association requérante peut participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels mentionnés à l'article L. 423-1.	« Art. L. 423-8. - Seule l'association requérante peut participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels mentionnés à l'article L. 423-1.
	« Art. L. 423-9. - Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui lui donne force exécutoire.	« Art. L. 423-9. - Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui lui donne force exécutoire. Cet accord précise les délais et modalités selon lesquels	« Art. L. 423-9. - Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui vérifie s'il est conforme aux intérêts de ceux auxquels il a vocation à s'appliquer et lui donne force exécutoire. Cet accord précise les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés

		les consommateurs y adhérent.	de la possibilité d'y adhérer, ainsi que les délais et modalités de cette adhésion.
	« Le juge peut prévoir les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs de l'existence de l'accord ainsi homologué.	~~« Le juge peut prévoir, à la charge du professionnel, les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de l'existence de l'accord ainsi homologué.~~	**Alinéa supprimé**
	« Section 5	« Section 5	« Section 5
	« Action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence	**« Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence**	**« Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence**
	« Art. L. 423-10. - Lorsque les manquements reprochés au professionnel par les requérants portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'action mentionnée à l'article L. 423-1 ne peut être engagée devant le juge que sur le fondement d'une décision constatant ces manquements qui n'est plus susceptible de recours et a été prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes.	« Art. L. 423-10. - Lorsque les manquements reprochés au professionnel ~~par les requérants~~ portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'action mentionnée à l'article L. 423--1 ne peut être engagée devant le juge que sur le fondement d'une décision constatant les manquements, qui n'est plus susceptible de recours et qui a été prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes.	« Art. L. 423-10. - Lorsque les manquements reprochés au professionnel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'action mentionnée à l'article L. 423-1 ne peut être engagée devant le juge que sur le fondement d'une décision constatant les manquements, qui n'est plus susceptible de recours et qui a été prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes.
	« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont réputés établis pour l'application de l'article L. 423-3.	« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont réputés établis de manière irréfragable pour l'application de l'article L. 423-3.	**Alinéa sans modification**
	« Art. L. 423-11. - L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au-delà d'un délai de cinq ans à compter de la décision	« Art. L. 423-11. - L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au delà d'un délai de cinq ans à compter ~~de~~	« Art. L. 423-11. - L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au-delà d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la décision mentionnée à l'article L. 423-10 n'est plus susceptible

	mentionnée à l'article L. 423-10.	~~la décision devenue définitive mentionnée à l'article L. 423-10.~~	de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation.
		« Le juge peut ordonner l'exécution provisoire du jugement mentionné à l'article L. 423-3 pour ce qui concerne les seules mesures de publicité, afin de permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti.	« Art. L. 423-11-1 (nouveau). - Le juge peut ordonner l'exécution provisoire du jugement mentionné à l'article L. 423-3 pour ce qui concerne les seules mesures de publicité, afin de permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti.
	« Section 8	« Section 6	« Section 6
	« Dispositions diverses	**« Dispositions diverses**	**« Dispositions diverses**
	« Art. L. 423-12. - L'action mentionnée à l'article L. 423-1 suspend la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement prévu à l'article L. 423-3.	« Art. L. 423-12. - L'action mentionnée à l'article L. 423-1 suspend la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement prévu aux articles L. 423-3 ou L. 423-4-1.	« Art. L. 423-12. - **Sans modification**
	« Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter du jour, selon le cas, où le jugement rendu conformément à l'article L. 423-3 n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation ou de l'homologation prévue à l'article L. 423-9.	« Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la date à laquelle, selon le cas, le jugement rendu en application des articles L. 423-3 ou L. 423-4-1 n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation ou de l'homologation prévue à l'article L. 423-9.	
	« Art. L. 423-13. - La décision prévue à l'article L. 423-3 et celle résultant de l'application de l'article L. 423-9 ont également autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure.	« Art. L. 423-13. - Les décisions prévues aux articles L. 423-3 et L. 423-4-1 ainsi que celle résultant de l'application de l'article L. 423-9 ont également autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé	« Art. L. 423-13. - **Sans modification**

		au terme de la procédure.	
	« Art. L. 423-14. - L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans son champ d'application. L'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante.	« Art. L. 423-14. - L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par la décision du juge mentionnée à l'article L. 423-3.	« Art. L. 423-14. - L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par la décision du juge mentionnée à l'article L. 423-3 ou d'un accord homologué en application de l'article L. 423-9.
	« Art. L. 423-15. - N'est pas recevable l'action prévue à l'article L. 423-1 lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits et les mêmes manquements que ceux ayant fait l'objet d'une action de groupe précédemment jugée à l'encontre du même professionnel.	« Art. L. 423-15. - N'est pas recevable l'action prévue à l'article L. 423-1 lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits ~~et~~ les mêmes manquements que ceux ayant déjà fait l'objet du jugement prévu à l'article L. 423-3.	« Art. L. 423-15. - N'est pas recevable l'action prévue à l'article L. 423-1 lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits, les mêmes manquements et la réparation des mêmes préjudices que ceux ayant déjà fait l'objet du jugement prévu à l'article L. 423-3 ou d'un accord homologué en application de l'article L. 423-9.
	« Art. L. 423-16. - Toute association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut demander au juge, à compter de la saisine de celui-ci de l'action prévue à l'article L. 423-1, sa substitution dans les droits de l'association requérante, en cas de défaillance de celle-ci.	« Art. L. 423-16. - Toute association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut demander au juge, à compter de sa saisine en application de l'article L. - 423-1 et à tout moment, sa substitution dans les droits de l'association requérante, en cas de défaillance de cette dernière.	« Art. L. 423-16. - **Sans modification**
	« Art. L. 423-17. - Est réputée non écrite toute clause tendant à interdire par avance à un consommateur de participer à une action de groupe.	« Art. L. 423-17. - Est réputée non écrite toute clause ayant pour objet ou effet d'interdire à un consommateur de participer à une action de groupe.	« Art. L. 423-17. - **Sans modification**
	« Section 7	« Section 7	« Section 7
	« Dispositions relatives à l'outre-mer	**« Dispositions relatives à ~~l'~~outre-mer**	**« Dispositions relatives aux outre-mer**
	« Art. L. 423-18. - Le présent chapitre est applicable dans les îles	« Art. L. 423-18. - **Sans modification**	« Art. L. 423-18. - **Sans modification**

	Wallis et Futuna. »		

	Article 2	**Article 2**	**Article 2**
Code de l'organisation judiciaire Livre II : Juridictions du premier degré Titre I^{er} : Le tribunal de grande instance Chapitre I^{er} : Institution et compétence Section 1 : Compétence matérielle Sous-section 2 : Compétence particulière à certains tribunaux de grande instance	I. - La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :	I. - **Sans modification**	I. - **Sans modification**
	« Art. L. 211-15. - Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »		
Livre V : Dispositions particulières à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis-et-Futuna, aux Terres australes et antarctiques françaises, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie Titre III : Dispositions applicables à Wallis-et-Futuna Chapitre II : Des juridictions Section 1 : Le tribunal de première instance Art. L. 532-2. - Les dispositions des articles L. 211-10 et L. 211-12 sont applicables à Wallis-et-Futuna.	II. - À l'article L. 532-2 du même code, la référence : « et L. 211-~~14~~ » est remplacée par les références : « , L. 211-~~14~~ et L. 211-15 ».	II. - **Sans modification**	II. - À l'article L. 532-2 du même code, la référence : « et L. 211-12 » est remplacée par les références : « , L. 211-12 et L. 211-15 ».
	III. - L'action exercée sur le fondement des dispositions du chapitre III du titre II du livre IV	III. - L'action exercée sur le fondement du chapitre III du titre II du livre IV du code de la	III. - **Sans modification**

	du code de la consommation créé par l'article 1er ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements aux dispositions du titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision constatant ces manquements et qui n'est plus susceptible de recours, intervenue avant la date de publication de la présente loi.	consommation ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements au titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision constatant ces manquements, et qui n'est plus susceptible de recours, intervenue avant la date de publication de la présente loi.	
Code de commerce Livre IV: De la liberté des prix et de la concurrence Titre VI : De l'Autorité de la concurrence Chapitre II : Des attributions		III bis. - Après le troisième alinéa de l'article L. 462-7 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	III bis. - **Alinéa sans modification**
Art. L. 462-7. - L'Autorité ne peut être saisie de faits remontant à plus de cinq ans s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction. Les actes interruptifs de la prescription de l'action publique en application de l'article L. 420-6 sont également interruptifs de la prescription devant l'Autorité de la concurrence. Toutefois, la prescription est acquise en toute hypothèse lorsqu'un délai de dix ans à compter de la cessation de la pratique anticoncurrentielle s'est écoulé sans que l'Autorité de la concurrence ait statué sur celle-ci. Le délai mentionné au troisième alinéa est suspendu jusqu'à la notification à l'Autorité de la concurrence d'une décision juridictionnelle irrévocable lorsque : 1° L'ordonnance délivrée en		« ~~La saisine de l'Autorité de la concurrence ou d'une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou de la Commission européenne~~ interrompt la prescription de l'action civile. L'interruption ~~résultant de cette saisine~~ produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive. »	« L'ouverture d'une procédure devant l'Autorité de la concurrence, une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou la Commission européenne interrompt la prescription de l'action civile. L'interruption résultant de l'ouverture de cette procédure produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive. »

application de l'article L. 450-4 fait l'objet d'un appel ou lorsque le déroulement des opérations mentionnées au même article fait l'objet d'un recours, à compter du dépôt de cet appel ou de ce recours ; 2° La décision de l'Autorité de la concurrence fait l'objet d'un recours en application de l'article L. 464-8, à compter du dépôt de ce recours.			
	IV. - Le III du présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna.	IV. - **Sans modification**	IV. - **Sans modification**
		V. - ~~Quatre ans~~ au plus tard après ~~l'entrée en vigueur~~ de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les conditions de mise en oeuvre de la procédure d'action de groupe et propose les adaptations qu'il juge nécessaires. Il envisage également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe.	V. - Trente mois au plus tard après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les conditions de mise en oeuvre de la procédure d'action de groupe et propose les adaptations qu'il juge nécessaires. Il envisage également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe, en examinant son extension aux domaines de la santé et de l'environnement.

c. Avis n°792 de Mme Nicole Bonnefoy

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : GARANTIR LA COHÉRENCE JURIDIQUE ET L'EFFICACITÉ DES NOUVEAUX DISPOSITIFS DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Traditionnellement, votre commission exprime un souci de cohérence et de clarté juridique à l'égard des problématiques du droit de la consommation, dans le but d'assurer une protection efficace aux consommateurs.

A. CONFORTER LA PROCÉDURE D'ACTION DE GROUPE

Votre commission a adopté de nombreux **amendements** relatifs à la procédure d'action de groupe, dans le souci d'en améliorer l'efficacité et d'assurer au défendeur les garanties qu'il peut attendre d'un procès civil.

Elle propose ainsi de mieux définir les compétences respectives du juge et de l'association, ainsi que les recours ouverts au professionnel, à l'association et aux consommateurs, pour assurer le bon déroulement de l'action.

Surtout, elle propose une **refonte complète de la procédure accélérée.** Il s'agit, en reconnaissant au professionnel le droit de former opposition contre sa condamnation à indemniser certains consommateurs lésés, de **garantir le respect des droits de la défense**, ce que n'assure pas le texte transmis au Sénat, au risque d'une inconstitutionnalité éventuelle.

Enfin, votre commission a veillé à rendre possible l'engagement - mais pas le jugement - d'une action de groupe en matière de concurrence, sans avoir à attendre que la procédure suivie devant l'Autorité de la concurrence ait abouti à une décision définitive.

(…)

EXAMEN DES ARTICLES CHAPITRE IER ACTION DE GROUPE

Article 1er (chapitre III [nouveau] du titre II du livre IV du code de la consommation) Création et régime juridique de l'action de groupe

Cet article crée, pour la première fois en droit français, une procédure d'action de groupe dans le domaine de la consommation.

1. Sur le principe de la création d'une action de groupe

Il s'agit là d'une avancée importante, que votre commission a soutenu avec constance, sous le précédent Gouvernement comme sous l'actuel.

En effet, dès 2006, sans toutefois se prononcer à ce premier stade sur l'opportunité d'une telle innovation, elle a engagé une première réflexion sur le sujet à l'initiative de notre collègue Jean-Jacques Hyest, alors président[7(*)].

Elle a poursuivi ses travaux en confiant à notre ancien collègue Laurent Béteille ainsi qu'à notre collègue Richard Yung, la charge de réfléchir à la possibilité de concevoir une action de groupe à la française, gardée des dérives américaines. Cette réflexion, publiée dans le rapport du groupe de travail en 2010[8(*)], a abouti au dépôt de deux propositions de lois identiques[9(*)].

Pour nos deux collègues la création d'une action de groupe était justifiée parce qu'elle remédiait à l'une des principales lacunes de la protection du consommateur en droit français, pourtant si pionnier en cette matière : « *aussi exigeantes que soient les obligations auxquelles les professionnels sont tenus et aussi étendus que soient les droits reconnus aux consommateurs, lorsque les préjudices qui leur sont causés sont minimes, ces derniers ne disposent d'aucun recours utile contre les premiers pour obtenir la réparation du dommage qu'ils ont subi, alors même que parfois, ce dommage concerne de très nombreux consommateurs* ».

Les préjudices de faible montant, pourtant les plus nombreux dans notre société de consommation de masse, sont ainsi laissés sans réparation. L'entreprise qui ne respecte pas le droit en tire un bénéfice au détriment des consommateurs lésés, parce qu'il est trop coûteux pour eux de faire valoir leur droit.

Convaincue par cette analyse, votre commission a proposé au Sénat en décembre 2011 de reprendre exactement le dispositif proposé par nos collègues lors l'examen du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs[10(*)], présenté par le précédent Gouvernement.

En effet, comme votre rapporteur l'avait alors souligné, « *l'action de groupe parachève l'édifice protecteur du droit de la consommation français, parce qu'elle remédie à l'atomisation des consommateurs, découragés de saisir le juge pour de faibles montants, alors que le préjudice global causé par le professionnel est important et appelle une juste réparation.*

Elle autorise les consommateurs lésés à s'unir pour conduire contre le professionnel une action indemnitaire. ***Elle ne crée pas d'autre droit que celui de faire valoir le sien*** »[11(*)].

Le texte adopté par notre assemblée le 22 décembre 2011 intégrait donc une procédure d'action de groupe.

La procédure d'action de groupe adoptée par le Sénat en 2011

Cette procédure déclinait les garanties procédurales nécessaires pour éviter les dérives des « *class actions* » et était présentée en ces termes :

« *La première [garantie] est celle du rôle conféré à certaines associations de défense des consommateurs spécialement habilitées à cet effet, pour conduire l'action de groupe, qui leur permet de jouer le rôle de filtre contre les actions dilatoires ou abusives.*

La deuxième garantie est celle du champ circonscrit de l'action de groupe : celui des seuls dommages matériels trouvant leur origine dans un manquement contractuel ou pré-contractuel d'un professionnel à l'égard d'un consommateur ou d'un manquement aux règles de la concurrence. L'action serait introduite par une ou plusieurs des associations spécialement agréées, l'une d'entre elles pouvant se voir reconnaître la qualité de chef de file.

La troisième garantie est celle de l'organisation de l'action en deux phases distinctes.

Au cours de la première phase, l'association requérante présenterait un certain nombre de cas-types à partir desquels le juge serait en mesure de statuer sur la responsabilité du professionnel pour tous les cas similaires.

Le juge définirait, dans la décision établissant le principe de cette responsabilité, le groupe des consommateurs concernés et les mesures de publicité, à la charge du professionnel, permettant de porter à la

connaissance des consommateurs concernés la possibilité de se joindre à l'action de groupe pour être indemnisés de leur préjudice.

L'adhésion à l'action devrait donc être volontaire (principe dit de « l'opt-in »), ce qui permettrait d'éviter les dérives liées à l'» opt-out » qui autorise quelques-uns à parler au nom de ceux qui ignorent même qu'une action est en cours.

La seconde phase de l'action devrait permettre au juge de statuer sur la liste des personnes dont la demande d'indemnisation serait recevable ainsi que sur le montant de cette indemnisation ou le mode de calcul à retenir. Le préjudice pourrait faire l'objet d'une réparation en nature (par exemple par un crédit d'heures de communication en plus). Au-dessous d'un certain montant individuel d'indemnisation défini par décret, la décision du juge serait rendue en dernier ressort.

La question de la responsabilité du professionnel ayant été tranchée au cours de la première phase de la procédure, le recours intenté contre la décision du juge au cours de cette seconde phase ne pourrait porter que sur la détermination des victimes, du montant de leur créance, des éléments de son évaluation ou des modalités de la réparation.

Afin de permettre une indemnisation plus rapide des consommateurs lésés, à l'expiration des voies de recours, la décision relative à l'indemnisation deviendrait exécutoire de plein droit, pour toutes les indemnisations individuelles qui n'ont pas fait l'objet d'une contestation.

L'association à l'origine de l'action de groupe serait compétente pour déposer les demandes d'indemnisation, faire procéder aux mesures d'exécution de la décision ou représenter les consommateurs lésés en cas de contestation de leur demande.

Afin de préserver les droits de ceux qui ne bénéficieront pas de l'action de groupe, pendant le cours de l'instance, la prescription des actions civiles en responsabilité contre le professionnel pour des faits similaires serait suspendue. De la même manière, les décisions rendues n'auraient l'autorité de la chose jugée qu'à l'égard du professionnel et des consommateurs qui se sont joints à l'action.

L'action de groupe est parfois combattue au nom du nécessaire développement de la médiation. Opposer l'une à l'autre est artificiel : elles se complètent très utilement. L'action de groupe est un aiguillon pour la médiation et un recours en cas d'échec. La médiation, elle, s'intègre parfaitement à l'action de groupe, notamment pour aboutir à une solution indemnitaire acceptée par tous.

C'est pourquoi le dispositif proposé prévoit que des médiations puissent être organisées entre le professionnel et les consommateurs lésés en vue d'un accord indemnitaire. À compter de l'engagement de l'action de groupe, seule l'association requérante ou l'association ayant été désignée chef de file pourrait participer à une médiation au nom du groupe. Le juge aurait la possibilité d'inviter les parties à se soumettre à une médiation conduite par un médiateur qu'il désigne. L'accord éventuellement conclu à l'issue de la médiation serait soumis à homologation par le juge afin qu'il s'assure qu'il ne porte pas atteinte aux droits des consommateurs intéressés et qu'il lui confère force exécutoire.

Les manquements aux obligations du droit de la consommation ainsi qu'à celles du droit de la concurrence étant susceptible de se recouvrir, le dispositif proposé organise la façon dont les décisions du juge saisi d'une action de groupe intervenant dans le champ de compétence de l'Autorité de la concurrence et celles de cette dernière autorité pourraient s'articuler.

Enfin, les actions de groupe seraient portées devant un nombre limité de tribunaux de grande instance spécialisés pour traiter ce contentieux de masse »[12(*)].

Récemment, une proposition de loi de M. Jean-Pierre Plancade et plusieurs de ses collègues du groupe RDSE[13(*)], a repris exactement le même mécanisme, en l'ouvrant toutefois à la réparation de certains préjudices corporels en matière de santé.

Forte de son engagement et de sa réflexion antérieurs, votre commission salue le projet porté par le Gouvernement.

Elle se félicite qu'il reprenne, sur plusieurs points essentiels, les principales garanties dont elle a cherché à entourer la procédure, qu'il s'agisse du filtre des associations, de l' « *opt in* », de l'articulation de la procédure en deux phases ou du principe d'un jugement sur le principe de la responsabilité de l'entreprise.

Elle entend par ailleurs le souhait exprimé par le ministre, comme par les rapporteurs de l'Assemblée nationale, que la procédure soit accélérée autant que possible pour faciliter l'indemnisation rapide des consommateurs. Toutefois, **elle appelle à ne pas sacrifier les garanties procédurales à l'obsession de la vitesse**.

Tel est l'esprit qui a guidé ses travaux sur ce premier article.

2. Le champ de l'action de groupe retenu et la qualité pour agir

Dans leur rapport sur l'action de groupe, nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung, appelaient à limiter strictement, dans un premier temps, le champ de l'action de groupe, afin d'en tester les ressorts et de s'assurer de son bon fonctionnement, avant, le cas échéant, de l'étendre dans un second temps.

Le Gouvernement inscrit son projet dans la même ligne pragmatique. La limitation du champ couvert par l'action de groupe et des personnes susceptibles de l'engagement marque son souci légitime de ne pas déstabiliser le tissu économique et commercial, par une innovation procédurale trop radicale.

Votre rapporteur souligne, à titre personnel, que des motifs légitimes justifieraient d'étendre le champ de l'action de groupe à d'autres domaines que ceux retenus. Cependant, prenant acte des engagements en ce sens du ministre délégué, chargé de l'économie sociale, et solidaire et de la consommation, M. Benoît Hamon, qui a annoncé que d'autres textes pourrait intervenir dans le domaine de la santé ou de l'environnement[14(*)], elle comprend la nécessité d'expérimenter d'abord l'action sur un champ plus restreint, afin d'en évaluer les ressorts et les conséquences.

· La qualité pour agir : le rôle de filtre joué par les associations

Le régime juridique de l'action de groupe serait fixé dans un **nouveau chapitre du titre II du livre IV du code de la consommation**, consacré aux actions en justice des associations[15(*)].

Cette insertion est cohérente avec le fait que le premier article de ce nouveau chapitre réserve aux seules associations de défense des consommateurs agréées et représentatives au niveau national, la faculté d'engager une action de groupe.

Il s'agit ainsi de leur faire jouer un rôle de filtre, pour sélectionner les actions légitimes qui répondent à un préjudice important subi par les consommateurs, et écarter celles motivées par d'autres raisons, qui risqueraient de conduire à une instrumentalisation de la procédure.

Les représentants des avocats ont fermement contesté ce choix, estimant qu'il était contraire au droit de chacun de saisir le juge.

Votre rapporteur observe toutefois que si le justiciable peut tirer parti de la mutualisation qu'autorise l'action de groupe, rien ne lui interdit, en l'absence ou en dépit d'une telle procédure, d'engager malgré tout sa propre action.

Le projet de loi du Gouvernement ne retient pas l'idée d'un « *super-agrément* ». Cette exigence, dans le texte adopté par le Sénat en 2011, était censée garantir d'une part que les associations qui engageraient l'action disposeraient d'une taille suffisante pour faire face aux difficultés de gestion d'une action de groupe, d'autre part, qu'elles ne seraient pas créées uniquement pour permettre l'ouverture de l'action.

Toutefois, cette exigence est largement satisfaite par le fait que l'association, pour être agréée en tant qu'association nationale, doit compter au moins 10 000 adhérents et exister depuis plus d'un an[16(*)], ce qui exclut les associations *ad hoc* ou celles qui ne posséderaient pas de moyens suffisants.

Seules 16 associations possèdent aujourd'hui cet agrément national. Ce nombre paraît suffisant pour leur permettre de jouer efficacement le rôle de filtre qui leur est dévolu, sans priver les consommateurs de la possibilité d'obtenir d'une autre association l'aide qu'une première leur aura refusée.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission s'est interrogé sur la possible concurrence de plusieurs associations pour une même action.

Les propositions de loi de nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung prévoyaient, dans ce cas, qu'elles s'entendent pour désigner un chef de file, qui conduirait la procédure. À défaut, le juge en aurait décidé.

Le texte du Gouvernement ne prévoit aucun mécanisme particulier, renvoyant implicitement aux règles de jonction d'instances[17(*)].

Cette solution n'est toutefois pas satisfaisante : que se passera-t-il si toutes les associations ne présentent pas les mêmes prétentions ? Les associations requérantes pourront-elles chacune demander à être habilitées à recevoir les demandes d'indemnisation, aux frais du professionnel ? Faute d'unifier la conduite de l'action de groupe dans les mains d'un même requérant, le risque est grand que soient annihilés les bénéfices tirés de la mutualisation permise par l'action de groupe.

Pour cette raison, votre commission a adopté un **amendement** reprenant le dispositif précité des propositions de lois de Laurent Béteille et Richard Yung, sur la désignation d'une association chef de file. Rien n'interdira aux associations qui le souhaiteraient de collaborer sous la conduite de ce chef de file.

· Le champ de l'action de groupe

La délimitation du champ de l'action de groupe opérée par le nouvel article **L. 423-1** du code de la consommation repose sur quatre critères.

Le premier correspond à la nature de l'action : il s'agirait exclusivement d'une action en responsabilité, destinée à obtenir la réparation d'un préjudice.

Le deuxième tient aux personnes en cause et aux circonstances du dommage : les victimes devraient être des consommateurs placés dans une situation identique ou similaire vis-à-vis de l'auteur du dommage, qui devrait être, lui, un professionnel. Tel serait le cas de consommateurs ayant acquis le même produit défectueux, ou ayant conclu avec l'entreprise un contrat contenant les mêmes clauses illicites.

Les députés ont supprimé la notion d'identité de situation pour ne conserver que celle de similarité de situation, au motif que la seconde inclurait la première.

Votre rapporteur ne partage pas ce point de vue : la similarité n'est qu'une identité de nature, alors que deux situations identiques le sont en tous points. Conserver les deux termes marque l'écart entre les deux et évitera que le juge impose, au nom de la similarité, une quasi identité, ce qui serait contraire à l'intention du législateur. Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

Le troisième critère limitatif du champ de l'action de groupe porte sur la cause du dommage : il devrait s'agir soit d'un manquement du professionnel à ses obligations légales ou contractuelles, commis à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture du service, soit d'une pratique anticoncurrentielle[18(*)].

Le champ couvert par ce critère est très vaste : il recouvre toutes les situations dans lesquelles le professionnel ne s'est pas conformé aux règles établies pour assurer la protection du consommateur, n'a pas respecté les stipulations contractuelles ou bien a perturbé, au détriment du consommateur, le fonctionnement du marché.

Entrent notamment dans le champ de l'action de groupe les obligations précontractuelles auxquelles le professionnel est tenu en raison du code de la consommation ou du code civil.

Le dernier critère limitatif du champ de l'action de groupe est celui de la nature du préjudice en cause. Seuls pourront être réparés les préjudices matériels individuels subis par les consommateurs.

La notion de préjudice individuel renvoie à l'atomisation des consommateurs victimes, qui seule justifie la création d'une action de groupe, puisqu'à défaut, ces préjudices seraient laissés sans réparation.

Les préjudices portés à l'intérêt collectif des consommateurs continueront, quant à eux, de relever de l'article L. 421-1 du code de la consommation.

Viser les seuls préjudices matériels permet d'exclure à la fois les préjudices corporels et les préjudices moraux.

La raison de cette exclusion est que l'évaluation de tels préjudices impose de prendre très finement en considération la situation individuelle de chaque victime. Ne se prêtant pas à la mutualisation ou la forfaitisation que favorise l'action de groupe, ils risqueraient d'éclater cette action en autant d'indemnisation particulière que de consommateurs lésés.

Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur procédant à une clarification rédactionnelle, qui rappelle que l'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.

En effet, la doctrine et les différents projets de réforme du droit de la responsabilité civile distinguent le dommage, qui correspond à l'atteinte porté à une personne (dommage corporel) ou à ses biens (dommage matériel), du préjudice qui est l'intérêt lésé par cette atteinte (préjudice patrimonial ou extrapatrimonial). Parler de préjudice matériel est donc confondre les deux notions, ce qu'il est préférable d'éviter.

Le nouvel article **L. 423-2** du code de la consommation renverrait à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'introduction de l'action groupe. Il s'agit là de l'application logique de la règle selon laquelle la procédure civile relève du pouvoir réglementaire.

3. L'architecture globale de la procédure

La procédure proposée s'inspire de celle adoptée par le Sénat en 2011, qui elle-même reprenait le modèle de l'action déclaratoire de responsabilité présenté, en 1990, par la commission présidée par le M. le professeur Jean Calais-Auloy[19(*)].

Cette procédure s'articule en deux temps distincts, auxquels correspondent deux jugements différents.

Le premier jugement porte sur la responsabilité du professionnel vis-à-vis des consommateurs victimes.

La particularité de ce jugement est d'être partiel.

En effet, à ce stade, le groupe n'est pas encore constitué et l'association requérante n'a soumis au tribunal que quelques cas individuels, censés être représentatifs de la situation générale des consommateurs. C'est à partir de ceux-ci que le juge examine si les conditions d'engagement de la responsabilité du professionnel -une faute, un préjudice et un lien de causalité entre les deux- sont réunies.

En principe, la déclaration de la responsabilité du professionnel ne devrait concerner que les cas soumis au juge. Pourtant -il s'agit là de la principale innovation de l'action de groupe- le jugement présumera que cette

responsabilité est susceptible d'être engagée aussi pour tous les consommateurs placés dans une situation identique ou similaire.

Ce faisant, le juge est conduit, dans la même décision, à définir les contours du groupe des consommateurs à l'égard desquelles la responsabilité du professionnel est susceptible d'être engagée dans les mêmes conditions. À cette fin, il précise les critères d'appartenance au groupe ou, si les victimes sont déjà connues, les désigne nommément.

À ce stade, se pose une question : le professionnel a-t-il pu faire valoir tous ses moyens de défense lors de ce premier jugement ?

Certains sont généraux et ne dépendent pas de la situation propre de chaque plaignant. Ils portent sur la recevabilité de l'action (par exemple les arguments selon lesquels l'action est hors du champ de la consommation, ou porte sur la réparation de préjudices corporels), la réalité du manquement allégué (par exemple le moyen fondé sur l'absence de faute ou la force majeure exonératoire), voire la situation concrète des quelques cas soumis au juge (les consommateurs se sont-ils bien conformés aux règles de bonne utilisation du produit ?). De tels moyens ont pu être présentés à ce stade de la procédure.

En revanche, d'autres moyens portent sur la situation individuelle de chaque victime : celle-ci appartient-elle bien au groupe, son préjudice est-il comparable à celui évoqué dans le jugement ? N'a-t-elle pas contribué à son dommage ? Or, par définition, de telles contestations n'ont pu être présentées lors du premier jugement, puisqu'elles sont propres à un individu qui, à ce moment, n'était pas partie à la procédure.

C'est ce qui justifie qu'un second jugement intervienne, qui tranche ces questions, après avoir donné au professionnel l'occasion de faire valoir ses arguments.

Dans la procédure d'action de groupe adoptée par le Sénat en 2011, ce second jugement était obligatoire et il offrait la possibilité au juge de préciser définitivement qui appartenait au groupe, quel était son préjudice et quels devaient être le montant ou la nature de la réparation due par le professionnel.

La procédure retenue par le texte du Gouvernement, et confirmée par l'Assemblée nationale, est, sur ce point, différente.

D'une part, elle intègre au premier jugement une décision d'évaluation du montant des préjudices subis, ou, à défaut, de détermination des critères d'évaluation de ces préjudices[20](*).

D'autre part elle supprime l'obligation d'un second jugement, qu'elle remplace par un recours éventuel devant le juge pour toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'aurait pas fait droit.

Dans l'intervalle, le juge confie au professionnel ou à l'association la charge de recevoir les demandes d'adhésion au groupe, qui valent demandes d'indemnisation. Le professionnel décide d'y donner suite ou pas. Toutes celles qu'il refuse ou minore peuvent faire l'objet du recours précédemment décrit.

L'Assemblée nationale a par ailleurs introduit, à l'initiative de sa commission des affaires économiques, une procédure dite « simplifiée », subsidiaire à la procédure générale, qui s'appliquerait lorsque tous les consommateurs sont identifiés.

Comparée à la procédure adoptée par le Sénat en 2011, cette organisation de la procédure appelle, pour votre rapporteur, trois observations générales.

Tout d'abord, **elle apparaît guidée par le souci de rendre possible une indemnisation plus rapide ou plus précoce**, en évitant, en l'absence de contestation sérieuse, la contrainte d'un second jugement. Il s'agit là d'une préoccupation légitime, car une réparation tardive est une compensation imparfaite du préjudice subi.

Ensuite, la phase intermédiaire revient à déléguer aux parties la charge qui incombait au juge dans la procédure adoptée par le Sénat en 2011 : établir la liste des membres du groupe, évaluer leur préjudice et définir les conditions du versement de l'indemnisation.

D'un côté, ce dialogue instauré entre les parties autour de l'indemnisation des consommateurs lésés teinte la procédure d'une nuance transactionnelle voire d'une coloration de médiation, puisqu'à ce stade, l'association peut s'entendre avec le professionnel sur ce qui apparaît, pour chaque demande, comme une juste compensation, conforme aux principes retenus dans le premier jugement.

Mais d'un autre côté, **cette procédure réalise une sous-traitance, par les parties, d'une tâche qui, dans une action individuelle, appartiendrait au juge**. Il allège la charge des juridictions, que le nombre potentiellement très importants de victimes revendiquant de se joindre à l'action risquerait sinon d'alourdir très sensiblement.

Les difficultés que connaissent d'ores et déjà les juridictions judiciaires justifient de privilégier les solutions qui n'aggravent pas leur situation.

Pour autant, **ce transfert de charge pose inévitablement la question du coût, pour les parties, de ces opérations**, en particulier lorsque l'action porte sur des cohortes nombreuses, ainsi que des modalités de leur gestion et de leur financement[21](*).

Enfin, l'architecture globale de la procédure retenue appelle une dernière observation.

Si le premier jugement offre un fondement juridique à la réparation éventuelle versée par l'entreprise, il ne la contraint pas à verser cette indemnisation, puisque ce n'est que si les consommateurs non indemnisés saisissent le juge dans un second temps, qu'elle pourrait y être contrainte, une fois le préjudice individuel définitivement liquidé par le tribunal.

Ainsi, le professionnel dont la responsabilité aura été déclarée, d'un point de vue général, dans le premier jugement, ne sera pas condamné à verser précisément telle indemnisation à telle victime sans avoir été mis en mesure de se défendre au cours du second jugement éventuel.

Ce faisant, **la procédure générale respecte les droits de la défense**, ce qui n'est pas le cas, comme on le verra, de la procédure d'action de groupe dite « *simplifiée* ».

Le souci de préserver les droits de chacun s'étend nécessairement à ceux des victimes : si l'association peut jouer le rôle de filtre sur l'opportunité de l'action de groupe, a-t-elle pas compétence pour décider quelles sont les demandes d'indemnisation justifiées parmi celles qui lui sont adressées. Cette tâche ne doit-elle pas revenir au juge, qu'elle saisirait sans distinction de toutes les demandes non satisfaites par le professionnel[22(*)]. À défaut, le droit des consommateurs lésés, qui ne sont pas parties à l'action et ne peuvent intervenir directement, serait anéanti.

4. Le premier jugement sur la responsabilité

Le nouvel article **L. 423-3** du code de la consommation organise la première phase de l'action de groupe, centrée autour du jugement sur la responsabilité du professionnel.

· L'examen de la recevabilité de l'action

Il prévoit en premier lieu que le juge examine si les conditions de recevabilité de l'action sont réunies.

La précision est inutile : par principe toute juridiction saisie d'une procédure, s'assure d'une part qu'elle est bien compétente pour en connaître, et, d'autre part, que l'action est bien recevable.

Votre commission rappelle à cet égard que **plus la loi est bavarde, moins elle est entendue**. Elle a par conséquent adopté un **amendement** de son rapporteur supprimant cette mention surabondante.

· La décision sur la responsabilité du professionnel à l'égard de tous les consommateurs placés dans une situation semblable

Le juge se prononce ensuite sur la responsabilité du professionnel. Contrairement au dispositif adopté par le Sénat en 2011, le présent article ne précise pas que le tribunal appuiera son appréciation sur les cas individuels que l'association demanderesse lui aura soumis.

Or, une telle mention paraît nécessaire. En effet, **il faut éviter que des actions de groupe puissent prospérer sur des généralités, sans reposer à l'origine sur des plaintes concrètes de consommateurs**. La procédure d'action de groupe vise à remédier à un déni de justice, quand des consommateurs lésés ne reçoivent pas l'indemnisation qu'ils demandent. Sauf à devenir une source autonome et incontrôlable de conflictualité, elle ne doit pas susciter des plaintes jamais exprimées.

À l'initiative de votre rapporteur pour avis, la commission des lois a adopté un **amendement** précisant que le juge statue au vu des cas individuels présentés par l'association.

Cette précision, qui attache l'action à des situations concrètes, est une garantie pour le professionnel, puisqu'il pourra faire valoir à ce stade, tous les moyens de défense qu'il aurait pu opposer à chacun des consommateurs concernés, s'ils l'avaient assigné dans le cadre d'une action individuelle en responsabilité.

En outre, elle permet de mieux comprendre comment le juge constatera la responsabilité ou non du professionnel dans la perspective d'une action de groupe. En effet, il lui appartiendra à la fois d'apprécier si les éléments constitutifs de la responsabilité (la faute, le dommage et le lien de causalité entre les deux) sont réunis dans les différents cas qui lui sont soumis, mais aussi -et surtout- **d'examiner si ces éléments sont bien communs à l'ensemble de ces cas-types et s'ils sont généralisables à d'autres situations semblables**.

Cette généralisation de la déclaration de responsabilité constitue l'innovation principale de la procédure d'action de groupe.

Elle conduit nécessairement le juge à définir le groupe de consommateurs lésés à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée. La délimitation du groupe peut être exhaustive, si tous les consommateurs lésés sont connus : il suffit alors de les désigner nommément. Le plus souvent, elle reposera sur des critères de rattachement fixés par le juge : par exemple le fait d'avoir acheté un produit provenant de tel lot défectueux ou dans telle période de temps. Elle pourra aussi distinguer des catégories différentes de consommateurs, selon leur situation particulière ou le type de préjudice subi.

Enfin, dernier temps de l'opération intellectuelle qu'engage le jugement déclaratoire de responsabilité, le juge détermine soit le montant des préjudices pour chaque consommateur ou catégorie de consommateurs, soit tous les éléments susceptibles de permettre l'évaluation de ces préjudices.

Ainsi, lorsque le seul préjudice existant est la défectuosité du produit, le montant de la réparation se calcule aisément, puisqu'il correspond à son prix ou à son remplacement.

En revanche, lorsque le préjudice dépend des conditions de survenue du dommage, il est nécessaire de renvoyer à des critères généraux d'indemnisation.

Tel est par exemple le cas lorsque le dommage provient de l'éclatement d'un pneu défectueux. Pour la plupart des consommateurs, le préjudice se limite au remplacement du pneu. Mais s'y ajoutent, pour ceux qui étaient loin de leur domicile au moment de l'incident, les frais de dépannage, et pour ceux qui ont été victime d'un accident du fait du pneu défectueux, les réparations éventuelles du véhicule accidenté.

Cet exemple montre la **très grande variété des contentieux possibles** : pour certains tout sera connu, des membres du groupe au montant du préjudice qu'ils ont subi. Ce sera le cas, par exemple, des abonnés d'un opérateur téléphonique victimes d'une surfacturation.

À l'opposé, les contours d'autres contentieux seront beaucoup plus flous : le groupe ne sera pas connu, parce que l'achat aura été effectué de la main à la main, en espèces, avec seulement la production d'une facture, et le préjudice dépendra des conditions d'utilisation du produit, comme dans le cas du pneu défectueux.

Entre ces deux extrêmes, **l'appréciation du juge s'effectuera plus ou moins en aveugle, rendant d'autant plus indispensable la possibilité d'un second jugement** qui liquidera définitivement les préjudices non indemnisés et fixera *a posteriori* les contours du groupe des victimes.

À cet égard, votre rapporteur pour avis souligne le risque qu'à mesure que les consommateurs lésés se fassent connaître, apparaissent d'autres préjudices que ceux initialement identifiés par le juge.

On pourrait par exemple penser à un grille-pain défectueux qui surchaufferait. Une action de groupe aurait été lancée pour obtenir le remboursement ou le remplacement de l'appareil. Mais, certains consommateurs allégueraient, en se joignant au groupe, que l'appareil a brûlé et causé un incendie : ce nouveau préjudice, qui trouve son origine dans la même cause, entrerait-il alors dans le champ de l'action ?

Il semble préférable de l'exclure. En effet, un tel préjudice ayant échappé aux prévisions du juge comme à celle de l'association requérante, le professionnel n'aura pu s'en défendre, ce qui reporterait toute la discussion sur le second jugement consacré à la liquidation des préjudices non réparés.

Afin de lever toute incertitude sur ce point, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur précisant que le juge détermine limitativement les préjudices susceptibles d'être réparés dans le cadre de l'action de groupe dont il est saisi.

Les victimes qui le souhaiteraient conserveraient en revanche la possibilité d'agir soit selon les voies du droit commun, soit par le biais d'une seconde action de groupe, différente de la première par le préjudice réparé.

Votre commission a, à cet égard, adopté un second **amendement** de coordination avec l'amendement précédent, modifiant la rédaction du nouvel article L. 423-15 du code de la consommation qui interdit l'introduction d'une nouvelle action de groupe qui se fonderait sur les mêmes faits et mêmes manquements qu'une action précédente, afin d'ajouter la référence à la réparation des mêmes préjudices. Ainsi, dans l'exemple précédent, une nouvelle action de groupe pourrait être introduite pour obtenir la réparation des dommages causés par l'incendie dû à la surchauffe du grille-pain.

À l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale, saisie pour avis, les députés ont prévu que lorsqu'une réparation en nature du préjudice est plus adaptée, le juge en précise les conditions.

Cette mention reprend l'une des dispositions du texte adopté par le Sénat en 2011. Conformément au droit commun de la responsabilité civile, rien n'impose au tribunal de privilégier une réparation pécuniaire ou une réparation en nature. Mais, s'il juge la seconde plus adaptée, il est logique d'exiger qu'il en précise les modalités de mise en oeuvre par le professionnel : ce pourrait par exemple être le remplacement du produit défectueux par un nouvel exemplaire.

· Les mesures d'instruction

À l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Sébastien Denaja, les députés ont adopté un amendement précisant que le juge peut ordonner à tout moment de la procédure, les mesures d'instruction nécessaires pour garantir la conservation ou la production de preuves.

Ce faisant, nos collègues députés n'ont fait que rappeler la règle générale, valable pour tous les procès civils, énoncés aux articles 143 à 145 du code de procédure civile :

« *Art. 143. - Les faits dont dépend la solution du litige peuvent, à la demande des parties ou d'office, être l'objet de toute mesure d'instruction légalement admissible.*

« *Art. 144. - Les mesures d'instruction peuvent être ordonnées en tout état de cause, dès lors que le juge ne dispose pas d'éléments suffisants pour statuer.*

« *Art. 145. - S'il existe un motif légitime de conserver ou d'établir avant tout procès la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige, les mesures d'instruction légalement admissibles peuvent être ordonnées à la demande de tout intéressé, sur requête ou en référé* ».

Une nouvelle fois, votre commission juge préférable d'éviter de répéter dans le projet de loi des dispositions générales du droit commun, qui, par principe, s'appliqueraient de toute façon à la procédure proposée.

En effet, comme le soulignaient nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung, « *c'est en respectant, autant que possible, les principes procéduraux du droit français, que l'on offrira à l'action de groupe les garanties qui s'imposent* »[23(*)]. Or, sélectionner seulement certaines règles du code de procédure civile fait douter que les autres s'appliquent à l'action de groupe : un renvoi général, dans le silence des textes, est plus pertinent.

Dans le cas présent, faute que le présent article rappelle, comme le prévoit l'article 147 du code de procédure civile, que « *le juge doit limiter le choix de la mesure à ce qui est suffisant pour la solution du litige, en s'attachant à retenir ce qui est le plus simple et le moins onéreux* », on peut se demander si la règle s'appliquerait à l'action de groupe et si le juge pourrait refuser une demande trop coûteuse pour l'autre partie, alors qu'une autre serait suffisante pour établir le fait litigieux.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission pour avis a adopté un **amendement** de suppression de la disposition en cause.

· Les mesures de publicité de la décision

Une fois le principe de la responsabilité de l'entreprise établi, il est nécessaire d'en informer les consommateurs, afin qu'ils décident ou non de se joindre au groupe et de demander, sur cette base, la réparation de leur préjudice.

L'alinéa 16 impose au juge d'ordonner les mesures de publicité adaptées pour informer les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, du contenu de la décision rendue. Ces mesures seraient obligatoirement à la charge du professionnel. Sa faute est établie, ainsi que son obligation de réparer le préjudice qu'il a causé. Par conséquent il est justifié qu'il assume les frais accessoires nécessaires à cette réparation.

L'alinéa 17 prévoit expressément que les mesures de publicité n'interviennent qu'une fois la décision du juge devenue irrévocable, c'est-à-dire plus susceptible d'appel ni de cassation.

Cette restriction est justifiée par le souci d'éviter au professionnel le dommage de réputation qu'une publicité précoce pourrait lui causer, s'il s'avérait, finalement que le juge d'appel ou de cassation, annulait la décision rendue en première instance.

Votre commission pour avis a adopté **deux amendements** sur ces dispositions.

Le premier est rédactionnel.

Il rassemble, pour plus de lisibilité, les deux alinéas sous un nouvel article L. 423-3-1. Si la décision sur la publicité est rendue en même temps que celle sur la responsabilité, elle procède d'une opération intellectuelle différente, sur les suites à donner à la déclaration générale de responsabilité. Il semble préférable de réserver un article à chaque type de décision rendue dans le cadre du jugement de responsabilité auquel l'ensemble de la section est consacrée.

Le second amendement adopté par votre commission vise à permettre d'accélérer, lorsque cela est possible, la procédure, dans le respect des droits de la défense. **Il concerne la réparation de préjudices de faible montant**.

Toute décision de justice n'est pas forcément susceptible d'appel : cela dépend de l'importance du litige, qui détermine ce que l'on nomme le « *taux du ressort* » (celui en deçà duquel l'affaire est jugée en dernier ressort).

Ainsi, le tribunal d'instance connaît, en dernier ressort, des litiges les plus minimes, d'une valeur inférieure à 4 000 euros (art. R. 221-41 du code de l'organisation judiciaire). Sa décision ne peut alors faire l'objet que d'un pourvoi en cassation.

Quel sera la situation pour l'action de groupe ?

Deux possibilités sont envisageables.

Soit le taux du ressort est déterminé par le montant total des demandes d'indemnisation adressées au professionnel. La masse des demandes aidant, il est vraisemblable qu'aussi modique que soient les montants individuels d'indemnisation, la valeur reconnue au litige sera supérieure à 4 000 euros, ce qui autorisera un appel dans presque tous les cas.

Soit le taux du ressort est uniquement déterminé par le montant le plus élevé parmi les demandes d'indemnisation envisagées. Telle est la règle actuellement applicable, lorsque plusieurs victimes demandent

chacune la réparation de leur préjudice et que leurs actions sont jointes au sein d'une même procédure, parce qu'elles reposent toutes sur la même faute de l'auteur du dommage[24](*). Contrairement au cas précédent, les actions de groupe portant sur des préjudices modiques mais nombreux seraient ainsi traitées principalement en dernier ressort, avec seulement la possibilité d'un recours en cassation.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission pour avis s'est prononcée en faveur de cette seconde option, pour plusieurs raisons.

Il serait peu compréhensible qu'un même litige, porté devant le juge par une action de groupe soit susceptible d'appel, alors que, traité par la voie d'actions individuelles jointes en une même instance, il ne l'aurait pas été.

Par ailleurs, l'article 2 du présent texte prévoit que l'action de groupe relèvera de tribunaux de grande instance spécialisés : la décision rendue en dernier ressort l'aura été par une juridiction avertie, devant laquelle le ministère d'avocat est obligatoire et la procédure écrite, ce qui est une garantie supplémentaire pour les parties.

En outre, **la règle ne jouera que pour des demandes déterminées**, c'est-à-dire celle dont le montant est connu ou que le juge peut calculer facilement[25](*), ce qui impose notamment que le groupe soit bien identifié. Tel sera le cas, par exemple, du litige tendant au remplacement d'un bien de consommation acheté par correspondance. En revanche, les actions de groupe fondées sur demandes indéterminées seraient susceptibles d'appel. Tel sera le cas, lorsque l'association requérante, qui a identifié le préjudice causé au consommateur, n'est pas en mesure d'en fixer le montant, faute de connaître avec assez de précision la situation précise de l'ensemble des consommateurs lésés, ou lorsque les limites du groupe ne seront pas connues.

Enfin, **deux garanties pourraient être apportées à ce dispositif, afin de tenir compte de la spécificité de l'action de groupe**.

D'une part, il serait possible de fixer par décret un taux de ressort plus bas pour les actions de groupe, s'il apparaissait opportun de limiter le bénéfice de la décision rendue en dernier ressort à celles qui portent sur les préjudices de plus faible montant, par exemple inférieurs à quelques centaines d'euros.

D'autre part, il serait envisageable de **soumettre l'action à un double plafond** plutôt qu'à un plafond unique comme en matière de droit commun.

Ainsi non seulement les demandes individuelles devraient être inférieures à un montant fixé par décret, mais la somme de toutes ces prétentions devrait elle-même ne pas dépasser un seuil réglementaire.

Un équilibre serait ainsi trouvé entre le droit des consommateurs à ne pas être engagés dans une procédure avec appel, alors, que, par les voies de droit commun, la décision serait rendue en dernier ressort, et le droit des professionnels à disposer de ce recours pour les montants les plus élevés.

L'amendement adopté par votre commission prévoit par conséquent que la décision est rendue en dernier ressort lorsque le montant le plus élevé des prétentions présentées est inférieur à une somme fixé par décret, que leur montant total est connu et qu'il ne dépasse pas un seuil fixé lui aussi par décret.

Cette disposition s'appliquerait à la fois au premier jugement prononçant la responsabilité du professionnel et au second, statuant sur la liquidation des demandes d'indemnisation non satisfaites. Elle ne devrait concerner que les cas les plus simples dans lesquels le groupe n'est pas trop important, le préjudice peu élevé, et les frais de gestion ou de publicité de l'action eux-mêmes faibles.

5. Les modalités de constitution du groupe et celles de recueil et de traitement des demandes d'indemnisation par l'association ou le professionnel

Une fois mises en oeuvre les mesures de publicité, une nouvelle phase s'ouvre : les consommateurs dûment avertis peuvent décider de se joindre au groupe et déposer une demande d'indemnisation.

Cette phase est essentielle, puisqu'elle garantit que ne seront parties à l'action que les consommateurs qui l'auront souhaité. La procédure repose donc bien sur le principe de l'« *opt in* » (décision positive d'adhérer au groupe) et exclut celui de l'« *opt out* » (qui inclut toutes les victimes potentielles, sauf refus exprès de leur part).

Ce choix de l' « *opt in* » est celui qui semble le plus conforme aux principes constitutionnels relatifs à l'action en justice dégagés par le Conseil constitutionnel dans sa décisions du 25 juillet 1989[26](*). Saisi du mécanisme par lequel un syndicat pouvait agir en justice pour le compte d'un salarié, la Haute instance ne l'a jugé conforme à la Constitution qu'« *à la condition que l'intéressé ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause et qu'il puisse conserver la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts et de mettre un terme à son action* ».

Or, la procédure proposée répond à cette exigence, puisque la demande d'adhésion au groupe manifeste l'accord du consommateur victime pour que l'association conduise en son nom les démarches nécessaires à son indemnisation.

Le présent article prévoit que le juge en organise le déroulement dès la décision prononçant la responsabilité du professionnel.

· La détermination du délai et des modalités d'adhésion au groupe

Il lui appartiendrait de fixer le délai dans lequel les intéressés peuvent adhérer au groupe. À l'initiative de son rapporteur, notre collègue député M. Razzy Hammadi, l'Assemblée nationale a prévu que ce délai ne puisse être inférieur à deux mois ni supérieur à six, à compter des mesures de publicité. Cette double restriction est présentée comme « *un moyen terme entre un délai qui ne doit évidemment pas être trop long (l'adhésion au groupe ne pouvant être éternelle) mais qui ne peut être trop bref, au risque de ne pas permettre au groupe de se constituer efficacement* »[27(*)].

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité d'une telle restriction.

En effet, elle prive le magistrat de son pouvoir d'appréciation. Si deux mois sont un minimum qu'on ne peut encore abaisser, l'expérience dira si six mois seront toujours suffisants. Que se passera-t-il lorsque, faute d'une information individualisée, certaines victimes ne prendront connaissance que tardivement de l'action, ou lorsque le recueil des preuves nécessaires pour adhérer au groupe sera difficile ?

En la matière, il aura pu sembler préférable de s'en remettre à l'appréciation du juge, tenu de fixer un délai, qui prendra en compte les intérêts des victimes comme ceux, légitimes, du professionnel.

Votre commission cependant comprend le souci exprimé par les députés d'éviter que des actions de groupe durent trop longtemps.

En tout état de cause, il convient toutefois de préciser que le délai est décompté à partir de l'achèvement des mesures de publicités. En effet, certaines, comme des notifications, sont susceptibles de durer, et il est nécessaire de ne pas opposer de forclusion à une victime prévenue tardivement.

Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

Le juge déterminerait aussi les modalités d'adhésion au groupe[28(*)].

En particulier, il déciderait si les consommateurs lésés doivent s'adresser directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association ou -précision apportée par les députés à l'initiative de leur rapporteur- du tiers désigné par assister elle.

La mention relative au tiers est inutile : par définition ce dernier agira comme le mandataire de l'association et sous son contrôle. S'adresser à lui revient à s'adresser à l'association. En outre, il ne sera pas forcément connu au moment du jugement, l'association requérante le recrutant une fois le périmètre du groupe établi par ce premier jugement.

La précision selon laquelle le juge pourrait imposer au consommateur de s'adresser directement au professionnel est, quant à elle, source d'inutile complication administrative.

En effet, les consommateurs lésés devront de toute façon s'adresser aussi à l'association pour adhérer au groupe, puisqu'elle seule est compétente pour tenir le registre des adhésions. Par ailleurs, seule l'association étant en mesure de saisir le juge à raison des préjudices non réparés par le professionnel après le premier jugement, il est nécessaire qu'elle dispose d'une information complète sur la situation des intéressés. Or, cette information ne peut lui être fournie par le seul professionnel, sauf à créer un problème de conflit d'intérêts. Les consommateurs devront par conséquent aussi l'informer du montant de la demande d'indemnisation adressée au professionnel, ainsi que de la réponse de ce dernier.

Ce faisant, la précision apportée soumet les consommateurs à une obligation administrative de double information, dont l'association elle-même ne profite pas, puisqu'il lui appartiendra de traiter tous les courriers que les consommateurs lui auront adressés pour la tenir informée. Le dispositif semble, au mieux, inutile.

Votre commission a par conséquent adopté un **amendement** de suppression ces deux mentions.

6. Le traitement des demandes d'indemnisation : une procédure qui doit être précisée

Comme on l'a vu précédemment, le texte confie au professionnel ou à l'association la charge de traiter les demandes d'indemnisation qui écherraient sinon au juge.

Il s'agit d'une innovation importante, susceptible de faciliter le règlement rapide du litige.

Toutefois, les dispositions du texte qui y sont consacrées sont peu nombreuses et peu explicites.

L'article **L. 423-3** précise que l'adhésion au groupe vaut mandat donné à l'association aux fins d'indemnisation à son profit.

L'article **L. 423-4** prévoit que l'association puisse s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, la collaboration de professionnels du droit dont la liste serait fixée par décret en Conseil d'État.

L'article **L. 423-5**, inclus dans la section consacrée à la liquidation des préjudices, dispose que « *le professionnel procède à l'indemnisation individuelle [...] des consommateurs* » dans les conditions fixées par le jugement prononçant sa responsabilité.

Le schéma retenu est donc le suivant : les consommateurs se joignent à l'action en adhérant au groupe. Cette adhésion emporte mandat, pour l'association, de réclamer la réparation à laquelle ils ont droit.

Le professionnel, de son côté, procède à l'indemnisation individuelle des consommateurs, en fonction des demandes qui lui sont adressées. Celles qu'il refuse de satisfaire sont susceptibles d'être portées devant le juge.

Les consommateurs, même lorsqu'ils se joignent au groupe ne sont pas pour autant partie à l'action. Seule l'association assure le rôle de demandeur en leur nom, le professionnel celui de défendeur à l'action.

Ce schéma présente toutefois plusieurs lacunes, auxquelles votre commission vous propose de remédier par ses **amendements**.

· Les délais d'indemnisation

Si le texte de l'alinéa 18 adopté par les députés à l'initiative de leur rapporteur prévoit bien que le juge fixe le délai dans lequel les contestations sur les demandes d'indemnisation individuelle lui sont adressées, rien n'est dit sur le délai dans lequel le professionnel doit indemniser les intéressés.

Or le second délai détermine le premier. En effet, un professionnel pourrait sciemment différer le moment de signifier au consommateur son refus de l'indemniser, jusqu'au jour où ce dernier serait forclos pour contester son refus.

Afin d'éviter cette situation, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur imposant au juge de fixer ces deux délais. Pour plus de clarté, cet amendement isole cette disposition au sein d'un nouvel article.

· L'étendue du mandat confié à l'association et les recours directs des consommateurs contre les décisions rendues

L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association. Ce mandat autorise cette dernière à intervenir auprès du professionnel au nom des consommateurs concernés.

Dans la mesure où ce mandat l'engage vis-à-vis des intéressés, l'association a-t-elle le droit de refuser l'adhésion de consommateurs dont elle estimerait qu'ils n'appartiennent manifestement pas au groupe ? Peut-elle, de la même manière, présenter une demande d'indemnisation différente de celle qui lui est soumise, ou s'abstenir de saisir le juge de prétentions infondées ?

Le texte est muet sur ce point[29(*)].

Reconnaître ce pouvoir à l'association serait lui faire jouer une seconde fois un rôle de filtre des demandes infondées. La pertinence de l'action de groupe s'en trouverait accrue, mais les droits des consommateurs en sortiraient amoindris, puisque certains pourraient être exclus du bénéfice de l'action de groupe, en raison d'une appréciation de l'association peut-être erronée ou injustifiée.

À l'inverse, refuser cette faculté à l'association serait la contraindre à présenter et à défendre des prétentions qu'elle sait infondées et à porter le contentieux jusqu'au bout.

Il semble à votre rapporteur qu'une solution médiane consisterait à permettre au consommateur de saisir le juge du désaccord qu'il aurait avec l'association. Ce désaccord pourrait notamment porter sur le refus de son adhésion au groupe ou la minoration excessive de l'indemnisation qu'il réclame. Il conviendrait aussi de préciser que les consommateurs pourraient directement saisir le juge du refus d'indemnisation que le professionnel leur aurait opposé.

Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

· L'encadrement des conditions de gestion de fonds reçus par l'association

Le mandat conféré à l'association pour traiter de l'indemnisation des victimes avec le professionnel lui permet de percevoir les fonds versés.

Or, aucune disposition de la loi n'encadre cette perception ni n'indique sous quels délais ou selon quelles modalités l'association est tenue de les reverser aux intéressés.

Le fait que les consommateurs disposent d'un recours contre l'association, ce que propose l'un des amendements de votre commission, constituera à cet égard une garantie contre les abus flagrants.

Afin d'éviter par anticipation tout litige, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur, confiant au juge le soin de définir les délais et les modalités selon lesquelles, le cas échéant, l'association percevra les indemnisations versées par le professionnel et les restituera aux consommateurs lésés.

· Les autres frais mis à la charge du professionnel condamné

Même si l'action de groupe permet des économies d'échelle, plus elle est étendue, plus elle est coûteuse pour l'association, qui doit en assurer la gestion, et pour le professionnel, qui doit verser une indemnisation proportionnelle à cette taille.

Deux dispositifs prévus dans le cadre du nouvel article L. 423-3 sont destinés à garantir les consommateurs contre les risques liés à ces coûts.

Le premier autorise le juge à condamner le professionnel au paiement d'une provision destinée à financer les frais exposés par l'association, pour la gestion de la procédure, et non compris dans les dépens. Ces frais pourraient notamment inclure la rémunération des personnes dont l'association se serait attachée les services, avec l'autorisation du juge, conformément au nouvel article L. 423-4.

Revenant, à l'initiative de sa commission des lois, sur le texte du projet de loi initial, l'Assemblée nationale a imposé que les intéressés appartiennent à une profession judiciaire réglementée dont la liste serait fixée par décret en Conseil d'État.

L'auteur de l'amendement et rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Sébastien Denaja, a en effet estimé qu'il était « *indispensable que les personnes concernées, qui seront amenées à manier des fonds importants, soient soumises au respect de règles déontologiques (absence de conflits d'intérêts, etc.) et qu'elles disposent d'une assurance de responsabilité civile* »[30(*)].

Les associations de consommateurs entendus par votre rapporteur ont cependant regretté cette modification, soulignant qu'une telle mention leur interdirait de recourir au service de sociétés de secrétariat, susceptibles de les aider à gérer la masse des courriers, sans avoir cependant à manier des fonds.

Votre rapporteur note que ces positions pourraient sans doute être conciliées si l'on restreignait l'obligation d'appartenir à une profession judiciaire réglementée aux seules personnes destinées à manier les fonds remis à l'association. En dehors de ces tâches, l'association pourrait alors faire appel, avec l'autorisation du juge, à tout type de professionnels.

Le second dispositif, introduit par les députés à l'initiative de leur rapporteur, M. Razzy Hammadi, permet au juge d'ordonner, s'il l'estime opportun, la consignation à la Caisse des dépôts et consignation d'une partie des sommes dues par le professionnel. Il s'agit de prémunir les victimes contre un risque de défaillance du professionnel.

Votre rapporteur souligne que ce dispositif devra être utilisé avec prudence, car il est susceptible de porter gravement atteinte à l'équilibre financier du professionnel, qui se verrait privé de trésorerie.

En effet, conçu pour offrir aux consommateurs une garantie contre la faillite éventuelle de l'entreprise ou son insolvabilité sciemment organisé, il risque de hâter la défaillance du professionnel, ou d'offrir aux créanciers consommateurs un privilège qui pourrait entrer en conflit, par exemple, avec celui des salariés, puisqu'en cas de faillite, les créances des uns, comme celles des autres, entreraient en concurrence.

Dans un souci de plus grande lisibilité du texte, votre commission a adopté plusieurs **amendements** rédactionnels, isolant les différentes dispositions dans des articles à part.

7. La phase éventuelle de liquidation définitive des préjudices lors du second jugement et son exécution

En droit, la notion de liquidation des préjudices renvoie à l'opération globale de détermination du montant des créances correspondantes et de leur règlement.

En l'absence de contestation, il revient au professionnel de procéder à cette liquidation, qui passe par l'indemnisation individuelle des consommateurs lésés (**art. L. 423-5**).

L'article **L. 423-6** ouvre cependant un recours devant le juge qui a statué sur la responsabilité pour trancher les difficultés qui s'élèvent à cette occasion. Compte tenu de l'amendement précité adopté par votre commission, compteraient, au nombre de ces difficultés, les désaccords sur l'adhésion au groupe ou le montant de la demande d'indemnisation adressée par l'association au professionnel.

Le même article prévoit en outre que l'intéressé statue dans un seul jugement pour toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

La contrainte d'un jugement unique retardera la réparation qu'attendent les consommateurs jusqu'à l'échéance des délais de recours. Toutefois, elle se justifie pour deux raisons : elle garantit que, dûment averti des délais, les intéressés auront pu faire valoir leur demande ; elle facilite le traitement juridictionnel du contentieux, puisqu'elle rassemble en une seule instance des affaires connexes.

En principe l'association, titulaire d'un mandat des consommateurs victimes sera seule partie à l'instance avec le professionnel. Toutefois, l'amendement précédemment cité adopté par votre commission, autorisera les intéressés à saisir directement le juge lorsqu'ils auront adressé leur demande au professionnel sans passer par l'association.

Une fois ce second jugement prononcé, l'association requérante serait investi du pouvoir de réclamer, au nom des consommateurs, son exécution forcée, si le professionnel ne les indemnise pas dans les temps (**article L. 423-7**).

8. Une procédure « *simplifiée* » à la constitutionnalité incertaine

À l'initiative de son rapporteur, M. Razzy Hammadi, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a ajouté une procédure d'action de groupe dite « *simplifiée* » à celle prévue par le présent article, qui ferait l'objet d'une section 2 *bis* composée d'un unique article **L. 423-4-1**.

Elle ne serait susceptible d'intervenir que lorsque les consommateurs seraient « *identifiés* ». Cette situation renvoie à l'existence d'un fichier client exhaustif.

Initialement, le rapporteur avait retenu comme critère qu'ils soient « *identifiables* ». Le terme a été critiqué parce qu'il teintait cette procédure d'une forte nuance d'« *opt out* » et a été corrigé par son auteur par amendement en séance publique.

Le juge aurait alors la possibilité, après avoir prononcé la responsabilité du professionnel, de condamner immédiatement celui-ci à indemniser directement et individuellement les consommateurs lésés. Il fixerait le délai et les modalités de cette indemnisation.

La condamnation pourrait être assortie d'une astreinte, perçue par l'association requérante.

Afin de préserver le principe selon lequel les intéressés doivent consentir à l'action engagée, serait organisée, une fois la condamnation devenue irrévocable, une phase d'information individuelle des consommateurs concernés, identique, pour le surplus, à celle prévue dans le cadre général.

Les consommateurs ou l'association pourraient saisir le juge, dans les mêmes conditions que pour une action de groupe standard, si le professionnel refusait d'exécuter la décision à laquelle il a été condamné.

Le but avoué de cette procédure est d'accélérer l'indemnisation des consommateurs victimes.

Cette accélération repose sur deux éléments qui la distingue de la procédure de droit commun :

- le professionnel est directement condamné à verser l'indemnisation fixée par le juge aux consommateurs désignés ;

- les consommateurs sont informés individuellement par le professionnel du sens de la décision.

Votre commission est très réservée sur cette procédure « *simplifiée* ». **Elle s'interroge**, avec son rapporteur, **sur la constitutionnalité du dispositif ainsi que sur sa pertinence**.

Elle constate en premier lieu, que, contrairement à la procédure de droit commun, le professionnel est condamné à indemniser certains consommateurs, qui ne sont pas parties, à ce stade, à la procédure, et dont la situation individuelle n'a pas été examinée contradictoirement.

Votre rapporteur rappelle, comme elle l'a souligné précédemment, que le jugement statuant sur la responsabilité du professionnel, dans le cadre général, est partiel. Le professionnel n'est pas, à ce moment, condamné à verser précisément telle indemnisation à telle personne nommément désignée. Il a la possibilité de contester chaque demande d'indemnisation qui lui est réclamée, sans tomber sous le coup de la loi ni se rendre coupable d'une inexécution de la première décision, puisque celle-ci ne fixe qu'un cadre général. Ce n'est qu'à partir du second jugement qu'il sera lié, pour chaque indemnisation, par la décision du juge et que des mesures d'exécution forcée pourront être prises à son encontre. Or, lors de ce second jugement, il aura pu présenter tous les moyens de défense relatifs à chaque consommateur dont il conteste le droit à être indemnisé.

La procédure « *simplifiée* » inverse ce déroulement : **le professionnel est d'abord condamné, avant de pouvoir se défendre**.

En effet, l'article L. 423-4-1 prévoit bien que « *l'intéressé soit condamné [...] à indemniser directement et individuellement [...] les consommateurs lésés* ». Il offre même au juge la possibilité d'assortir cette condamnation d'une astreinte, afin de forcer le professionnel à exécuter la décision.

Or, à ce stade de la procédure, même si le nom des consommateurs lésés est connu, leur situation particulière n'a pas été débattue. Le professionnel n'a pu opposer, comme il peut le faire dans un procès en responsabilité civile ordinaire, le fait de la victime (qui aurait par exemple contribué à son dommage en utilisant le produit conformément aux instructions) ou une contestation du préjudice réellement subi par elle (si, par exemple, elle a acheté le bien défectueux à moitié prix, ou si elle avait déjà abîmé de son propre fait le produit, réduisant ainsi sa valeur).

Il faudra que le professionnel se place sciemment en infraction par rapport au premier jugement, en refusant de l'exécuter, pour que s'ouvre, à l'initiative des consommateurs lésés ou de l'association, une seconde instance au cours de laquelle il pourra enfin faire valoir sa défense.

Cette procédure inverse l'ordre nécessaire du procès : **elle débute par une condamnation et finit par la défense**.

Interrogés sur ce point par votre rapporteur, MM. les professeurs Jean Calais-Auloy et Emmanuel Jeuland, ont considéré que **cette inversion portait une telle atteinte au principe constitutionnel des droits de la défense[31(*)], qu'elle faisait douter de la conformité du dispositif à la Constitution**.

M. Emmanuel Jeuland a ajouté que les seules inversions de contentieux que le législateur a autorisé concernent des cas dans lesquels l'obligation est certaine et n'est pas contestable. Telle est la situation des injonctions de payer[32(*)], qui portent sur des créances certaines. En outre, la procédure d'injonction de payer réserve la possibilité pour le mis en cause de s'y opposer et de soumettre ses arguments au juge.

Par comparaison, dans la procédure proposée, les créances d'indemnisation ne sont pas forcément certaines, puisque leur montant peut ne pas être définitivement établi, et le professionnel est condamné à payer avant même d'avoir pu faire valoir sa défense vis-à-vis de chaque consommateur pris séparément.

La procédure heurte aussi d'autres principes du procès civil : elle impose que l'astreinte soit prononcée au profit de l'association. Or, si celle-ci est bien partie à l'action et si le code de procédure civile autorise le juge à prononcer l'astreinte au profit de celui en faveur duquel la décision a été rendue, il est surprenant que l'association en bénéficie, alors que la décision concerne seulement les consommateurs lésés.

Paradoxalement, l'association s'enrichira à mesure que le professionnel s'obstinera à ne pas exécuter le jugement, alors même que cette inexécution préjudiciera aux intérêts de ceux qu'elle défend.

Enfin, si votre commission partage le souci exprimé par les députés de favoriser un traitement rapide des contentieux, elle constate, qu'en l'état, l'utilité réelle du dispositif n'est pas acquise : **il ne s'appliquera que dans une situation qui pourrait être presque aussi rapidement traitée par la voie de la procédure d'action de groupe ordinaire**.

En effet, la procédure « *simplifiée* » suppose un litige sans difficulté particulière, pour lequel tous les consommateurs sont connus sans exception, ainsi que tous ceux qui sont lésés : on peut penser à des contrats d'abonnement qui auraient donné lieu à la surfacturation de certains services.

Or, il est aisé de prévoir dans ce cas une information individuelle à la charge du professionnel, assorti d'une indication sur l'indemnisation possible. Il est peu probable que le professionnel refuse alors d'indemniser les intéressés. Ou, s'il le fait, c'est vraisemblablement pour opposer à certains consommateurs un argument qu'il doit pouvoir faire valoir au cours de la procédure.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a jugé nécessaire d'adopter un **amendement** de refonte complète le dispositif afin, d'une part, de garantir le respect des droits de la défense, et, d'autre part, d'en accélérer le déroulement.

Le défaut du dispositif proposé par les députés est de ne permettre au professionnel de se défendre au moyen d'arguments tirés de la situation particulière des consommateurs qui réclament l'indemnisation, qu'après avoir été condamné.

S'inspirant de la procédure applicable en matière d'injonction de payer[33(*)], l'amendement de votre commission vise à conférer au professionnel la faculté de s'opposer, pour un motif tiré de la situation individuelle de l'intéressé, à l'indemnisation d'un consommateur donné.

Le schéma retenu serait le suivant.

Comme dans le dispositif prévu actuellement, le premier jugement ordonnerait au professionnel de verser directement et individuellement à chaque consommateur nommément désigné son indemnisation. Au stade de ce premier jugement, les moyens de défense présentés par le professionnel n'auront, par principe, pu porter que sur des éléments généraux, communs à l'ensemble des membres du groupe.

Toutefois, dans un délai fixé par le juge, le professionnel aurait la possibilité de s'opposer au paiement, en faisant valoir un élément propre à la situation d'un ou plusieurs consommateurs. Par exemple, il pourrait indiquer que l'intéressé a vendu le bien que le professionnel devait remplacer, ou qu'il l'avait détruit ou endommagé avant que le défaut de fabrication qui l'affectait soit apparu.

Dans de telles situations, le consommateur, dont on pouvait *a priori* penser qu'il appartenait au groupe n'a pas subi de préjudice : il se révèle *a posteriori*, qu'il n'a aucun titre à l'indemnisation, en dépit du premier jugement.

Cette faculté d'opposition permettrait au professionnel de présenter les arguments de défense qu'il n'était pas en mesure de présenter, tant que tous les consommateurs ne s'étaient pas joints à la procédure.

Ces droits s'en trouveraient préservés.

Le juge rendrait ensuite une décision définitive, qui porterait sur toutes les oppositions formées par le professionnel.

La partie du jugement portant sur les demandes d'indemnisation qui n'auraient en revanche pas fait l'objet d'une opposition serait directement exécutoire, ce qui permettrait à l'association d'en poursuivre l'exécution forcée rapidement.

9. Le recours possible à la médiation

Le succès de l'action de groupe serait son effacement : parvenir à éviter le dommage ou favoriser sa réparation, sans même avoir été engagée ou conduite à son terme.

Elle est en effet conçue pour inciter les professionnels à respecter leurs obligations, sachant qu'une voie de droit existe pour sanctionner civilement efficacement leurs manquements.

S'ils causent malgré tout un dommage aux consommateurs, la perspective d'une telle action doit les encourager à privilégier la voie de la médiation pour régler le litige. Ainsi, le professionnel décidera des modalités de l'indemnisation et les consommateurs profiteront d'une réparation plus rapide de leur préjudice.

L'intégration de la médiation au déroulement de la procédure d'action de groupe est par conséquent une condition de sa réussite.

La médiation

Le régime juridique de la médiation est déterminé au chapitre I[er] du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile.

Elle s'entend, selon la définition qu'en donne la loi, « *de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige* ».

Ne pouvant porter que sur des droits dont les parties ont la libre disposition, elle peut être conduite dans un cadre judiciaire ou conventionnel.

Le médiateur est tenu au respect du principe d'impartialité ainsi que d'un certain nombre d'exigences déontologiques.

L'accord auquel parviennent les parties peut, le cas échéant, faire l'objet d'une homologation par le juge, qui lui donne force exécutoire.

Cette intégration, à laquelle une section 4 du nouveau chapitre sur l'action de groupe serait consacrée, ne signifierait pas une obligation, pour les parties, de conduire une médiation.

Il s'agirait seulement d'une habilitation conférée à l'association requérante pour participer à une médiation, au nom du groupe, dans les conditions légales (**art. L. 423-8**).

En effet, le renvoi au droit commun serait insuffisant, puisqu'en principe, seul l'ensemble des consommateurs, qui ne sont pas tous parties à l'action, seraient en droit de participer à cette médiation. Une habilitation légale expresse est par conséquent nécessaire pour concéder ce droit à l'association.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** précisant à cet égard que seule cette association est habilitée à participer à la médiation au nom du groupe. Il faut en effet éviter, qu'une fois l'action engagée, d'autres associations tentent de passer par la voie de la médiation conventionnelle au nom du groupe et parasitent ainsi les démarches effectuées par la seule association qui conduit l'action. Cet amendement s'articule d'ailleurs avec celui adopté par votre commission précédemment qui impose, lorsque plusieurs associations engagent une même action, que l'une d'entre elle soit désignée chef de file.

Le nouvel article **L. 423-9** tend à imposer que tout accord négocié au nom du groupe soit soumis à l'homologation du juge et précise les délais et les modalités selon lesquels les consommateurs y adhèreront.

Reprenant une disposition votée par le Sénat en 2011, votre commission a adopté un **amendement** précisant qu'au moment de l'homologation de l'accord, le juge vérifie s'il est conforme aux intérêts des consommateurs auxquels il a vocation à s'appliquer.

Le même article autorise le juge à mettre à la charge du professionnel les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de l'existence de l'accord homologué.

Cette disposition est-elle cependant nécessaire ? En effet, l'information des consommateurs lésés sera l'un des points en débat dans le cadre de la médiation, sur lequel les parties se seront entendues.

En outre, à défaut d'un accord sur ce point, ou si le dispositif d'information paraît insuffisant, le juge chargé de veiller aux intérêts des consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, refusera d'homologuer l'accord négocié.

Enfin, les frais supplémentaires décidés par le juge, de son propre chef, seraient susceptibles d'altérer l'équilibre économique de la transaction pour le professionnel, qui risque de les prendre en compte, par anticipation, et réduire d'autant les propositions qu'il formulera dans le cadre de la négociation.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a adopté un **amendement** de suppression de cette disposition, qui en revanche, impose que l'accord négocié fixe lui-même les mesures de publicité requises.

10. Les dispositions particulières relatives aux actions de groupe intervenant en matière de concurrence

Le champ de l'action de groupe s'étend aux dommages qui trouvent leur origine dans des manquements du professionnel à certaines règles de la concurrence.

L'appréciation de ces manquements relève généralement de l'Autorité de la concurrence.

Le projet de loi fait le choix de lier l'engagement de l'action de groupe en ces matières à une décision de l'autorité compétente nationale ou européenne, devenue irrévocable.

Ce faisant, il retarde considérablement la réparation due aux consommateurs lésés par ces infractions aux règles de la concurrence, puisque ceux-ci devront attendre l'épuisement des voies de recours. Le risque est grand que les preuves se perdent, que le temps affaiblisse la détermination des victimes à obtenir réparation ou qu'il fasse perdre tout sens à l'indemnisation.

M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence a dénoncé ce choix, estimant que l'action de groupe devrait pouvoir être engagée dès la première décision rendue par l'autorité ou la juridiction compétente.

Le lien établi entre l'action de groupe et la décision de l'autorité compétente n'est pas sans justification : il convient d'éviter les divergences d'appréciation sur les mêmes faits. D'ailleurs, le second alinéa du nouvel article **L. 423-10** dispose qu'une fois la décision de l'autorité compétente devenue définitive, les manquements qu'elle a constatés sont réputés établis de manière irréfragable pour le juge saisi de l'action de groupe.

Votre rapporteur relève toutefois que le risque de divergence ne concerne que la décision sur la responsabilité du professionnel. Avant qu'elle intervienne, l'action ne fait l'objet d'aucune publicité et ne tranche aucune question au fond.

Dans la mesure où l'un des principaux inconvénients à lier l'engagement de l'action de groupe au sort de la décision de l'Autorité de la concurrence est le retard pris pour procéder aux actes d'instruction préalable, il est possible d'y remédier, en autorisant l'association à intenter cette action, afin de lui permettre d'obtenir du juge les mesures d'instruction nécessaires, mais en repoussant le prononcé de la décision sur la responsabilité du professionnel au moment où la décision de l'autorité compétente en matière de concurrence sera devenue définitive.

L'engagement de l'action suspendra le cours des prescriptions et préservera les intérêts des consommateurs lésés.

Il permettra en outre à l'association de recevoir mandat pour négocier au nom du groupe dans le cadre d'une médiation avec le professionnel. Ce dernier sera incité à le faire par la perspective que l'action de groupe prospère une fois ses recours contre la décision de l'autorité compétente en matière de concurrence rejetés.

Votre commission a par conséquent adopté **l'amendement** en ce sens de son rapporteur.

Une fois la décision de l'Autorité de la concurrence devenue définitive, la faute du professionnel sera connue et ceux qui souhaiteront réparation pourront agir. Le Gouvernement a souhaité éviter des actions trop tardives, qui interviendraient longtemps après que les faits auront été définitivement établis.

L'article **L. 423-11** interdit par conséquent que l'action de groupe puisse être engagée plus de cinq ans après la décision définitive de l'autorité compétente constatant le manquement. Votre commission a adopté un **amendement** précisant que le délai ne court qu'à compter de la date où la décision est devenue définitive, plutôt qu'à compter de la date de cette décision. En effet, la durée des recours amputerait sinon d'autant le délai de cinq ans.

À l'initiative du rapporteur pour avis de sa commission des lois, notre collègue député M. Sébastien Denaja, l'Assemblée nationale a prévu que le juge puisse, par exception, s'il a tranché en faveur de la responsabilité du professionnel, ordonner l'exécution provisoire des mesures de publicité qu'il a prévu.

En effet, la décision rendue par l'autorité compétente en matière de concurrence rend incontestable la faute du professionnel et lui a déjà donné un certain écho. L'action de groupe peut être rendue publique sans crainte de dommages supplémentaires pour sa réputation.

Votre commission confirme l'intérêt de ce dispositif auquel elle ne propose que d'apporter un **amendement** rédactionnel.

11. Les dispositions diverses

La section 6 du chapitre nouvellement créé serait principalement consacrée à plusieurs dispositions relatives à la prescription, à l'effet des décisions rendues et aux conséquences de l'adhésion au groupe.

L'action groupe constitue une voie de droit supplémentaire offerte aux consommateurs victimes. Elle ne se substitue pas à celles qu'ils possèdent déjà, ce qui rend nécessaire d'organiser leur articulation éventuelle.

Ainsi, l'article **L. 423-12** prévoit que l'engagement d'une action de groupe suspend la prescription des actions individuelles reposant sur les mêmes fondements.

Le délai de prescription ne recommencerait à courir -pour une durée qui ne pourrait être inférieure à six mois- qu'à compter du moment où la décision prononçant la responsabilité du professionnel serait devenue irrévocable, ou, si une médiation a eu lieu, à compter de l'homologation de l'accord négocié au nom du groupe.

Cette disposition très dérogatoire au droit commun est censée préserver le droit des consommateurs victimes d'agir à titre individuel, en leur permettant d'attendre de connaître le sort réservé à l'action de groupe pour décider de s'y joindre, si elle prospère.

La prorogation d'au moins six mois de l'échéance de la prescription vise, elle, à rendre compte du temps nécessaire, une fois la décision du juge rendue, pour que les formalités de publicité soient mises en oeuvre et que les consommateurs puissent se joindre ou non à l'action.

L'article **L. 423-13** précise que la décision prononçant la responsabilité du professionnel et celle homologuant l'accord négocié en médiation ont l'autorité de la chose jugée à l'égard des consommateurs dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure.

Cette précision laisse entendre que ceux qui n'auront pas été indemnisés ne seront pas tenus par l'action de groupe, même s'ils s'y sont joints, ce qui les autoriseraient à conduire leur propre action individuelle, qui pourrait être fondée sur les mêmes faits reprochés au professionnel ou la réparation du même préjudice.

Rien n'est en revanche dit de l'autorité de chose jugée du jugement unique, prévu au deuxième alinéa de l'article L. 423-6, censé se prononcer sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit. Sans doute faut-il estimer que la même règle s'y appliquerait.

Les articles **L. 423-14** et **L. 423-15** reproduisent des dispositions identiques à celles adoptés par le Sénat en 2011, qui confirment, d'une part, que l'adhésion à l'action de groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies du droit commun pour obtenir la réparation des préjudices qui n'entraient pas dans son champ, et, d'autre part, qu'une nouvelle action de groupe ne peut être introduite si elle repose sur les mêmes faits et les mêmes manquements que ceux sur lequel une précédente action est intervenue.

Votre commission a adopté, sur ce dernier point, un **amendement** de son rapporteur, précisant que, pour être rejetée, l'action ne doit pas porter non plus sur la réparation des mêmes préjudices. En effet, il faut éviter qu'une action engagée trop précipitamment interdise à d'autres associations de poursuivre par cette voie la réparation d'un préjudice qui serait apparu plus tardivement et n'aurait pas fait l'objet, lors de la première action, d'une demande d'indemnisation.

L'article **L. 423-16** prévoit une procédure originale de substitution d'une association à l'association requérante, en cas de défaillance de cette dernière. La première association en ferait la demande au juge, qui trancherait. Cette disposition permettra d'éviter qu'une action échoue du fait de la faiblesse de l'association qui la porte.

L'article **L. 423-17** répute non écrite toute clause interdisant à un consommateur de participer à une action de groupe. L'article R. 132-2 du code de la consommation rattache une telle clause à la catégorie des clauses « *grises* », présumées abusives sauf preuve contraire apportée par le professionnel, par opposition aux clauses « *noires* » toujours considérée comme abusives. La précision apportée par la loi permettra d'écarter, en toute circonstance, l'application de telles clauses relatives à l'action de groupe.

Votre rapporteur s'est interrogé sur la présence éventuelle de telles clauses dans l'accord négocié et homologué par le juge au terme d'une médiation conduite par l'association requérante. Le but de la médiation est en effet d'éteindre l'action de groupe, en échange de l'assurance d'une juste réparation. Toutefois il semble que les règles selon lesquelles une seconde action de groupe ne peut être introduite sur les mêmes fondements suffiront à garantir au professionnel qu'une fois l'accord conclu, le litige sera clos, sans qu'une telle clause doive être inscrite dans le texte résultant de la médiation.

L'article **L. 423-18** prévoit expressément l'application du nouveau chapitre créé dans les îles Wallis et Futuna. L'application des dispositions de droit civil dans ces territoires est en effet subordonnée à une mention expresse de la loi en vertu de l'article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1er.

Article 2 (art. L. 211-15 et L. 532-2 du code de l'organisation judiciaire et art. L. 462-7 du code de commerce) Modalités d'application de la nouvelle procédure d'action de groupe

Cet article a deux objets principaux : attribuer le contentieux de l'action de groupe à des tribunaux spécialisés (paragraphes **I.** et **II.**), et interdire d'engager une action du groupe sur des manquements aux règles de la concurrence passés (paragraphes **III. à IV**.).

À l'initiative de Mme Pascale Got, les députés ont par ailleurs prévu la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les conditions de mise en oeuvre de la procédure après quatre ans d'application et les adaptations jugées nécessaires.

L'attribution du contentieux de l'action de groupe à certains tribunaux de grande instance spécialisés constitue la reprise d'une des propositions du groupe de travail de nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung.

Elle est doublement justifiée par la nature de l'action : touchant un nombre potentiellement important de consommateurs, elle est susceptible de s'étendre sur tout le territoire, ce qui impose de prévenir les conflits de compétence territoriale entre les juridictions. En outre, elle portera vraisemblablement sur un tel nombre de demandes individuelles, qu'il est préférable de retenir un tribunal suffisamment important pour être en mesure de les gérer.

Enfin, même si le contentieux de la consommation est traditionnellement dévolu aux juges d'instance, rien n'interdira au président du tribunal de grande instance de faire siéger les intéressés, qui appartiennent aussi par définition au TGI, au sein de la formation du tribunal spécialisé.

Votre commission est favorable à cette disposition, sous réserve d'un **amendement** corrigeant une erreur de référence pour l'application outre-mer.

L'article, non modifié sur ce point par les députés, prévoit par ailleurs d'interdire les actions de groupe fondées sur un manquement d'un professionnel aux règles de la concurrence, constaté par une décision des autorités compétentes devenue définitive, si cette décision est intervenue avant la date de publication de la loi.

Les consommateurs victimes de ces manquements seraient ainsi privés du droit d'en obtenir réparation sur le fondement de l'action de groupe, alors, pourtant, que la faute du professionnel aurait été définitivement établie.

Les représentants des entreprises entendus par votre rapporteur ont salué cette disposition, estimant que l'amende infligée par l'Autorité de la concurrence incluait, dans son calcul, le préjudice porté aux consommateurs, ce qui en expliquait le montant élevé.

Le président de l'Autorité de la concurrence, M. Bruno Lasserre, a toutefois démenti cette affirmation : les sanctions infligées ont seulement une vocation punitive et ne sont pas destinés à compenser une réparation impossible du préjudice.

Votre rapporteur s'est interrogé sur cette exclusion.

Elle observe que l'article L. 423-11 prohibe déjà qu'une action de groupe porte sur des faits trop anciens, puisqu'il interdit de l'engager plus de cinq après la décision devenue définitive. Les intérêts des entreprises sont ainsi déjà protégés.

En outre, elle estime que **la question de la conformité de cette disposition à l'exigence constitutionnelle d'égalité se pose**.

En effet, elle instaure une différence de traitement entre les professionnels condamnés de manière définitive avant la promulgation de la loi, qui ne pourront être poursuivis par la voie d'une action de groupe, et ceux dont la décision de condamnation n'est pas encore définitive. Cette première différence de traitement se double d'une seconde, entre les professionnels poursuivis dans le champ de la concurrence, par exemple pour une entente frauduleuse, qui pourront bénéficier de l'exemption de poursuites et ceux poursuivis dans le champ plus large des infractions au droit de la consommation.

Ces différences de traitement ne semblent pas être fondées sur une différence objective, en rapport avec l'objet de la loi.

La jurisprudence constitutionnelle permet toutefois au législateur d'établir de telles discriminations, si un intérêt général, en rapport avec l'objet de la loi, le justifie.

La séance publique devrait permettre au Gouvernement d'apporter des éclaircissements sur ce point.

À l'initiative du rapporteur de sa commission des lois, M. Sébastien Denaja, l'Assemblée nationale a adopté un amendement apportant un tempérament aux effets bloquant pour les justiciables des procédures engagées devant les autorités compétentes en matière de concurrence : la prescription des actions correspondantes serait interrompue par la seule saisine d'une autorité compétente sur tout le territoire de l'Union européenne.

Ce dispositif a été critiqué à plusieurs reprises au cours des auditions de votre rapporteur par les représentants des professionnels.

L'interruption paraît en effet excessive, puisqu'elle supprime la part du délai de prescription écoulé et fait partir un nouveau délai. La suspension serait préférable. Il s'agit d'ailleurs de la solution retenue à l'article L. 423-12.

En outre appuyer cette suspension du délai de prescription sur la seule saisine pose difficulté : ni le professionnel ni le consommateur n'en sont forcément informés, l'initiative pouvant parfois émaner de

particuliers. Il serait préférable de viser l'ouverture d'une enquête ou d'une procédure, qui serait au moins signifiée au professionnel.

Votre commission a adopté un **amendement** modifiant en ce sens la rédaction proposée pour l'article L. 462-6 du code de commerce.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 2.

Notes

[7] Les class actions***, rapport d'information n° 249 (2005-2006) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois (www.senat.fr/notice-rapport/2005/r05-249-notice.html).***

[*] [8] L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs***, rapport d'information n° 499 (2009-2010) de MM. Laurent Béteille et Richard Yung, fait au nom de la commission des lois. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-499-notice.html.***

[*] [9] ***Propositions de loi tendant à renforcer la protection des consommateurs par la création d'une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire, n° 201 (2010-2011) de M. Laurent Béteille n° 202 (2010-2011), de M. Richard Yung (http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-201.html et***

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl10-202.html).

[*] [10] ***Projet de loi n° 41 (2011-2012) renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, modifié par le Sénat le 22 décembre 2011.***

[*] [11] ***Avis n° 158 (2011-2012) de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, p. 117 (www.senat.fr/rap/a11-158/a11-15811.html#toc118).***

[*] [12] Ibid***.***

[*] [13] ***Proposition de loi portant création d'une action de groupe en matière de consommation, de concurrence et de santé n° 484 (2012-2013) de M. Jean-Pierre Plancade et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 5 avril 2013 (www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl12-484.html).***

[*] [14] Cf. ***l'audition du ministre par la commission des affaires économique, le mardi 9 juillet 2013 : «*** le champ de l'action de groupe, mesure phare, est limité ici au préjudice économique lié aux ententes anticoncurrentielles. Marisol Touraine proposera une action de groupe spécifique au domaine de la santé, qui nécessite une indemnisation individuelle des personnes affectées et fera l'objet d'un chantier législatif en 2014. Avant de quitter le gouvernement, Delphine Batho l'avait annoncé, et Philippe Martin a confirmé la volonté du gouvernement de légiférer dans le domaine de l'environnement, qui appelle d'autres innovations procédurales ***» (www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130708/afeco.html).***

[*] [15] ***Cette insertion maintient en vigueur la procédure d'action en représentation conjointe (chapitre II du même titre), succédanée ancien de l'action de groupe, mais qui n'a jamais prospéré, en raison des contraintes considérables qu'elle faisait peser sur les requérants, obligés d'obtenir un mandat de représentation pour chaque consommateur lésé.***

[*] [16] ***Art. R.411- 1 du code de la consommation : «*** L'agrément des associations de consommateurs prévu au titre Ier du livre IV de la partie Législative du présent code peut être accordé à toute association :

1° Qui justifie à la date de la demande d'agrément d'une année d'existence à compter de sa déclaration ;

2° Qui, pendant cette année d'existence, justifie d'une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs, appréciée notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications de la tenue de réunions d'information et de permanences ;

3° Qui réunit, à la date de la demande d'agrément, un nombre de membres cotisant individuellement :

a) Au moins égal à 10 000 pour les associations nationales, cette condition pouvant ne pas être exigée des associations se livrant à des activités de recherche et d'analyse de caractère scientifique ;

b) Suffisant, eu égard au cadre territorial de leur activité, pour les associations locales, départementales ou régionales.

Lorsque l'association a une structure fédérale ou confédérale, il est tenu compte du nombre total de cotisants des associations la constituant ».

* [17] ***Art. 367 du code de procédure civile : «*** le juge peut, à la demande des parties ou d'office, ordonner la jonction de plusieurs instances pendantes devant lui s'il existe entre les litiges un lien tel qu'il soit de l'intérêt d'une bonne justice de les faire instruire ou juger ensemble ».

* [18] ***Ces pratiques anticoncurrentielles sont définies au titre II du livre IV du code de commerce. Il s'agit de l'entente, de l'abus de position dominante, de l'abus de dépendance économique ou de l'éviction abusive d'un marché. Elles relèvent toutes de la compétence de l'Autorité de la concurrence. Le projet de loi vise aussi les pratiques anticoncurrentielles mentionnées aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui correspondent à l'entente et l'abus de position dominante.***

* [19] Proposition pour un code de la consommation***, rapport de la commission pour la codification du droit de la consommation au Premier ministre, présidée par M. Jean Calais-Auloy, La documentation française, 1990, p. 111.***

* [20] ***Sur les modalités de cette évaluation,*** cf. infra***.***

* [21] ***Sur ce point***, cf. infra***.***

* [22] ***Tout au plus peut-elle tenter de convaincre ceux qui n'appartiennent manifestement pas au groupe des victimes, du peu de pertinence de leur demande.***

* [23] ***Laurent Béteille, Richard Yung, rapport précité n° 499 (2010-2011), p. 41.***

* [24] ***Art. 36 du code de procédure civile : «*** Lorsque des prétentions sont émises, dans une même instance et en vertu d'un titre commun, par plusieurs demandeurs ou contre plusieurs défendeurs, la compétence et le taux du ressort sont déterminés pour l'ensemble des prétentions, par la plus élevée d'entre elles ***». Le titre commun s'entend comme la cause ou le fondement des prétentions émises par le demandeur, peu important que ce fondement soit contractuel, délictuel ou quasi délictuel (CA Paris, 13 janvier 1988, D. 1988 IR 41).***

* [25] ***Traditionnellement, les dépens et les frais exposés par les parties pour la conduite de l'action (art. 700 du code de procédure civile) ne sont pas pris en compte dans la détermination du taux du ressort.***

* [26] ***CC, n° 89-257 DC du 25 juillet 1989, loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion.***

* [27] ***Rapport n° 1156 (Assemblée nationale - XIV^e législature) de M. Razzy Hammadi et Mme Annick Le Loch, fait au nom de la commission des affaires économiques, p. 66.***

* [28] ***Les députés ont par ailleurs précisé à l'initiative de leur commission des affaires économiques que cette adhésion ne valait ni n'impliquait adhésion à l'association.***

* [29] ***Le seul renvoi aux règles générales applicables au mandat ne permet pas de trancher la question.***

En principe, le mandat confié au mandataire ne saurait être impératif, et ménage toujours à l'intéressé une marge d'appréciation. Celle-ci, cependant, ne saurait aller jusqu'à la négation de l'objet du mandat.

Par ailleurs, le mandataire engage sa responsabilité vis-à-vis de son mandant pour les fautes qu'il aurait commises, mais il est peu probable que cette action prospère, puisque le préjudice ne sera pas supérieur à la réparation que le consommateur était en droit d'attendre. Or, s'il a choisi la voie de l'action de groupe, c'est que l'action individuelle lui a paru peu profitable : pourquoi poursuivrait-il, sur ce fondement, l'association alors qu'il s'est abstenu de poursuivre le professionnel lui-même ?

Enfin, pour que l'action contre le mandataire puisse prospérer, encore faut-il que le mandat ait été conclu. Or, si le contentieux porte sur le refus de valider l'adhésion au groupe, par définition, le mandat n'existe pas encore à ce stade, puisqu'il découle de cette adhésion.

* [30] ***Rapport pour avis n° 1123 (Assemblée nationale - XIV^e législature) de M. Sébastien Denaja, fait au nom de la commission des lois, p. 43.***

* [31] ***Le Conseil constitutionnel rattache ce principe à l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (CC, n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Rec. 50, cons. 24).***

* [32] ***Art. 1405 et s. du code de procédure civile.***

*[*] [33] **L'injonction de payer correspond à un ordre donné par le juge, à la demande du créancier, de s'acquitter d'une dette non contestable. Le débiteur est toutefois en droit, une fois que l'injonction lui a été notifiée, de s'opposer au paiement et de contester la créance devant le juge (art. 1405-1424 du code de procédure civile).***

d. Avis n° 793 de M. Jean-Luc Fichet

I. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ACTION DE GROUPE

A. UNE RÉFORME AMBITIEUSE ET NÉCESSAIRE

1. L'aboutissement d'une longue réflexion

Dès les années 1980, la question de l'institution d'une action de groupe en droit national a fait l'objet d'une multitude de rapports, à l'instar de celui du professeur Jean Calais-Auloy au nom de la commission pour la codification du droit de la consommation, de colloques et de dizaines de propositions de loi, dont aucune n'a cependant abouti.

La réflexion a été relancée en janvier 2005. À l'occasion de ses voeux aux forces vives de la Nation, Jacques Chirac, alors Président de la République, a demandé au Gouvernement de *« proposer une modification de la législation pour permettre à des groupes de consommateurs et à leurs associations d'intenter des actions collectives contre des pratiques abusives rencontrées sur certains marchés »*.

En 2008, la commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, a préconisé l'institution d'une action de groupe dans les domaines de la consommation et de la concurrence.

En mai 2010, les sénateurs Laurent Béteille et Richard Yung ont rendu, au nom de la commission des lois du Sénat, un rapport intitulé « L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs ». Ce rapport fait le diagnostic d'une réparation insuffisante voire inexistante des dommages constatés dans le secteur de la consommation. Ils relèvent ainsi que *« bien que chaque consommateur lésé dispose d'une action individuelle pour obtenir la réparation de son dommage, il est dissuadé d'agir parce que le gain n'en vaut pas les inconvénients ou que, seul, il ne parviendra pas à prouver la responsabilité de l'entreprise »*.

S'inspirant des conclusions de ce rapport, le Sénat a adopté en 2011, à l'initiative de Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois, un dispositif d'action de groupe dans le cadre du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs. Ce texte est resté en suspens du fait du changement de majorité à la suite des élections présidentielle et législatives de 2012.

Cette longue réflexion a finalement abouti au dépôt, au printemps 2013, du projet de loi relatif à la consommation introduisant, en son article 1er, une procédure d'action de groupe pour les litiges relevant du droit de la consommation et du droit de la concurrence.

2. Le dispositif proposé par le Gouvernement : un projet équilibré d'action de groupe « à la française »

Les articles 1 et 2 du projet de loi introduisent dans notre législation une action de groupe en matière de droit de la consommation et de la concurrence. Le dispositif reprend, pour une large part, les conclusions du rapport de Laurent Béteille et Richard Yung de décembre 2010.

Les consommateurs lésés par les pratiques frauduleuses d'un professionnel au regard des règles du droit de la consommation et du droit de la concurrence pourront désormais obtenir, de manière collective, la réparation du préjudice matériel résultant d'une atteinte à leur patrimoine. À cette fin, une des seize associations de consommateurs agréées au niveau national pourra introduire une action de groupe devant un des huit tribunaux de grande instance qui seront désignés compétents. Si le professionnel est reconnu responsable par le juge, il devra, une fois le jugement devenu définitif, procéder à des mesures de publicité afin que les consommateurs concernés puissent se manifester et obtenir une indemnisation.

Dans la mesure où les préjudices matériels individuels subis par les consommateurs sont souvent des préjudices d'un faible montant, l'absence de procédure collective efficace a longtemps fait obstacle à la juste réparation des victimes. Cette absence a favorisé la poursuite, par certaines entreprises, de comportements illégaux, représentant souvent des sommes cumulées conséquentes, et nuisant à un bon fonctionnement de l'économie.

Le dispositif encadre toutefois les risques de dérives pour les entreprises et leur garantit une sécurité juridique, notamment grâce au système de filtre des recours par les associations de consommateurs. En outre, en matière de concurrence, ne seront pas susceptibles de recours les pratiques anticoncurrentielles ayant fait l'objet d'une décision devenue définitive avant l'entrée en vigueur de la loi.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif d'action de groupe a fait l'objet de nombreux amendements lors de son examen à l'Assemblée nationale.

Le principal amendement adopté a créé une procédure d'action de groupe simplifiée. Codifiée à l'article L. 423-1-1 du code de la consommation, cette procédure vise le cas où les consommateurs lésés sont déjà identifiés, par exemple par le biais d'un fichier client. Le juge peut alors, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, le condamner à indemniser directement et individuellement les consommateurs lésés, selon les modalités qu'il fixe, le cas échéant sous astreinte. La décision, une fois devenue définitive, fait l'objet de mesures d'information individuelle aux frais du professionnel, selon des modalités et des délais définis par le juge, à l'égard des consommateurs concernés. Les consommateurs lésés peuvent à ce moment-là accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

Divers autres amendements ont permis de préciser explicitement que le juge constate la recevabilité de l'action et statue sur la responsabilité du professionnel dans une seule et même décision. À l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des lois, il est prévu que la réparation du dommage subi pourra être effectuée, le cas échéant, en nature. L'article L. 423-4 précise désormais que le tiers que l'association peut s'adjoindre devra appartenir à une profession judiciaire réglementée dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Enfin, le juge fixe les délais dans lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe. Ces délais ne peuvent être inférieurs à deux mois ni supérieurs à six mois à compter de mesures de publicité qu'il a ordonnées.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UNE PROCÉDURE ADAPTÉE AUX DOMMAGES SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX

Votre commission a salué l'introduction de cette procédure d'action de groupe dans notre législation. À l'heure de la crise économique, il est en effet plus que jamais essentiel de rétablir la confiance des consommateurs dans les mécanismes, y compris contentieux, de régulation du marché. L'action de groupe est en ce sens une procédure profondément démocratique, puisqu'elle facilite l'accès de chacun à la justice.

Ainsi que l'a souligné votre rapporteur, certaines problématiques environnementales pourront d'ores et déjà être incluses dans le champ d'application du dispositif prévu. Un contentieux autour des démarches de responsabilité sociale et environnementale des entreprises se développe actuellement devant les tribunaux. À partir du moment où les démarches RSE deviennent un argument dans la vente de biens, une action de groupe pourra tout à fait être engagée par une association sur le fondement du non-respect de ces démarches éthiques, dans la mesure où ce non-respect constitue une pratique commerciale trompeuse au titre de l'article L. 121-1 du code de la consommation.

Votre commission estime que cela reste toutefois insuffisant. Trois types de dommages devraient pouvoir être ouverts à une action de groupe :

· les dommages résultant des activités de santé : les exemples récents sont nombreux, du sang contaminé aux prothèses PIP en passant par le Mediator ;

· les dommages résultant des produits alimentaires : les victimes de scandales alimentaires de masse, comme le scandale de la vache folle, ou plus récemment de la viande de cheval, pourraient demander réparation par ce biais ;

· enfin, les dommages résultant des atteintes environnementales : ces dommages comprennent à la fois les atteintes à la santé des personnes, du fait d'une catastrophe environnementale, mais aussi les dommages matériels qu'ils peuvent subir. Les exemples sont là encore nombreux, du scandale de l'amiante aux marées noires sur les plages bretonnes ou vendéennes.

Une des questions à trancher sera celle de la définition de l'intérêt à agir. Pour éviter une multiplication des recours abusifs et un risque de déstabilisation pour les entreprises, il faudra sans doute prévoir un filtre. Donner l'intérêt à agir aux associations environnementales, sur le modèle de ce que le présent projet de loi prévoit aujourd'hui avec les associations de consommateurs agréées, supposera de régler la question, toujours en débat, de leur représentativité.

À l'article 2, votre commission a adopté un amendement visant à réduire de quatre ans à trente mois le délai de remise du rapport faisant le bilan de l'action de groupe, et à indiquer explicitement que ce rapport devra étudier les modalités de son extension à la santé et à l'environnement.

(…)

CHAPITRE IER - Action de groupe

Article 1er (chapitre III [nouveau] du titre II du livre IV et articles L. 423-1 à L. 423-18 [nouveaux] du code de la consommation) - Création de l'action de groupe en droit de la consommation et en droit de la concurrence

Objet : cet article introduit une procédure d'action de groupe en matière de droit de la consommation et de droit de la concurrence.

I. Le droit en vigueur

1. L'introduction de l'action de groupe en droit français : un débat engagé dans les années 80

Depuis les années 1980, la question de l'action de groupe « à la française » a fait l'objet d'une multitude de rapports, de colloques et de dizaines de propositions de loi, dont aucune n'a cependant abouti.

Ainsi, le professeur Jean Calais-Auloy, président de la commission pour la codification du droit de la consommation, a rendu en 1985 un rapport intitulé « propositions pour un nouveau droit de la consommation ». Le rapport étudiait l'introduction de l'action de groupe, définie alors comme une action exercée « dans l'intérêt d'un groupe indéterminé » de victimes d'un même fait dommageable. Le professeur Calais-Auloy préconisait que cette action puisse être engagée uniquement par des associations représentatives des consommateurs.

Malgré l'institution d'une action en représentation conjointe par la loi n° 92-60 du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs, ces premiers débats sur l'action de groupe n'ont pas permis l'introduction en droit français d'une procédure collective véritablement efficace et protectrice des droits des consommateurs.

La réflexion a repris à la suite des « voeux aux forces vives de la Nation », adressés le 4 janvier 2005 par le Président de la République Jacques Chirac. Il avait alors affirmé qu'il fallait *« donner aux consommateurs les moyens de faire respecter leurs droits : aujourd'hui, ils sont démunis parce que, pris séparément, aucun des préjudices dont ils sont victimes n'est suffisamment important pour couvrir les frais d'une action en justice. C'est pourquoi je demande au Gouvernement de proposer une modification de la législation pour permettre à des groupes de consommateurs et à leurs associations d'intenter des actions collectives contre les pratiques abusives observées sur certains marchés »*.

En décembre 2005, Guillaume Cerutti, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice, ont remis un rapport, au nom du groupe de travail qu'ils avaient dirigé et qui rassemblait des consommateurs et des professionnels membres du Conseil national de la consommation, des magistrats, des avocats et des universitaires. Ce rapport prônait essentiellement une réforme de l'action en représentation conjointe.

En mai 2010, les sénateurs Laurent Béteille et Richard Yung, co-rapporteurs du groupe de travail mis en place par la commission des lois, ont remis leur rapport intitulé « Action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs ». Ce rapport comporte vingt-sept recommandations qui ont fourni, pour une large part, la base du présent projet de loi. Le rapport a été suivi du dépôt le 22 décembre 2010 de deux propositions de loi identiques visant à renforcer la protection des consommateurs par la création d'une action de groupe fondée sur l'adhésion volontaire.

En décembre 2011, lors de la discussion du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs présenté par Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé de la consommation, la commission des lois du Sénat a adopté à l'initiative de sa rapporteure, Nicole Bonnefoy, un amendement inscrivant à l'article 12 du texte les propositions de loi de Richard Yung et Laurent Béteille.

En octobre 2012, une consultation publique sur internet a été lancée par Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, sur le sujet de l'action de groupe. Le Conseil national de la consommation a été saisi, afin qu'il rende un avis sur l'introduction d'une telle procédure en droit français.

Le Conseil national de la consommation, s'appuyant largement sur le consensus issu du rapport de Laurent Béteille et Richard Yung de décembre 2010, indique dans un avis rendu le 4 décembre 2012 que *« l'action de groupe doit avoir pour objet de protéger les intérêts des consommateurs, entendus comme des personnes physiques agissant à des fins non professionnelles. Son champ doit être circonscrit à la réparation de dommages sériels ayant pour origine commune l'inexécution ou la mauvaise exécution par un même professionnel de ses obligations vis-à-vis des consommateurs relatives à la vente de biens ou la fourniture de services »*. Selon l'avis du Conseil, *« seuls les dommages matériels doivent être pris en compte »*.

Cette réflexion de près de trente ans a abouti au dépôt au printemps 2013 du projet de loi relatif à la consommation introduisant, en son article 1er, une procédure d'action de groupe pour les litiges relevant du droit de la consommation et du droit de la concurrence.

2. Les limites des recours existants aujourd'hui

L'introduction de l'action de groupe part du constat de l'inefficacité ou de l'insuffisance des voies de recours offertes aujourd'hui aux consommateurs. Tout consommateur peut obtenir réparation d'un dommage contractuel en se pourvoyant à titre individuel en justice. Quelques recours peuvent être ouverts aux associations agréées de consommateurs, mais leur mise en oeuvre a mis en évidence leurs limites.

- L'action dans l'intérêt collectif des consommateurs

La loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat a créé, aux articles L. 421-1 à L. 421-5 du code de la consommation, un recours permettant aux associations de consommateurs agréées d'intervenir « relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs ».

Pour introduire cette action, une infraction pénale doit être constatée, de même qu'un préjudice direct et indirect à l'intérêt collectif des consommateurs. Ce préjudice collectif doit être distinct des préjudices individuels subis par les victimes de l'infraction.

Si ces deux conditions cumulatives sont réunies, l'association agréée peut demander des dommages et intérêts, ainsi que la cessation des agissements illicites, en application de l'article L. 421-2 du code de la consommation, et la diffusion du jugement aux frais du professionnel condamné, en vertu de l'article L. 421-9 du code de la consommation.

Ce recours ne présente un intérêt que dans le cas où le ministère public ne lancerait pas d'action. La décision du juge permet alors aux consommateurs, notamment lorsque la décision est largement diffusée aux frais du professionnel, de connaître leurs droits.

Cette action ne permet toutefois pas aux consommateurs d'obtenir une réparation de leurs préjudices individuels. En outre, les dommages et intérêts versés à l'association requérante au titre de la réparation du préjudice collectif sont généralement très faibles, ou tout au moins bien inférieurs aux profits illicites réalisés par le professionnel.

- L'action en cessation d'agissements illicites et en suppression de clauses abusives

L'article L. 421-6 du code de la consommation prévoit une action en suppression de clauses abusives, ainsi que, depuis 2001, une action en cessation des agissements illicites.

Les organisations de consommateurs agréées au niveau national et les organismes de défense des intérêts des consommateurs des autres États membres de l'Union européenne, inscrits sur une liste publiée au Journal officiel de l'Union européenne, peuvent agir en justice pour faire cesser les agissements illicites figurant dans la directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs. La directive vise notamment la publicité trompeuse, les contrats négociés hors établissement, le crédit à la consommation, les voyages à forfait, la publicité sur les médicaments, les immeubles à temps partagé, les contrats à distance, la garantie des biens, ou encore le commerce électronique.

Le juge peut ordonner la suppression des clauses interdites ou non conformes à des textes de nature légale ou réglementaire, y compris lorsque ces clauses trouvent leur caractère illicite dans un autre État membre.

Cependant, comme il a été rappelé à votre rapporteur lors de l'audition du représentant de l'association UFC-Que Choisir, la limite de cette action réside dans le fait que la décision rendue ne produit pas d'effets à l'égard des tiers qui ne sont pas partie à l'instance, conformément au principe d'autorité relative de la chose jugée.

La Cour de cassation a en outre confirmé le caractère préventif et dissuasif de ce type de recours. Elle a déclaré irrecevable l'action exercée par une association de consommateurs sur le fondement de l'article L. 421-6, lorsque les contrats incriminés n'étaient plus proposés par la société défenderesse à la date de l'assignation en première instance. S'ensuit en pratique un jeu de rapidité entre, d'une part, l'association qui assigne le professionnel, d'autre part, le professionnel qui modifie immédiatement ses conditions générales de vente, faisant tomber du même coup l'action en cessation d'agissements illicites et suppression de clauses abusives.

Enfin, une association de consommateurs agréée ne peut obtenir sur le fondement de cette action l'annulation des clauses de contrats individuels déjà conclus. Cette limite restreint considérablement l'intérêt de la procédure.

- L'action en représentation conjointe

Les articles L. 422-1 à L. 422-3 du code de la consommation régissent l'action en représentation conjointe, dispositif introduit par la loi du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs, et embryon de procédure collective. Cette action permet en théorie aux associations de consommateurs d'obtenir la réparation de préjudices individuels.

Ce recours nécessite que les consommateurs aient donné un mandat écrit à l'association, préalablement à l'action. L'association engage alors une procédure classique, devant une juridiction civile, pénale ou administrative. Les consommateurs ayant donné mandat sont tenus informés tout au long de la procédure et peuvent choisir à tout moment de révoquer leur mandat, et de reprendre la procédure à titre personnel.

L'action en représentation conjointe n'a pas atteint les résultats attendus. **Seules cinq actions ont été engagées depuis 1992** sur le fondement des articles L. 422-1 à L. 422-3.

Cette procédure requiert que l'association recueille des mandats individuels. Cependant, il lui est interdit de solliciter et démarcher les consommateurs, par voie de télévision, de tracts, d'affichage ou même de courriers individuels. Le mandat ne peut être sollicité que par voie de presse. Il est donc très difficile pour une

association souhaitant engager une action de recueillir ces mandats. En outre, une fois obtenus, la gestion des mandats présente une lourdeur administrative et un coût significatif, du fait notamment d'une obligation d'information conséquente.

L'action en représentation conjointe lancée par l'association UFC-Que Choisir contre un opérateur de téléphonie mobile, à la suite de la condamnation pour entente de plusieurs opérateurs par le Conseil de la concurrence le 30 novembre 2005, a mis en lumière les limites de cette procédure. L'association avait mis en place un site internet, cartel mobile, proposant aux consommateurs de calculer leur préjudice, et de lui donner mandat pour une action en représentation conjointe. La procédure a finalement été annulée par la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 22 janvier 2010, au motif que l'association avait procédé à un démarchage du public, expressément proscrit par l'article L. 422-1 du code de la consommation. Cet arrêt a été confirmé le 26 mai 2011 par la 1ère chambre civile de la Cour de cassation.

L'échec de l'action en représentation conjointe s'explique, de manière plus générale, par la nécessité d'identifier, préalablement à l'introduction de l'action, l'ensemble des consommateurs lésés, pour obtenir leur mandat. Dans le cas d'un nombre important de victimes, un tel recours est donc concrètement impraticable.

Les échecs de l'action en représentation conjointe ont largement contribué à relancer la réflexion sur l'action de groupe.

II. Le dispositif proposé

Cet article comporte sept sections.

Section 1 : Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir

Cette première section comporte deux articles. Le premier fixe les critères de recevabilité de l'action de groupe, tandis que le second renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités procédurales de l'introduction de l'action de groupe.

L'article L. 423-1 du code de la consommation prévoit le champ d'application de l'action de groupe et la qualité pour agir requise pour introduire une telle action. Les actions de groupe relèveront de la compétence des juridictions civiles.

La qualité pour agir est confiée exclusivement **aux associations agréées de consommateurs au niveau national**. Ces associations doivent être agréées en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation. Cet agrément est accordé *« après avis du ministère public, compte tenu de leur représentativité sur le plan national ou local »*. Les critères précis sont détaillés à l'article R. 411-1 du même code. L'association doit ainsi justifier, à la date de la demande, d'une année d'existence. Durant cette année, elle doit avoir réalisé une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs. Cette activité est appréciée en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications, de la tenue de réunions et de permanences. Enfin, l'agrément comporte un critère quantitatif. L'association doit réunir un nombre de cotisants individuels au moins égal à 10 000.

Le ministère a indiqué à votre rapporteur que seize associations de consommateurs sont à ce jour agréées au niveau national, et pourront donc introduire une action de groupe :

- Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC) ;
- Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC) ;
- Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs (ALLDC) ;
- Association Syndicale d'Étude sur la Consommation (ASSECO-CFDT) ;
- Confédération Générale du Logement (CGL) ;
- Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) ;
- Conseil National des Associations Familiales Laïques (CNAFAL) ;
- Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques (CNAFC) ;
- Confédération Nationale du Logement (CNL) ;
- Confédération Syndicale des Familles (CSF) ;
- Familles de France (FF) ;
- Familles Rurales (FR) ;
- Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) ;
- Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés (INDECOSA-CGT) ;
- Union Fédérale des Consommateurs (UFC-Que choisir) ;
- Union Nationale des Associations Familiales (UNAF).

La restriction de la qualité pour agir à ces seize associations reprend les recommandations du rapport de Laurent Béteille et Richard Yung de 2010, ainsi que de l'avis du Conseil national de la consommation du 4 décembre 2012. Il s'agit de limiter le risque de procédures abusives pour les entreprises.

L'article L. 423-1 précise également les contours du **champ d'application** de l'action de groupe. Une action de groupe n'est recevable que lorsqu'elle concerne les préjudices **matériels** subis par des consommateurs placés dans une **situation identique ou similaire** et dont **l'origine commune** est le **manquement d'un même professionnel** à ses obligations légales et contractuelles, **à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services** ou à la suite de **pratiques anticoncurrentielles**.

Les pratiques anticoncurrentielles concernées sont définies au titre II du livre IV du code de commerce ainsi qu'aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elles comprennent donc les ententes, les abus de position dominante, les abus de dépendance économique et les prix abusivement bas.

Il ressort de cet article L. 423-1 qu'il n'est pas nécessaire de constituer le groupe préalablement à l'action. Le projet de loi retient un système dit d'*opt-in*, impliquant que les membres potentiels du groupe doivent expressément indiquer qu'ils souhaitent prendre part à l'action. Ce système garantit le respect du droit individuel d'agir en justice, essentiel en droit français.

L'article L. 423-2 renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser les modalités concrètes d'introduction d'une action de groupe. Il s'agira notamment de préciser les mentions obligatoires qui devront être reprises dans l'assignation.

Section 2 : Jugement sur la responsabilité

Cette section comporte deux articles.

L'article L. 423-3 définit le contenu du jugement sur la responsabilité du professionnel, les conditions de publicité permettant de le porter à la connaissance des consommateurs concernés, ainsi que les modalités d'adhésion de ces consommateurs au groupe.

Contrairement à ce qui a pu être parfois préconisé dans les nombreux rapports ayant ouvert la voie à l'introduction de l'action de groupe, le Gouvernement a ici choisi l'option d'un **jugement unique**, par lequel le juge statue à la fois sur la recevabilité de l'action et sur le litige au fond.

Dans son jugement, le juge examine la recevabilité de l'action, et donc le respect des critères mentionnés à l'article L. 423-1 (alinéa 13). Le juge statue ensuite sur la responsabilité du professionnel, selon les règles de la responsabilité civile. Il s'assure de l'existence d'une faute, d'un préjudice matériel subi par les consommateurs, et de la présence d'un lien de causalité entre les deux.

Le juge, une fois le manquement établi, définit le groupe des consommateurs devant lequel le professionnel est responsable. Il lui est possible de déterminer des sous-groupes au sein de ce groupe.

Enfin, le juge détermine le montant du préjudice par consommateur ou par catégorie de consommateurs.

Dans le cadre du même jugement, le juge ordonne, aux frais du professionnel condamné, toutes **les mesures de publicité nécessaires** afin d'informer les consommateurs susceptibles de faire partie du groupe de la décision de responsabilité. Le juge adaptera ces mesures de publicité en fonction de la nature des affaires, ou encore du nombre de consommateurs concernés. Ces mesures de publicité ne sont toutefois mises en oeuvre qu'une fois que la décision de responsabilité ne sera plus être susceptible des recours ordinaires ou de pourvoi en cassation (alinéa 17).

Le juge fixe dans sa décision les délais et modalités selon lesquels les consommateurs adhèrent au groupe en vue d'obtenir réparation. Il peut pour cela leur indiquer de s'adresser soit au professionnel directement, soit à l'association requérante (alinéa 18). L'adhésion au groupe vaut mandat au profit de l'association aux fins d'indemnisation.

L'alinéa 19 prévoit que le juge puisse condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association. Ces frais comprennent par exemple ceux engagés par la mise en oeuvre de l'article L. 423-4, c'est-à-dire par le recrutement, par l'association, de personnes chargées de l'assister pour l'indemnisation des membres du groupe.

L'article L. 423-4 permet à l'association de s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, toute personne appartenant à une profession judiciaire réglementée, et dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat, pour l'assister. Cette aide interviendra notamment pour la réception et le traitement des demandes d'indemnisation des membres du groupe.

Cette phase de liquidation de la réparation représente en effet, ainsi qu'il l'a été indiqué à plusieurs reprises à votre rapporteur durant ses auditions, un coût administratif et financier extrêmement lourd pour les associations. Il convient donc qu'elles puissent s'entourer de personnes compétentes afin de garantir une réparation correcte des victimes, et, de manière plus générale, l'effectivité et le caractère dissuasif de la nouvelle procédure d'action de groupe.

Le décret devrait viser les professions judiciaires réglementées ayant vocation à assurer le recouvrement de créances ou présentant toutes les garanties pour recevoir et transmettre des fonds, à savoir les huissiers, les mandataires judiciaires et les avocats.

Section 3 : Liquidation des préjudices et exécution

Cette section comporte trois articles précisant la procédure à suivre pour l'indemnisation individuelle des préjudices et le règlement des différends pouvant en découler.

L'article L. 423-5 précise que le professionnel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices subis par chaque consommateur, dans les conditions fixées par le jugement prévu à l'article L. 423-3.

L'article L. 423-6 prévoit les modalités de règlement des différends relatifs à l'indemnisation individuelle. Si des difficultés apparaissent au moment de liquider les préjudices, le juge compétent pour trancher les litiges est celui ayant statué sur la responsabilité.

Ces difficultés pourront par exemple tenir au refus du professionnel de reconnaître l'appartenance d'un consommateur au groupe, ou d'une contestation du montant de l'indemnisation à verser.

L'article L. 423-7 prévoit que l'association requérante représente les consommateurs n'ayant pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés par le juge aux fins de l'exécution forcée des jugements mentionnés à l'article L. 423-6.

Section 4 : Médiation

Cette section comporte deux articles encadrant le recours à la médiation.

L'article L. 423-8 prévoit que l'association requérante puisse participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, pour obtenir la réparation des préjudices entrant dans le champ de l'action de groupe, défini à l'article L. 423-1.

Le recours à la médiation reste facultatif, le Gouvernement ayant tenu à ne pas en faire un préalable obligatoire avant l'introduction d'une action de groupe.

L'article L. 423-9 impose que l'accord négocié dans le cadre d'une médiation par l'association requérante au nom du groupe soit homologué par le juge, qui lui donne ainsi force exécutoire. Le juge peut alors prévoir les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de l'existence de cet accord.

Section 5 : Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence

Cette section comporte deux articles précisant les spécificités de l'action de groupe dans le domaine de la concurrence. En dehors de ces dispositions spécifiques, les actions de groupe dans le domaine de la concurrence relèvent des mêmes articles L. 423-1 et suivants que les actions de groupe en droit de la consommation.

L'article L. 423-10 dispose que l'action de groupe en matière de concurrence ne peut être engagée que sur le fondement d'une décision constatant une pratique anticoncurrentielle au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui n'est plus susceptible de recours, prononcée à l'encontre du professionnel concerné par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes. Il s'agit ainsi d'un système de *follow on*, ou d'action subséquente ou consécutive.

L'association requérante n'a ainsi plus à prouver le manquement du professionnel, réputé établi de manière irréfragable (alinéa 42), mais simplement le lien de causalité avec les préjudices individuels des consommateurs.

L'article L. 423-11 encadre le délai de recours. L'action de groupe en matière de concurrence pourra être engagée dans un **délai de cinq ans** à compter de la décision devenue définitive mentionnée à l'article L. 423-10.

Section 6 : Dispositions diverses

Cette section comporte six articles.

L'article L. 423-12 prévoit la suspension de la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement sur la responsabilité. Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la date, selon le cas, à laquelle le jugement sur la responsabilité est devenu définitif ou de l'homologation par le juge de l'accord issu du recours à une médiation (alinéa 48).

L'article L. 423-13 précise que le jugement sur la responsabilité, de même que l'homologation judiciaire de l'accord issu d'une médiation, ont autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure. L'autorité de la chose jugée est donc ici conditionnée à l'exécution effective de ces décisions.

L'article L. 423-14 rappelle que l'adhésion au groupe n'empêche pas le consommateur d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'action de groupe, par exemple les préjudices corporels ou moraux.

Cet article rappelle également que l'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante.

L'article L. 423-15 indique qu'une action de groupe fondée sur des faits et des manquements ayant déjà fait l'objet d'une action de groupe précédemment jugée est irrecevable.

L'article L. 423-16 organise la substitution d'une association à l'association requérante défaillante. Une association de défense des consommateurs agréée au niveau national pourra demander au juge sa substitution dans les droits d'une autre association requérante, dans le cas où celle-ci serait défaillante.

L'article L. 423-17 dispose qu'est réputée non écrite toute clause visant à interdire à un consommateur de participer à une action de groupe.

Section 7 : Dispositions relatives à l'outre-mer

L'article L. 423-18 indique que le présent chapitre du code de la consommation est applicable dans les îles Wallis-et-Futuna.

L'application du code de commerce n'est aujourd'hui qu'imparfaitement étendue à Wallis-et-Futuna, collectivité soumise au régime de spécialité législatif qui impose que chaque disposition y soit rendue expressément applicable. La loi du 20 novembre 2012 a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions permettant l'application du titre IV du code de commerce à Wallis-et-Futuna.

Dans l'immédiat, les articles relatifs à l'action de groupe en matière de concurrence ne pourront donc pas s'appliquer à cette collectivité. Cet article L. 423-18 du code de la consommation anticipe et assure cependant que leur application sera possible dès l'extension du code de commerce à Wallis-et-Futuna achevée.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Cet article a fait l'objet de nombreux amendements lors de son examen à l'Assemblée nationale.

Le principal amendement a introduit une **section 2 *bis* relative à l'action de groupe simplifiée**. Cette nouvelle procédure a été insérée en commission, à l'initiative du rapporteur, et précisée en séance publique.

Codifiée à l'article L. 423-1-1 du code de la consommation, cette procédure vise le cas où les consommateurs lésés sont déjà identifiés, par exemple par le biais d'un fichier client. Le juge peut dès lors, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, le condamner à indemniser directement et individuellement les consommateurs lésés, selon les modalités qu'il fixe.

La décision, une fois devenue définitive, fait l'objet de mesures d'information individuelle aux frais du professionnel, selon des modalités et des délais définis par le juge, à l'égard des consommateurs concernés. Les consommateurs lésés peuvent alors accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

Les conditions d'application de cet article seront précisées par un décret en Conseil d'État.

Des débats ont eu lieu sur le fait de savoir si cette procédure simplifiée, qui vise en réalité à permettre une réparation plus rapide des préjudices subis dans le cas où les contours sont déjà connus à l'avance, n'était pas une procédure d'*opt-out*, à la constitutionnalité discutable. Les modifications apportées au texte par les députés en séance écartent ce risque. Le consommateur lésé manifeste bien sa volonté d'être membre du groupe dans le cadre de cette procédure.

Divers autres amendements ont été adoptés à l'article 1er :

- les députés ont précisé explicitement que le juge constate la recevabilité de l'action et statue sur la responsabilité du professionnel dans une seule et même décision ;

- à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des lois, il est prévu que la réparation du dommage subi pourra être effectuée le cas échéant en nature ;

- le tiers que l'association peut s'adjoindre en vertu de l'article L. 423-4 du code de la consommation devra appartenir à une profession judiciaire réglementée dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ;

- enfin, le juge fixe les délais dans lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe. Ces délais ne peuvent être inférieurs à deux mois ni supérieurs à six mois à compter de mesures de publicité qu'il a ordonnées.

IV. La position de votre commission pour avis

Votre commission se félicite de l'introduction d'une procédure d'action de groupe en droit français.

De nombreuses voix plaident depuis des années pour la création de cette procédure. Il n'existe pas, en effet, à ce jour de véritable procédure d'action collective en France. Ainsi qu'il a été dit, l'action en représentation conjointe, qui permet à une association de consommateurs représentative au niveau national d'agir en

réparation pour le compte de consommateurs lui confiant expressément mandat de les représenter, n'a pas fonctionné. Les lourdeurs de la procédure l'ont empêchée de prospérer, avec seulement cinq recours introduits depuis 1992.

Dans la mesure où les préjudices matériels individuels subis par les consommateurs sont dans la plupart des cas des préjudices d'un faible montant, l'absence de procédure collective efficace a fait obstacle à la juste réparation des victimes. Cette absence a de fait conduit à la perpétuation par certaines entreprises de comportements illégaux et frauduleux, représentant souvent des sommes cumulées conséquentes, et nuisant à un bon fonctionnement de l'économie. Or, à l'heure de la crise économique, il est plus que jamais essentiel de **rétablir la confiance des consommateurs** dans les mécanismes, y compris contentieux, de régulation du marché. L'action de groupe rendra le système judiciaire plus démocratique, en facilitant l'accès de chacun à la justice.

Par ailleurs, l'action de groupe présente un avantage non négligeable en termes de **bonne administration de la justice**. Les économies à attendre du regroupement des dossiers en matière de contentieux de la consommation et de la concurrence sont significatives. En outre, un certain nombre d'actions individuelles actuellement introduites devant les juridictions se verront demain transférées au sein des actions de groupe, limitant le risque d'engorgement des tribunaux de grande instance désignés comme compétents.

L'introduction de l'action de groupe doit toutefois éviter un certain nombre d'écueils. Ses détracteurs soulignent généralement le risque de déstabilisation que constitue une telle procédure pour les entreprises françaises, et notamment les petites et moyennes entreprises. Votre rapporteur a entendu la fédération française des sociétés d'assurances, qui a lui indiqué que l'action de groupe conduirait probablement mécaniquement à une augmentation des primes d'assurances de responsabilité civile des entreprises. Cependant, un rapport de 2008 de la Commission européenne a constaté que les pays ayant introduit une procédure d'action de groupe n'avaient pas connu de perte de compétitivité.

Les dérives du système américain de *class action* sont souvent brandies pour condamner l'action de groupe. Les excès de la procédure ont parfois conduit des entreprises à la faillite. La *class action* est devenue un marché pour des avocats spécialisés introduisant une multitude de recours.

Votre commission estime que le projet de loi a évité ces difficultés et qu'il répond à ces craintes comme à ces attentes.

Votre commission a toutefois souhaité rappeler la nécessité, à court terme, de la **création d'une procédure d'action de groupe en matière de santé et d'environnement**.

L'extension de l'action de groupe aux préjudices environnementaux a été appelée de ses voeux par de nombreux parlementaires, notamment lors des discussions autour des amendements déposés par le groupe écologiste à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement a cependant estimé que le présent projet de loi n'est pas le véhicule législatif adapté pour traiter cette question.

Votre rapporteur tient cependant à souligner que **certaines problématiques environnementales pourraient de fait se trouver incluses dans le champ d'application du dispositif proposé**.

En effet, on constate actuellement le développement d'un contentieux autour des démarches de responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Ainsi, trois associations françaises[1(*)] ont conjointement déposé plainte, le 26 février 2013, auprès du parquet de Bobigny contre l'entreprise coréenne Samsung. Les associations estiment que *« les engagements éthiques de la marque constituent une publicité de nature à induire les consommateurs français en erreur sur les conditions sociales de fabrication des produits qu'elle commercialise »*. Leur recours se fonde sur une enquête réalisée par l'association de défense des travailleurs *China Labor Watch* dans les usines des sous-traitants chinois de Samsung. L'étude a révélé de nombreuses atteintes au droit du travail (heures supplémentaires excessives, violation des règles de santé et de sécurité, maltraitance des travailleurs, travail des moins de 16 ans, etc.). La plainte des trois associations françaises s'appuie non pas sur le droit du travail, mais bien sur le droit de la consommation. Elles estiment que l'entreprise s'est engagée sur un code de bonne conduite en faveur du développement durable, code valable tant pour le groupe que pour ses filiales et ses sous-traitants. Elles reprochent donc à Samsung d'induire le consommateur en erreur en affirmant respecter les droits des travailleurs dans ses usines et en en faisant un élément de sa stratégie de vente et de communication.

L'affaire est actuellement pendante. Il conviendra de suivre sa conclusion judiciaire. Elle laisse cependant présager d'une intégration possible de certaines questions environnementales dans le champ d'application de l'action de groupe.

A partir du moment où les démarches de type RSE deviennent un argument dans la vente de biens ou de la prestation de services, une action de groupe pourrait tout à fait être engagée sur le fondement du non-respect de ces démarches éthiques, dans la mesure où cela ressort d'une pratique commerciale trompeuse, telle que définie à l'article L. 121-1 du code de la consommation.

Le champ de la RSE et des démarches éthiques des entreprises semble pour l'heure être le seul susceptible d'être inclus dans la procédure instituée par le présent projet de loi. Cela ne remplace donc pas la création d'une véritable action de groupe en matière de santé et d'environnement.

Votre commission estime qu'**un certain nombre de difficultés juridiques devront être tranchées pour procéder à une telle extension**. Plusieurs questions se trouvent posées :

- Faut-il créer une nouvelle procédure en matière sanitaire et environnementale ou s'appuyer sur des dispositifs existants pour les aménager ?

Plusieurs dispositifs plus ou moins collectifs existent aujourd'hui en droit de l'environnement.

L'action associative devant les juridictions administratives est prévue par l'article L. 142-1 du code de l'environnement. En application de cet article, *« toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci.*

Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les associations mentionnées à l'article L. 433-2 justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément ».

Une action répressive est prévue à l'article L. 142-2 du code de l'environnement : *« Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application.*

Ce droit est également reconnu, sous les mêmes conditions, aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et qui se proposent, par leurs statuts, la sauvegarde de tout ou partie des intérêts visés à l'article L. 211-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives à l'eau, ou des intérêts visés à l'article L. 511-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives aux installations classées ».

Il est en effet largement admis en matière pénale, la possibilité pour des associations agréées ou des associations anciennes d'au moins cinq ans d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

Enfin, il existe également, à l'article L. 142-3 du code de l'environnement, une **action en représentation conjointe** : *« lorsque plusieurs personnes physiques identifiées ont subi des préjudices individuels qui ont été causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune, dans les domaines mentionnés à l'article L. 142-2, toute association agréée au titre de l'article L. 141-1 peut, si elle a été mandatée par au moins deux des personnes physiques concernées, agir en réparation devant toute juridiction au nom de celles-ci ».*

Aucune action n'a cependant été introduite à ce jour sur le fondement de cet article. Les raisons de l'échec de cette procédure sont similaires à celles existant pour l'action en représentation conjointe en matière de consommation : les associations ne peuvent solliciter de mandat et les avantages espérés d'une telle action sont insuffisants par rapport à la lourdeur anticipée de la démarche.

De la même manière que pour le droit de la consommation, compte tenu de la complète inadéquation des procédures existantes aux besoins des citoyens, **il ne semble pas opportun à votre commission d'envisager leur aménagement** pour servir de fondement à une action de groupe environnementale.

- Dans le cas d'une extension de l'action de groupe à la santé et à l'environnement, quels dommages faudrait-il inclure ?

Trois domaines principaux pourraient être inclus dans le champ d'une action de groupe sanitaire et environnementale, ainsi que le professeur Véronique Magnier, de l'université Paris-Sud, l'a suggéré à votre rapporteur :

- les dommages résultant des **activités de santé** : ces dommages recouvriraient les dommages, notamment corporels, atteignant une multitude de victimes du fait de la défectuosité d'un même produit de santé. Les exemples récents sont nombreux, du sang contaminé aux prothèses PIP en passant par le Mediator ;

- les dommages résultant des **produits alimentaires** : au-delà des activités de santé au sens strict, les dommages du fait de produits alimentaires pourraient être intégrés. Les victimes de scandales alimentaires de masse comme le scandale de la vache folle pourraient demander réparation par ce biais ;

- les dommages résultant des **atteintes environnementales** : ces dommages comprennent à la fois les atteintes à la santé des personnes, du fait d'une catastrophe environnementale, mais aussi les dommages matériels qu'ils peuvent subir. Les exemples sont là encore nombreux, du scandale de l'amiante aux marées noires.

Il est souvent avancé que la **disparité des dommages corporels** est un obstacle à l'action de groupe en matière sanitaire et environnementale. La question qui se pose est cependant la même que pour les préjudices matériels : dans la mesure où, conformément aux grands principes de la responsabilité civile en France, la réparation du préjudice doit être intégrale, l'évaluation du préjudice doit se faire de manière subjective pour chaque victime.

Quand bien même le dommage corporel, contrairement au dommage matériel, varierait énormément d'une victime à une autre, les problèmes tenant au lien de causalité ou au fait générateur du dommage peuvent être suffisamment similaires entre les personnes pour justifier un traitement commun dans le cadre d'un recours collectif.

- À qui donner l'intérêt à agir ?

Si l'on part du principe d'une adaptation de la procédure introduite par le présent projet de loi en matière de consommation et de concurrence à l'environnement, le filtre opéré par les associations de consommateurs agréées au niveau national reviendrait aux **associations environnementales agréées au niveau national**.

Cependant, ainsi que l'a indiqué à votre rapporteur Arnaud Gossement lors de son audition, la situation est loin d'être comparable. Le monde associatif environnemental n'est pas aussi structuré. Le concept même de représentativité et de définition de critères ne fait pas l'unanimité parmi les différentes associations. Greenpeace refuse par exemple que lui soient appliqués des critères de représentativité.

Une réforme de l'agrément des associations environnementales a été engagée à la suite du vote de la loi Grenelle II (article 249). Cependant, ainsi que le relevaient Laurence Rossignol et Louis Nègre dans leur rapport du 23 janvier 2013 intitulé « du Grenelle à la conférence environnementale : à la recherche d'un nouveau souffle », le décret du 12 juillet 2011 réformant la procédure d'agrément et définissant les critères de représentativité au sein des instances consultatives a suscité un certain nombre de débats lors de sa publication.

Au niveau national, il faut désormais à une association agréée deux mille cotisants répartis dans au moins six régions, et à une fondation cinq mille donateurs tout en exerçant son activité dans au moins la moitié des régions pour prétendre participer à une liste de commissions prédéfinies. Ces seuils sont critiqués par certains dans la mesure où ils excluent bon nombre d'associations, et notamment des associations d'experts ayant joué un rôle de lanceur d'alertes environnementales ces dernières années, comme par exemple Générations futures, le Cniid, ou encore le Réseau environnement santé.

Le débat sur la représentativité et sur l'agrément des associations n'est pas tranché à ce jour. Il conviendra cependant d'y apporter une réponse s'il est envisagé de confier à des associations environnementales l'intérêt pour agir en matière d'action de groupe.

D'autres pistes de réflexion pourraient consister à confier également cet intérêt pour agir aux agences environnementales et sanitaires de l'État, ou encore aux collectivités territoriales.

La réflexion n'est à l'évidence pas mûre à ce jour, et la question de l'intérêt pour agir demandera un examen approfondi.

Une fois ces différentes questions tranchées, **votre commission estime que l'extension de l'action de groupe à la santé et à l'environnement devra être réalisée à moyen terme**. Cette procédure présente de nombreux avantages pour les victimes. La preuve des causes du dommage et l'identification des responsables s'en trouvera facilitée, soit par la mise en évidence d'un faisceau d'indices à partir de la comparaison des situations de l'ensemble des demandeurs, soit en permettant l'accès du groupe à des expertises souvent longues et coûteuses.

Enfin, l'action de groupe sanitaire et environnementale permettra d'éviter des divergences entre les décisions de justice individuelles, voire des contradictions selon les juridictions saisies, et ainsi d'assurer l'égalité de traitement des victimes placées dans des situations identiques. L'exemple des victimes du vaccin contre l'hépatite B ayant connu des décisions de justice radicalement divergentes, les juges appréciant différemment selon les cas le lien causal entre le vaccin et la sclérose en plaque, à partir d'indices de fait pourtant identiques, ne pourrait pas se produire dans le cadre d'une procédure d'action de groupe.

Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 2 (articles L. 211-15 [nouveau] et L. 532-2 du code de l'organisation judiciaire) - Désignation de juridictions spécialisées et application dans le temps de l'action de groupe en matière de concurrence

Objet : cet article confie à des juridictions spécialisées le contentieux de l'action de groupe et encadre dans le temps l'application de l'action de groupe dans le domaine de la concurrence.

I. Le dispositif proposé

Le I du présent article complète la sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de l'organisation judiciaire par un nouvel article L. 211-15. Aux termes de cet article, **des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaîtront des actions de groupe** en droit de la consommation et en droit de la concurrence créées par l'article 1er du présent projet de loi.

La désignation de tribunaux de grande instance spécialisés a pour but de faciliter le regroupement éventuel des actions de groupe, mais aussi de garantir une certaine harmonisation des décisions. Un nombre réduit de tribunaux compétents permettra d'éviter l'éparpillement des saisines. Cette configuration doit également garantir aux justiciables une plus grande rapidité de traitement des affaires.

Interrogé sur le dispositif envisagé, le Gouvernement a indiqué que les tribunaux de grande instance désignés seront ceux qui sont aujourd'hui compétents en matière de pratiques restrictives de concurrence, et dont la liste est établie par le décret n° 2009-1384 du 11 novembre 2009. Il s'agit des TGI de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes et Fort de France.

Le II du présent article opère une coordination à l'article L. 532-2 du même code relatif à l'application du dispositif à Wallis-et-Futuna.

Le III encadre l'application dans le temps de l'action de groupe en matière de concurrence. De telles actions de groupe ne pourront être introduites pour la réparation des préjudices causés par des manquements au titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision définitive intervenue avant la date de publication de la présente loi.

Cette disposition a donc pour effet de soustraire à la procédure d'action de groupe toutes les décisions de l'autorité française de la concurrence, de la Commission européenne et des autorités nationales de concurrence de l'Union européenne, devenues définitives avant l'entrée en vigueur de la loi, quand bien même le délai de prescription de cinq ans ne serait pas écoulé.

Se trouve par exemple exclue du champ d'application de l'action de groupe l'affaire de la téléphonie mobile, dans laquelle trois opérateurs mobiles français avaient été sanctionnés pour entente à hauteur de 534 millions d'euros par le Conseil de la concurrence, la décision du Conseil étant devenue définitive à la suite d'un arrêt de rejet de la Cour de cassation du 30 mai 2012.

Le IV prévoit l'application du III à Wallis-et-Futuna.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Deux nouveaux alinéas ont été introduits à l'Assemblée nationale.

Le III *bis*, inséré à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des lois, crée un nouvel alinéa à l'article L. 462-7 du code de commerce. Celui-ci dispose que la saisine de l'Autorité de la concurrence ou d'une autorité nationale de concurrence d'un Etat membre de l'Union européenne ou de la Commission européenne interrompt la prescription de l'action civile. Cette interruption vaut jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités, ou en cas de recours, la décision de la juridiction compétente, est définitive.

L'objectif est de préserver l'intérêt à agir des victimes lésées par une pratique anticoncurrentielle et leur permettre d'obtenir réparation devant les juridictions civiles, par exemple au moyen d'une action de groupe.

Le V, introduit par la commission des affaires économiques, prévoit, dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, la remise par le Gouvernement d'un **rapport évaluant la mise en oeuvre de la procédure d'action de groupe** et proposant les adaptations jugées nécessaires, notamment au regard du champ d'application de cette procédure.

III. La position de votre commission pour avis

Votre commission pour avis approuve la décision de confier la gestion de ces nouveaux contentieux de masse que représentent les actions de groupe en matière de droit de la consommation et de droit de la concurrence à des juridictions spécialisées.

La concentration du contentieux au sein de huit tribunaux de grande instance permettra le développement d'une expertise judiciaire spécifique, sur le fond comme sur la forme, de cette nouvelle procédure, tout en évitant l'éparpillement des actions sur le territoire national.

Concernant l'application limitée dans le temps, à l'alinéa 4, de l'action de groupe en matière de concurrence, le choix opéré de ne pas ouvrir cette action aux décisions devenues définitives à la date d'entrée en vigueur de la présente loi semble justifié par l'exigence de sécurité juridique pour les entreprises.

Votre commission pour avis a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement visant à **réduire de quatre ans à trente mois le délai de remise d'un rapport par le Gouvernement sur le bilan de la mise en oeuvre de la procédure d'action de groupe**.

Cet amendement précise en outre que le rapport devra examiner spécifiquement la question de **l'extension de l'action de groupe** aux domaines de la santé et de l'environnement.

Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

e. Compte-rendu des débats – séance du 10 septembre 2013

. Pierre Moscovici, *ministre de l'économie et des finances* (…)C'est cette volonté de conférer de nouveaux pouvoirs aux consommateurs et d'atteindre un juste équilibre dans les relations économiques qui sous-tend la mesure phare du texte : l'action de groupe. Il ne s'agit pas là, bien entendu, d'ouvrir la boîte de Pandore et de susciter des comportements de chasseurs de primes. Aussi le présent texte pose-t-il plusieurs garde-fous pour que les dérives constatées dans d'autres pays, que nous avons tous à l'esprit et qui feraient sourire si elles n'emportaient parfois de graves conséquences pour les entreprises, n'apparaissent pas en France.

Pour autant, ce n'est pas une action de groupe pâlichonne ou délavée que nous proposons ici : c'est une véritable conquête démocratique, une avancée essentielle qui fait de ce projet de loi un texte extrêmement important. D'autres, avant nous, avaient promis cette mesure, sans jamais la mettre en œuvre. C'était l'un des engagements de campagne de François Hollande lorsqu'il était candidat à l'élection présidentielle, et c'est sous sa présidence, sous ce gouvernement, que cette réforme voit le jour.

(…)

M. Benoît Hamon, *ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation* (…) Pour ce qui est du premier bloc, la lutte contre la rente économique, l'un des grands acquis de ce texte, si vous le votez, sera probablement la création d'une action de groupe en France.

Cette disposition est une Arlésienne du débat politique : on en discute depuis plus de vingt ans ! Nous devons incontestablement à l'activisme de quelques parlementaires que cette idée, qui figure dans tous les programmes présidentiels, celui de Jacques Chirac, celui de Nicolas Sarkozy, comme celui de François Hollande, voie enfin le jour et offre aux consommateurs français une voie de recours collectif pour les cas de préjudices économiques.

Nous avons souhaité une procédure simple, concentrée, à cette étape, sur les préjudices économiques. Dans ce projet de loi, elle ne sera pas ouverte aux champs de la santé et de l'environnement. Je rappelle toutefois que Mme la ministre de la santé et des affaires sociales a d'ores et déjà annoncé sa volonté de proposer, au début de l'année 2014, une procédure d'action de groupe dédiée aux questions de santé, à l'évidence différente de la procédure, plus simple, que nous allons créer ici. En effet, il s'agit d'obtenir réparation d'un préjudice économique dont on peut facilement déterminer le montant, ce qui, pour un préjudice corporel, suppose un travail plus lourd d'expertise individuelle des dommages corporels subis par telle ou telle personne ; on pense, par exemple, à la consommation de certains médicaments qui ont fait l'actualité récente.

Nous vous proposons aujourd'hui, en quelque sorte, le premier étage de la fusée, consacré aux préjudices économiques, c'est-à-dire aux conséquences de pratiques anticoncurrentielles. Je vous rappelle qu'en France, jusqu'à maintenant, ceux qui se rendaient coupables de pratiques anticoncurrentielles devaient payer une amende, à laquelle ils consentaient, mais n'indemnisaient jamais les victimes de leurs pratiques, quand bien même on estime à 20 %, pour les consommateurs, le surcoût engendré sur le marché par ces pratiques. Permettre, demain, que le consommateur soit indemnisé du préjudice économique qu'il a subi constitue ainsi une avancée considérable.

Il s'agit donc, selon nos vœux, d'une procédure simple. L'action sera introduite par l'une des seize associations de consommateurs, ce qui soulagera le consommateur, qui n'aura pas à engager les frais ni à dépenser l'énergie nécessaires pour obtenir réparation du préjudice qu'il aura subi. Il reviendra au juge de fixer le montant de la réparation, les modalités de la liquidation, donc de la réparation et, le cas échéant, les modalités de publicité de sa décision.

L'Assemblée nationale a souhaité améliorer encore ce texte, et a proposé d'accélérer cette procédure en permettant, notamment, l'exécution provisoire, dès la première instance, de l'action de groupe, dans le champ des pratiques anticoncurrentielles. Il s'agit d'une avancée importante, mais nous restons attachés à ce que l'action ne puisse être introduite qu'une fois la décision de l'Autorité de la concurrence devenue définitive. Nous entendons ainsi éviter le risque de créer une situation où, comme dans un cas sur dix quand une décision

de l'Autorité de la concurrence est remise en cause, le consommateur ayant perçu une indemnisation devrait la rembourser, ce qui poserait d'importantes difficultés.

L'Assemblée nationale a également souhaité mettre en place une procédure de liquidation accélérée de l'action de groupe, notamment dans les nombreuses situations où l'on connaît à l'avance le fichier des clients concernés. Il est alors inutile de recourir à la publicité afin d'identifier ces derniers. Un simple courrier, ou un message électronique, leur permettra de se signaler et de s'agréger aux autres afin d'être indemnisés.

Je le répète, permettre à des consommateurs, qui ont parfois le sentiment d'être les dindons de la farce face à de grands groupes, d'obtenir réparation du préjudice économique qu'ils ont subi constitue un progrès démocratique extrêmement important. Ce préjudice peut ne représenter que quelques euros comme il peut se chiffrer en centaines, voire en milliers d'euros dans un certain nombre de contrats, qui seront détaillés durant le débat.

Cette mesure est capitale pour faire en sorte que, demain, le bouclier du droit français protège efficacement le consommateur français. J'espère que notre discussion sera riche et qu'elle trouvera son aboutissement, sur ce sujet, dans le soutien du Sénat. (…)

M. Martial Bourquin, *rapporteur de la commission des affaires économiques.* (…)S'agissant tout d'abord de l'action de groupe, je rappelle que l'introduction d'une telle procédure en droit français fait l'objet d'un débat récurrent depuis près de trente ans. Notre Haute Assemblée a pris part à ce débat : le rapport rédigé en 2010 par Richard Yung et Laurent Béteille, au nom de la commission des lois, fait référence sur la question, et a beaucoup contribué à faire avancer le débat. Le projet de loi s'inspire d'ailleurs largement du dispositif voté en décembre 2011 par le Sénat sur la base du rapport Yung-Béteille.

La commission des affaires économiques se félicite que le Gouvernement propose l'introduction d'une telle procédure dans le droit français. L'action de groupe est une avancée majeure que nos concitoyens attendent. Une procédure de ce type est indispensable, car les modes individuels de réparation des dommages ne sont pas suffisamment satisfaisants pour les consommateurs. En effet, si le consommateur dispose de la possibilité d'une action individuelle, il en est souvent dissuadé, parce que, pour résumer, le gain potentiel n'en vaut pas les inconvénients.

Vous connaissez tous les différents éléments de la procédure prévue par le projet de loi ; je n'y reviendrai donc pas. Je souhaite seulement formuler quelques observations.

Premièrement, la crainte de dérives à l'américaine a longtemps justifié le refus d'introduire une procédure d'action de groupe en France ; or elle n'est pas fondée. Le filtre des associations de consommateurs, la limitation de l'action de groupe à la réparation des préjudices matériels ou encore le choix du système de l'opt in constituent autant de garanties.

La procédure instituée par le projet de loi est limitée à la consommation et à la concurrence. La question de l'institution d'une action de groupe en matière de santé et d'environnement est tout à fait légitime. Pour autant, la commission des affaires économiques juge qu'il n'était pas souhaitable d'étendre à ces secteurs la procédure d'action de groupe prévue par le présent texte. La prise en compte des préjudices moraux ou corporels nécessite en effet une individualisation de l'évaluation de l'indemnisation, et donc un dispositif adapté.

À l'occasion de l'examen des amendements déposés sur le sujet, je pense que vous pourrez, monsieur le ministre, confirmer les engagements pris par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, à savoir la présentation dans les prochains mois d'un dispositif d'action de groupe en matière de santé…

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Martial Bourquin, rapporteur. … et le lancement d'une réflexion quant à la mise en place d'une action de groupe en matière d'environnement.

Enfin, la procédure proposée par le Gouvernement est équilibrée. Elle reprend d'ailleurs les principales recommandations formulées en décembre 2012 par le Conseil national de la consommation, une instance respectée et entendue qui se compose de représentants des consommateurs et des professionnels.

Nos auditions nous ont permis de constater que les associations de consommateurs saluent le dispositif, tandis que les organisations professionnelles, dont certaines restent cependant opposées à l'institution d'une procédure d'action de groupe, en reconnaissent le caractère globalement équilibré.

Les députés ont profondément amendé le dispositif initial, en adoptant près d'une cinquantaine d'amendements. Le principal d'entre eux porte sur l'introduction d'une action de groupe simplifiée, afin d'accélérer la procédure dans le cas de préjudices sériels.

La commission des affaires économiques du Sénat a, à son tour, adopté plusieurs amendements en juillet dernier. Je pense, par exemple, aux amendements de notre collègue Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois, qui visaient à préciser la procédure de médiation. Par ailleurs, sur mon initiative, la commission a clarifié les conditions de déclenchement de l'action de groupe simplifiée.

Près de quatre-vingt-dix amendements ont été déposés sur les articles relatifs à l'action de groupe. La commission des affaires économiques a été défavorable à l'ensemble des amendements remettant en cause l'équilibre de la procédure proposée par le Gouvernement.

(…)

M. Jean-Luc Fichet, *rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission du développement durable s'est saisie pour avis des articles relatifs à l'action de groupe, des articles relatifs à l'information du consommateur sur la réparabilité des produits et la durée des garanties légales, des articles concernant la protection des indications géographiques, ainsi que de deux mesures ponctuelles relatives aux transports.

Premier sujet : l'action de groupe. Les articles 1er et 2 du projet de loi introduisent dans notre législation une action de groupe en matière de droit de la consommation et de la concurrence. C'est l'aboutissement d'un débat de près de trente ans auquel le Sénat a largement contribué.

À l'heure de la crise économique, il est plus que jamais essentiel de rétablir la confiance des consommateurs dans les mécanismes, y compris contentieux, de régulation du marché. L'action de groupe est une procédure démocratique en ce qu'elle facilite l'accès de chacun à la justice. Le dispositif, considérablement amélioré par le travail en commission, encadre correctement les risques de dérives pour les entreprises.

Nous aurons l'occasion de débattre largement des améliorations restant à apporter au texte, mais une problématique me semble fondamentale, celle des délais dans le cadre de la procédure d'action de groupe.

Il est prévu, dans le dispositif, que le juge statue dans une seule et même décision sur la responsabilité du professionnel et sur les modalités de constitution du groupe et de réparation des consommateurs lésés. Cependant, les mesures de publicité du jugement ne peuvent être mises en œuvre aux frais du professionnel qu'une fois que cette décision n'est plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation.

Faut-il nécessairement attendre l'extinction de toutes les voies de recours ? Nous savons tous que cela peut prendre de nombreuses années. Or, plus ce délai sera long, moins le consommateur aura conservé les éléments de preuve nécessaires, et moins il aura envie de s'engager dans une procédure judiciaire pour obtenir réparation.

J'ai conscience de l'équilibre délicat que le texte cherche à trouver entre sécurité juridique pour les entreprises, d'une part, et garantie des droits des justiciables, d'autre part. Je suis néanmoins convaincu que nous pouvons encore affiner le texte sur ce point.

En tout état de cause, cette réforme est l'occasion pour la commission du développement durable d'affirmer fortement la nécessité d'une extension, à moyen terme, de l'action de groupe à la santé et à l'environnement.

Certes, certaines problématiques environnementales pourront d'ores et déjà se trouver incluses dans le champ d'application du dispositif prévu. Ainsi, un contentieux se développe actuellement autour des démarches de responsabilité sociale et environnementale des entreprises, la fameuse RSE. Trois associations ont par exemple déposé plainte, en février dernier, contre l'entreprise coréenne Samsung. Elles estiment que les engagements éthiques de la marque induisent le consommateur en erreur, dans la mesure où des violations sévères du droit du travail ont été constatées dans les usines de ses fournisseurs en Chine. Or, à partir du moment où les démarches RSE deviennent un argument dans la vente de biens, une action de groupe pourra tout à fait être engagée par une association sur le fondement du non-respect de ces démarches éthiques, qui constitue une pratique commerciale trompeuse.

Cela reste toutefois insuffisant. Il faudrait que trois types de dommages au moins soient ouverts à l'action de groupe.

Tout d'abord, je citerai les dommages résultant des activités de santé : les exemples récents sont nombreux, du sang contaminé aux prothèses PIP en passant par le Mediator.

Ensuite, nous pensons aux dommages résultant des produits alimentaires : les victimes de scandales alimentaires de masse, comme l'affaire de la vache folle, ou, plus récemment, de la viande de cheval, pourraient demander réparation par ce biais.

Enfin, les dommages résultant des atteintes environnementales devraient être concernés : il s'agirait non seulement des atteintes à la santé des personnes du fait d'une catastrophe environnementale, mais aussi des dommages matériels éventuellement subis. Les exemples sont, là encore, nombreux, du scandale de l'amiante aux marées noires sur nos plages bretonnes.

Pour éviter une multiplication des recours abusifs et un risque de déstabilisation des entreprises, il faudrait bien entendu prévoir un filtre. On pourrait, sur le modèle de l'action de groupe proposée dans le texte, donner l'intérêt à agir aux associations environnementales. Dans ce cas, il importerait de régler la question de leur représentativité, qui fait aujourd'hui souvent débat.

L'intérêt à agir pourrait également être donné aux agences sanitaires et environnementales de l'État, voire, dans certains cas, aux collectivités territoriales. Cette question devra être tranchée.

Pour faire avancer la réflexion sur le sujet, nous avons donc tenu à faire adopter par la commission des affaires économiques un amendement à l'article 2 tendant à réduire le délai de remise du rapport sur le bilan de l'action de groupe de quatre ans à trente mois. Il est expressément précisé que, dans ce document, devra figurer l'étude des modalités de l'extension de l'action de groupe à la santé et à l'environnement.

(…)

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Monsieur le ministre, avant de présenter la position que la commission des lois m'a chargée de défendre devant le Sénat, je souhaite vous féliciter, et à travers vous, le Gouvernement tout entier, d'avoir eu le courage d'intégrer dans ce projet de loi relatif à la consommation cet instrument juridique indispensable, tant attendu par les associations de consommateurs, qu'est l'action de groupe : il s'agit bien là d'une innovation majeure.

Sur proposition de la commission des lois, le Sénat avait adopté, en décembre 2011, un dispositif analogue d'action de groupe dans le domaine de la consommation. Celui que le Gouvernement propose de mettre en place aujourd'hui s'apparente au schéma sur lequel nous avions travaillé. Je veux ici rappeler les travaux de nos collègues Richard Yung et Laurent Béteille, à l'origine de l'amendement que j'avais présenté en 2011 pour introduire dans notre droit une action de groupe dite « à la française », respectueuse des principes de notre droit civil, assortie de garanties procédurales empêchant l'apparition de dérives à l'américaine, attentive aux droits légitimes des entreprises comme des consommateurs et limitée, dans un premier temps, aux litiges de consommation.

Complémentaire de la médiation, qui doit être développée, l'action de groupe permettra de proposer aux consommateurs lésés, par le biais de leurs associations représentatives, une solution pour tous les petits préjudices en série dont ils peuvent être victimes, qui pèsent sur le pouvoir d'achat, mais pour lesquels le montant des frais de procédure est dissuasif.

Le moment venu, au regard de l'expérience acquise dans le domaine de la consommation, l'action de groupe pourra être étendue aux champs de la santé ou de l'environnement, dans lesquels les questions sont plus complexes : je sais que les attentes sont fortes – mon collègue Jean-Luc Fichet l'a lui-même rappelé – et que le Gouvernement a pris des engagements, ce dont je vous remercie, monsieur le ministre.

Après cette mention particulière de l'action de groupe, disposition phare de ce texte du point de vue de la commission des lois, et que celle-ci approuve pleinement, je veux présenter un peu plus en détail l'état d'esprit dans lequel notre commission a abordé ce projet de loi et a adopté un certain nombre d'amendements, pour une large partie d'ores et déjà intégrés au texte de la commission des affaires économiques.

Notre commission intervient de manière traditionnelle dans le domaine du droit de la consommation, au titre de sa compétence en matière de droit civil et de justice civile, avec, bien entendu, un souci d'efficacité et de rigueur juridique, ainsi qu'une attention naturelle aux interrogations constitutionnelles, mais aussi une exigence de cohérence avec ses positions antérieures. À ce titre, nous nous étions saisis, à la fin de 2011, du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs ; je me félicite, monsieur le ministre, que le Gouvernement, attentif au travail du Sénat, ait repris des dispositions du texte de 2011 telles qu'elles avaient été introduites ou modifiées sur notre initiative, et dont mon rapport écrit fait état de manière plus précise.

Ainsi, sans dénaturer ni, bien sûr, remettre en cause les dispositions du projet de loi que nous avons examinées dans le cadre de notre avis, nous avons eu le souci d'améliorer le texte et de lui apporter toutes les garanties juridiques et de cohérence qui nous paraissaient utiles pour lui permettre d'atteindre ses objectifs dans l'intérêt du consommateur. Tel est le sens des amendements que je présenterai lors de la discussion des articles.

Concernant l'action de groupe, au regard de ses travaux antérieurs de 2006, 2010 et 2011, en particulier, la commission des lois a évidemment été attentive aux modalités de cette nouvelle forme d'action civile introduite dans notre droit. Je dois reconnaître que la procédure simplifiée, telle qu'elle résulte de l'adoption d'un amendement à l'Assemblée nationale, a suscité de notre part, pour des motifs d'ordre constitutionnel, de réelles interrogations. Néanmoins, je prends acte des améliorations apportées par la commission des affaires économiques et je veux bien, aujourd'hui, faire confiance au Gouvernement, qui nous dit avoir procédé à toutes les vérifications juridiques nécessaires. Il faudra toutefois mettre à profit la navette pour poursuivre la réflexion. À cet égard, il est heureux que le Gouvernement ait décidé de ne pas engager la procédure accélérée sur ce texte.

(…)

Mme Élisabeth Lamure. Je pense tout d'abord, et je ne suis sans doute pas la seule, que la relance de la consommation en France ainsi que la prévention et la répression de pratiques frauduleuses ne sont pas liées à

l'adoption d'une action collective telle que celle qui est proposée dans le projet de loi ni même au recours aux dispositifs existant dans d'autres ordres juridiques.

Les actions collectives sont un outil au service de la justice et, plus particulièrement, du droit des consommateurs, non un levier macroéconomique au service de la relance de la consommation. Ne faisons pas de l'action de groupe ce qu'elle n'est pas !

En fait, si ce n'est pas sans quelque justesse qu'il est assené que la demande en matière de droits est importante et insatisfaite, il convient de préciser que cette demande est notamment due à une certaine ignorance de notre ordre juridique. Il existe en effet la procédure d'action en représentation conjointe, prévue aux articles L 422-1 et suivants du code de la consommation, ainsi que l'action en réparation d'un préjudice collectif, prévue aux articles L 421-1 et suivants du même code.

L'introduction d'une action de groupe dans notre droit doit donc constituer un véritable saut qualitatif par rapport au dispositif d'action en représentation conjointe, qui permet d'ores et déjà à une association de consommateurs d'agir en justice pour assurer la défense des intérêts des consommateurs. Si cette introduction a lieu, elle doit permettre de combler les lacunes de ce dispositif, en particulier remédier au fait que les associations de consommateurs ne peuvent pas utiliser ce type d'action du fait des risques juridiques et financiers qu'il fait peser sur elles. Or ces dernières ont déjà prévenu qu'elles ne seront probablement pas capables de recourir à l'action de groupe que vous proposez, monsieur le ministre, et ce pour les mêmes raisons juridiques et financières.

Une solution pouvait être envisagée pour pallier les limites auxquelles les associations de consommateurs sont confrontées : permettre aux avocats de déclencher ces actions de groupe et de les accompagner jusqu'à la liquidation. Mais, par souci des dérives dites « à l'américaine », vous avez écarté les avocats de ces actions. D'ailleurs, seuls quelques cabinets auraient sans doute eu les moyens financiers et humains d'en assumer le coût.

L'action collective qui est aujourd'hui soumise à notre examen est donc largement insuffisante en ce sens qu'il est difficile de la distinguer de l'action en représentation conjointe.

Plus inquiétante encore est l'introduction d'une procédure d'action de groupe simplifiée. Cette création nous apparaît comme un aveu. Ainsi, l'action de groupe de droit commun sera un long chemin de croix pour les associations, les consommateurs et les entreprises…

Évidemment, il n'est pas question de remettre en cause les deux phases de l'action de groupe : le jugement et la liquidation. Toutefois, vous avez fait le choix que la phase de jugement soit d'abord l'occasion de statuer sur la responsabilité du professionnel, avant que les consommateurs soient identifiés et le préjudice évalué. Or d'autres formules étaient envisageables et avaient été élaborées. Il aurait été possible de concevoir une première phase à l'issue de laquelle l'action aurait été déclarée recevable, avant de procéder à l'identification du groupe de consommateurs et, enfin, au jugement sur le fond.

Cette chronologie était d'ailleurs celle de la proposition de loi visant à instaurer les recours collectifs de consommateurs, déposée par notre collègue député Luc Châtel en avril 2006. Elle rejoint également l'amendement déposé par notre collègue Philippe Marini.

Cette formule, outre le gain de temps qu'elle apporte à toutes les parties, ne nécessite pas, de surcroît, l'introduction d'une procédure d'action de groupe simplifiée puisque l'identification du groupe de consommateurs est réalisée antérieurement au jugement porté sur le fond.

Mais votre choix fut donc tout autre, et c'est pour cette raison que le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale fut contraint de déposer un amendement en commission afin de contourner la lourdeur du mécanisme de droit commun.

Cependant, l'impréparation qui a présidé à l'élaboration de ce texte ne s'arrête pas là puisque le rapporteur a dû réécrire cette procédure d'action de groupe simplifiée *via* le dépôt d'un amendement lors de la séance publique.

De plus, la rédaction en l'état de la section 2 *bis* relative à la procédure d'action de groupe simplifiée n'est pas acceptable. En effet, vous renvoyez les conditions d'application de cette section à un décret en Conseil d'État, alors même que votre texte reste silencieux sur le sujet des droits de la défense. Il s'agit donc d'un cas manifeste d'incompétence négative.

Outre notre refus de voir adopter cette action de groupe simplifiée dans la précipitation, nous regrettons que le Gouvernement n'ait pas attendu la directive européenne relative à l'introduction d'actions en dommages et intérêts par les victimes de pratiques anticoncurrentielles.

Ainsi, si notre groupe politique demeure bienveillant quant à l'introduction de l'action de groupe dans notre droit, nous sommes plus que jamais préoccupés par la forme que cette action de groupe est en train de prendre, car la formule simplifiée que vous proposez risque d'être détournée pour devenir subrepticement la procédure de droit commun.

M. Ladislas Poniatowski. Bien sûr !

Mme Élisabeth Lamure. Aussi, je crois qu'il aurait été préférable d'attendre un retour d'expérience sur la procédure ordinaire d'action de groupe avant de permettre aux associations de contourner ce dispositif.

Votre action de groupe pose donc un problème de forme, par son *timing*, et de fond, eu égard à la procédure simplifiée.

(…)

M. Gérard Le Cam. (…)L'action de groupe constitue également une mesure positive du texte. Nous regrettons toutefois que cette procédure soit limitée aux préjudices subis à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles. Elle devrait, selon nous, être étendue au-delà de la réparation des préjudices matériels résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs.

Le texte du projet est même en retrait par rapport à la recommandation de la Commission européenne de juin dernier, qui préconise l'instauration de telles procédures dans les domaines « tels que la protection des consommateurs, la concurrence, la protection de l'environnement et les services financiers ».

Nous présenterons des amendements pour élargir l'action de groupe, comme nous le faisons depuis plusieurs années sous forme de proposition de loi.

Il est important de ne pas faire jouer à l'action de groupe le rôle de police économique. Elle ne saurait pallier le retrait des contrôles étatiques. C'est pourquoi nous militons pour un renforcement parallèle des moyens de police économique, celle-ci étant seule capable d'éviter, en amont, que le consommateur ne soit lésé.

(…)

M. Robert Tropeano. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis 2008, nos concitoyens subissent les effets dévastateurs d'une succession de crises qui ont toutes pour conséquence directe ou indirecte la hausse du chômage et de la précarité, la baisse du pouvoir d'achat et du niveau de vie.

Cette spirale récessive a fortement et durablement affecté notre économie, mais la majorité plurielle et le Gouvernement conjuguent leurs efforts pour restaurer le plus rapidement possible une croissance durable et génératrice d'emplois.

Le projet de loi relatif à la consommation est une pierre supplémentaire de cet édifice. Il ne vise pas seulement à redonner du pouvoir d'achat à nos concitoyens ; il rééquilibrera aussi les relations entre les consommateurs et les professionnels, ainsi que les relations interentreprises.

L'introduction de l'action de groupe dans le droit français, qui figure à l'article 1er, a fait et fera encore couler beaucoup d'encre. Il y a ceux qui y sont opposés, le plus souvent par scepticisme, et ceux qui trouvent que le dispositif ne va pas assez loin.

Les membres du groupe RDSE cosignataires d'une proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Plancade déposée le 5 avril dernier souhaiteraient, pour leur part, un dispositif qui soit dès à présent plus large et plus ambitieux. D'où nos amendements.

De notre point de vue, l'action de groupe est nécessaire pour permettre la réparation de dommages de masse et pour favoriser une meilleure régulation économique. Il nous semble urgent de l'introduire non seulement dans le domaine de la consommation et de la concurrence, mais aussi dans celui de la santé. N'en déplaise à nos partenaires écologistes, nous sommes encore réservés pour ce qui concerne l'environnement.

Le Gouvernement a annoncé une action de groupe en matière de santé mais, pour l'instant, aucun texte n'a été présenté. Pourquoi attendre ? Le scandale du Mediator et bien d'autres justifient l'application rapide de l'action de groupe aux produits de santé.

Ces grands scandales sont incompréhensibles pour nos concitoyens, qui ont confiance, à juste titre, dans les mécanismes mis en place aux niveaux national et européen pour les protéger. Pourtant, malgré des règles et des contrôles stricts, de telles affaires sont fréquentes, notamment dans le domaine alimentaire... Celle de la viande de cheval a récemment marqué les esprits.

(…)

M. Richard Yung. C'est un dialogue, mon cher collègue !

J'insisterai sur deux points : la mise en place d'une action de groupe, qui est la mesure phare de ce projet de loi, et la création des indications géographiques à vocation industrielle, dont on parle moins mais qui mérite d'être évoquée.

En ce qui concerne l'instauration de l'action de groupe, je tiens à souligner l'importance et la rapidité de l'action du Gouvernement, la discussion du présent texte intervenant un peu plus d'un an après votre prise de fonctions, monsieur le ministre. Sans vouloir polémiquer, je relèverai que les gouvernements précédents ont mis plus de dix ans pour ne pas aboutir sur cette question !

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Ladislas Poniatowski. C'est bien parti…

M. Richard Yung. Je me rappelle ce tango argentin permanent, mené tour à tour par MM. Chirac, Chatel et Lefebvre. Quel était le fond du problème ? Le MEDEF était –et il est toujours – contre l'action de groupe.

Mme Gisèle Printz. Eh oui !

M. Roland Courteau. Évidemment !

M. François Calvet. Le MEDEF n'a pas tort !

M. Richard Yung. La discussion montrera peut-être qu'il a tort ; à mon avis, c'est bien le cas !

J'ai eu plusieurs fois l'occasion de m'en expliquer avec des responsables du MEDEF : les garanties figurant dans le texte présenté par le Gouvernement font que l'action de groupe, telle qu'elle est conçue ici, ne constituera en aucun cas un danger pour les entreprises.

M. François Calvet. On verra !

M. Richard Yung. Une action de groupe existe dans la plupart des grandes économies européennes.

M. François Calvet. Ce n'est pas la même !

M. Richard Yung. Que je sache, l'économie néerlandaise ne s'est pas effondrée à la suite de la création de l'action de groupe !

Le MEDEF a une position doctrinaire en la matière.

M. Jean-Jacques Mirassou. Eh oui !

M. Richard Yung. Voilà le fond du problème ! Vous nous reprochez souvent d'avoir une attitude doctrinaire, mais je vous retourne cette critique, chers collègues de l'opposition !

Ces atermoiements nous ont fait perdre beaucoup de temps. Nous sommes le dernier grand pays européen à ne pas avoir mis en place une action de groupe.

Mme Lamure nous a offert un florilège des arguments invoqués pour justifier cet attentisme. Ainsi, il faudrait attendre les propositions de la Commission européenne : voilà déjà cinq ans que nous patientons, et il y en a encore pour trois ans ! À trop attendre, nous arriverons après la revue, tandis que tous les autres pays se seront dotés, pendant ce temps, d'une législation en la matière.

Vous avez également affirmé, madame Lamure, que tous les moyens nécessaires existent déjà en droit français, notamment la représentation conjointe. Or, depuis dix ans que ce dispositif est en vigueur, il n'a été utilisé que dans un seul cas… Quel formidable outil ! Cette démarche est beaucoup trop coûteuse et compliquée : personne ne s'y retrouve, personne ne l'utilise.

Vous avez par ailleurs parlé d'investissement, mais il s'agit ici d'un projet de loi de structure, et non de relance de la consommation ou de politique économique ! Il ne faut pas déplacer le débat sur des terrains qui ne relèvent pas du champ du texte.

Mme Élisabeth Lamure. Il ne faut pas non plus être trop restrictif !

M. Richard Yung. Enfin, je ne relèverai pas vos propos désobligeants sur notre prétendue ignorance de la vie des entreprises. Sur quoi vous fondez-vous pour affirmer une telle chose ? Auriez-vous le monopole de la représentation des entreprises ?

M. Ladislas Poniatowski. Ce n'est pas le ministre Hamon qui nous répond, c'est le ministre Yung !

M. Richard Yung. En quelque sorte, le MEDEF, c'est vous ! Nous ne polémiquerons pas *(Rires.)*, mais je tenais tout de même à vous répondre !

Ce projet de loi répond à une demande sociale relayée depuis de nombreuses années par les grandes associations de consommateurs. La création d'une action de groupe permettra une mutualisation des coûts et des risques, et constituera une avancée en termes de démocratisation de l'exercice des recours dans le domaine de la consommation.

Le dispositif conçu par le Gouvernement est équilibré et compatible avec notre tradition juridique. Je note qu'il s'inspire largement des nombreux travaux que j'ai menés dans le passé avec nos anciens collègues Nicole Bricq et Laurent Béteille. Le fait que ce dernier appartenait au groupe UMP témoigne de notre ouverture en la matière.

Il faut souligner quelques avancées importantes : la désignation d'une association « chef de file » en cas de concurrence d'actions portant sur les mêmes faits, grâce à l'adoption en commission d'un amendement présenté par Mme Bonnefoy, la réparation en nature du préjudice et la consignation à la Caisse des dépôts et consignations d'une partie des sommes dues par le professionnel, mesures introduites par le biais de deux amendements défendus à l'Assemblée nationale par M. Hammadi, enfin l'instauration d'une clause de revoyure, disposition sage et intelligente instaurée par un amendement de Mme Pascale Got.

À l'issue de longues discussions, nous avons choisi la voie de l'*opt-in*, conformément à notre tradition juridique. Ce dispositif renforcera l'effectivité du droit à réparation pour les « petits » litiges.

Je comprends que la définition du champ d'application de la procédure fasse débat. Faut-il le restreindre à la seule consommation ou l'étendre à d'autres domaines ? Il me semble plus sage, plus conforme à notre tradition de le circonscrire à la consommation dans un premier temps, d'autant qu'est prévue une clause de revoyure.

Il a ainsi été envisagé d'étendre le champ de l'action de groupe au domaine de la santé, mais il existe déjà des dispositifs spécifiques d'indemnisation pour les préjudices de masse relevant de ce dernier, notamment le Fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles et l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, l'ONIAM. En outre, la santé intéressant le corps même de l'individu, chaque cas est éminemment particulier : l'action de groupe ne paraît pas constituer une voie très appropriée en la matière, même si les scandales récents du Mediator et des prothèses PIP incitent à l'ouverture. À cet égard, Mme la ministre des affaires sociales et de la santé s'est prononcée en faveur de la création d'une action de groupe dans le domaine de la santé, mais il devrait s'agir d'une procédure spécifique.

Je constate que le choix de réserver l'initiative de l'action de groupe aux seules associations de défense des consommateurs agréées ne fait pas l'unanimité. Je pense pour ma part que cela permettra d'éviter toute dérive procédurière. Nous savons que ces associations, grâce à leur expertise, jouent un rôle éminent dans la défense de l'intérêt collectif et des intérêts individuels des consommateurs.

Nous aurons à faire preuve de pédagogie, car il s'agit ici d'une approche nouvelle en droit français, mais je suis persuadé que ce dispositif connaîtra le succès. J'ajoute que, dans les pays où existe l'action de groupe, on constate que, dans la plupart des cas, les entreprises choisissent de recourir à la médiation : la procédure va très rarement jusqu'à son terme. D'une certaine façon, l'action de groupe a des incidences bénéfiques pour les entreprises, qui se trouvent incitées à améliorer la qualité de leurs produits ou services et à remédier à certains dysfonctionnements.

(…)

Mme Leila Aïchi. En préambule, je tiens à saluer la démarche de M. le ministre, qui a souhaité associer à son déplacement à Bruxelles, le 6 septembre dernier, pour défendre devant la Commission européenne la position de la France en matière d'étiquetage de produits alimentaires, une délégation de parlementaires issus de l'ensemble des formations politiques.

J'ai toujours milité pour doter notre système judiciaire d'un mécanisme permettant aux citoyens lésés individuellement d'agir collectivement en justice, afin de rééquilibrer un rapport de force inégal.

Monsieur le ministre, votre projet de loi a le mérite d'introduire, par le biais de son chapitre I^{er}, ce formidable outil dans notre système juridique, comme le souhaitaient depuis longtemps les écologistes. C'était l'un des soixante engagements de la campagne présidentielle du candidat François Hollande.

Toutefois, le modèle d'action de groupe que vous proposez est bien en deçà des enjeux et de l'immense potentiel que son mécanisme devrait recéler.

Tout d'abord, il est regrettable que le champ d'application de ce projet de loi soit limité au droit de la consommation et exclue le droit des sociétés, le droit boursier et, surtout, les préjudices en matière de santé et d'environnement.

Qui plus est, ce texte ne prévoit qu'une indemnisation des préjudices matériels, à l'exclusion des dommages corporels, du préjudice écologique et du préjudice moral. L'action de groupe se trouve ainsi vidée d'une grande partie de sa substance.

Monsieur le ministre, est-il utile de rappeler que bien des affaires, comme celles du Mediator, des prothèses PIP ou de l'amiante, révèlent précisément des préjudices physiques et moraux ?

Mes chers collègues, prenons un exemple concret : si les victimes du Mediator formaient une action de groupe comme celle-ci semble se dessiner au travers du texte, elles seraient dédommagées du prix du médicament, alors que les multiples conséquences avérées sur leur santé, telles que les problèmes cardiovasculaires, voire les décès, seraient exclues en droit.

Une seconde critique tient au monopole accordé à quelques associations de protection des consommateurs, qui seraient seules habilitées à saisir la justice. Cette restriction du droit d'agir semble s'opposer au principe de libre et égal accès à la justice reconnu par la Convention européenne des droits de l'homme. Officiellement, il s'agit d'éviter les dérives des actions de groupe « à l'américaine ».

Mais j'attire votre attention, monsieur le ministre, sur les mécanismes suivants et sur certaines lacunes du texte qui nous est soumis.

Ainsi, aucun dispositif n'est prévu pour financer ces actions très lourdes.

Selon le texte du projet de loi, les consommateurs ne sont pas tenus d'adhérer à l'association qui engage l'action de groupe. Si l'association les représente, ils ne sont pas éligibles à l'aide juridictionnelle, et

l'association non plus. Or, si une association agit au nom de tous, elle devra faire payer ceux qui lui donnent pouvoir, ou se faire financer par d'autres sources. Le risque est que des fonds de pension ou autres organismes « investissent » dans un procès ! En clair, un fonds de pension américain pourra gagner de l'argent grâce aux dommages-intérêts issus d'une action de groupe visant une entreprise française ! Et s'il est possible que les consommateurs bénéficient de l'aide juridictionnelle, en cas de sollicitation, un fonds de pension, par exemple, avancera l'argent et se paiera sur l'aide juridictionnelle, ce qui favorisera une forme de spéculation financière.

Ainsi conçue, on le comprend, l'action de groupe perd une large partie de sa raison d'être.

Certes, monsieur le ministre, nous avons bien pris acte de l'engagement du Gouvernement de créer ultérieurement deux actions de groupe spécifiques au domaine de la santé et à celui de l'environnement. Toutefois, cette perspective ne nous satisfait pas, car cela affaiblit l'efficacité de l'action de groupe que vous entendez mettre en place.

L'exécutif fait le choix de segmenter l'action de groupe et veut imposer le filtre des associations. Ne cède-t-il pas un peu vite aux industriels et au MEDEF, qui disent craindre les effets d'une action de groupe « à l'américaine », avec ses dérives ?

Il est facile d'objecter que les *class actions* les plus spectaculaires outre-Atlantique – je pense notamment à celles qui ont visé les industries du tabac ou des cas de pollution de l'eau – n'ont en rien affaibli les entreprises ; elles les auront rendues plus responsables !

J'attire votre attention, monsieur le ministre, sur le fait que les abus constatés outre-Atlantique sont induits par le système judiciaire américain, dont le mécanisme des « dommages-intérêts punitifs » expose les entreprises et fait de l'action de groupe un marché très lucratif, en particulier pour les cabinets d'avocats.

En France, il n'en va nullement de même. L'action de groupe en matière de santé ou d'environnement serait un processus gagnant-gagnant de co-construction, puisqu'il permettrait aux citoyens d'aider les acteurs économiques à améliorer la qualité de leur offre, et finalement à gagner en compétitivité.

Monsieur le ministre, pourquoi ne pas oser présenter un projet de loi ambitieux, au champ d'application étendu à tout type de préjudice, à tout type de juridiction, qui permettrait aux citoyens de se regrouper sans passer par l'intermédiaire d'une association agréée et serait profitable à l'ensemble des personnes lésées ?

Je terminerai en disant qu'il est essentiel que l'action de groupe soit un véritable outil juridique. Nous devons pouvoir soutenir un projet de loi solide, pérenne et universel, et travailler à élaborer des solutions pour le financement des procédures. Alors, et seulement alors, l'engagement pris par le Président de la République sera respecté.

(…)

M. Henri Tandonnet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dès que l'on évoque le sujet de la consommation, un défi s'impose : protéger le consommateur, tout en ne nuisant pas au développement de l'activité économique des entreprises. La mesure phare du projet de loi, l'action de groupe, illustre parfaitement cette difficulté de trouver un équilibre juste et satisfaisant pour l'ensemble des acteurs. Mes deux collègues, Valérie Létard et Muguette Dini, s'étant déjà exprimées sur les autres points du projet de loi, je concentrerai mon propos sur ce sujet.

L'action de groupe est une procédure civile permettant à plusieurs victimes ayant subi un même préjudice de se regrouper pour confier une action en réparation à un tiers, en l'occurrence une association de consommateurs agréée. L'originalité de cette action est qu'elle déroge au principe de droit français selon lequel nul ne plaide par procureur. Cette action offre une nouvelle façon d'obtenir réparation en matière de droit de la consommation et de la concurrence. Cependant, elle doit faire l'objet d'un encadrement très rigoureux, afin de ne pas devenir un facteur de déstabilisation permanent de la compétitivité des entreprises.

II est important de corriger certains raccourcis que nous avons pu lire ou entendre. L'action de groupe ne crée pas de nouveaux droits ; elle constitue seulement une nouvelle manière d'agir, par procureur. Elle ne modifie pas le droit de la réparation, mais permet le regroupement des mêmes victimes d'une violation de la loi ou d'une obligation contractuelle ayant subi un même préjudice dont l'origine est identique. L'action de groupe doit donc être conçue comme s'inscrivant autant que possible dans le droit commun, que ce soit en matière de procédure ou dans le domaine du droit de la réparation. C'est dans cet esprit de simplification que je proposerai des amendements.

Sur le terrain de la procédure, d'abord, pourquoi créer des tribunaux d'exception ? La spécialisation de quelques tribunaux de grande instance est inutile, puisque tous sont capables de connaître des affaires de la consommation – c'est même aujourd'hui leur quotidien. Je suis d'autant plus opposé à cette spécialisation qu'elle aurait plusieurs conséquences négatives. Elle entraînerait un éloignement de la justice, alors que la consommation est une matière qui touche tous les Français. En outre, elle créerait une nouvelle source de contentieux, que les juristes spécialisés ne manqueraient pas d'exploiter : ceux-ci s'opposeraient aux actions

de groupe, souvent au détriment des consommateurs, en soulevant des exceptions de procédure sur la compétence. Enfin, elle obligerait à délocaliser des contentieux locaux vers des métropoles régionales.

Avec le même objectif de rapprocher l'action de groupe du droit commun, nous avons déposé un amendement visant à anticiper la constitution du groupe avant l'expiration du recours en cassation : il s'agit de permettre au juge de mettre en œuvre une exécution provisoire des mesures de publicité. Le projet de loi prévoit en effet que le pourvoi en cassation est suspensif, ce qui est contraire au droit commun de la réparation. C'est dire qu'une action de groupe ne pourra pas voir se concrétiser la moindre condamnation avant l'épuisement de toutes les voies de recours, c'est-à-dire avant environ cinq ans lorsque l'affaire est portée jusqu'en cassation. Un tel système rend attractifs les recours dilatoires. Notre proposition vise donc à réduire ce handicap en favorisant la constitution du groupe le plus tôt possible, afin d'éviter aux consommateurs une information tardive et de prévenir la perte des preuves ou des biens.

Au fond, j'approuve l'action de groupe. Alors que la lourdeur et le coût d'une action individuelle devant la justice étaient jusqu'à présent un obstacle totalement décourageant, ce dispositif permettra la réparation de préjudices de faibles montants à travers une mutualisation des coûts. Les victimes pourront ainsi recourir à des expertises onéreuses et à des tests aux coûts souvent très élevés, qui viendront nourrir les débats judiciaires. Cette procédure constitue donc une réelle avancée.

Pourtant, je rappelle que le but poursuivi n'est pas d'ouvrir la voie à de multiples procédures. C'est pourquoi il me semble important de prévoir dans la loi un processus facultatif de médiation, autorisant le recours à un accord amiable tout au long de la procédure.

Au-delà de l'objectif final de réparation du préjudice, la mise en place de l'action de groupe aura, à mon avis, un effet préventif assez fort ; en conséquence, elle sera un moyen d'assainissement des activités commerciales. En effet, si les entreprises veulent échapper au risque d'une action de groupe, elles n'auront pas d'autre choix que de garantir la qualité des produits fabriqués en grande quantité et des services proposés.

Par ailleurs, il me paraît essentiel que la nouvelle action de groupe ne prenne en aucune manière l'apparence d'une procédure d'exception, qui pourrait être source de certaines dérives. À cet égard, la création d'une action de groupe dite simplifiée ne se justifie pas ; j'ai déposé un amendement visant à supprimer cette procédure, que je considère comme inadaptée. Monsieur le ministre, pourquoi encourager la mise en place d'une action de groupe simplifiée et mal encadrée, qui dénaturerait totalement la procédure normale ?

Pour ma part, je pense que le juge saura s'adapter à chaque circonstance et décider de mesures de réparation appropriées à chaque situation. Il faut laisser le juge décider de la manière dont il conduira l'action de groupe. La procédure classique lui laisse suffisamment de latitude, par exemple pour simplifier, s'il le faut, la constitution du groupe de consommateurs lésés. Le code de procédure civile et toutes ses dispositions relatives à la mise en état de la procédure devant le TGI offrent au juge un arsenal de moyens d'instruction qui lui permettra de s'adapter aux circonstances de chaque litige, petit ou grand, simple ou complexe.

Le fond du droit est celui du droit contractuel et du droit de la réparation ; il n'y a aucune nécessité d'innover ou de créer un particularisme. Je le répète, n'ouvrons pas des voies de contentieux en créant de nouvelles juridictions ou de nouvelles procédures, sinon, au lieu de simplifier, ce dispositif aura l'effet inverse ! *(Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et sur quelques travées de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à M. François Calvet.

M. François Calvet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je concentrerai mon propos sur l'action de groupe, présentée par le Gouvernement, à juste titre, comme une avancée majeure pour les consommateurs et pour les associations qui les défendent, lesquelles suivent avec gourmandise les avancées du projet de loi.

Je tiens à souligner que, aujourd'hui pas plus qu'hier, je ne suis favorable à la poursuite d'une politique européenne et française purement consumériste. À l'exception de l'Allemagne, qui a su conserver une politique industrielle de l'offre grâce à laquelle elle exporte aujourd'hui ses produits dans le monde entier, l'Europe – la France en tête, toujours désireuse de montrer l'exemple – a multiplié les textes consuméristes.

M. Charles Revet. Exactement !

M. François Calvet. Cette politique, européenne et française, beaucoup plus consumériste qu'industrielle, notre économie la paie aujourd'hui, car elle a surtout favorisé les importations, en particulier de produits asiatiques.

Pour illustrer mon propos, je rappellerai les nouvelles propositions de Bruxelles, plus précisément de la commissaire à l'économie numérique. Mme Kroes nous explique que, en imposant des baisses de prix chez les opérateurs européens et en permettant aux fonctionnaires de Bruxelles de voyager sans payer de surcoût pour leurs communications et pour leurs données, elle va réaliser le grand marché unique des télécoms et réindustrialiser l'Europe des télécoms. Personne ne comprend le pourquoi du comment, mais la presse et les associations de consommateurs relaient ce message qui flatte les oreilles du plus grand nombre. Pourtant, cette

politique du tout-consumérisme dans le domaine numérique témoigne d'un grand échec européen. De fait, en vingt ans, l'Europe a tout perdu : tous les grands équipementiers sont désormais asiatiques, malgré les tentatives de maintien sous perfusion de ce qui fut un grand équipementier français, et toutes les plateformes de services ainsi que toutes les grandes réussites numériques sont aux États-Unis.

Malgré cette situation désastreuse, personne ne remet en cause ni les instances de Bruxelles ni les gouvernements européens qui sont responsables.

Il en va exactement de même avec l'action de groupe. On nous explique que cette grande innovation juridique, débattue depuis trente ans, va relancer la consommation en redonnant aux consommateurs de la confiance et du pouvoir d'achat. En réalité, elle va surtout affecter les quelques secteurs et les quelques grandes entreprises qui gagnent encore de l'argent. En effet, nous savons très bien que les associations agréées s'intéresseront d'abord aux secteurs capables de leur assurer de nouvelles sources de financement et d'améliorer leur notoriété médiatique. En fin de compte, la seule retombée positive du projet de loi sera médiatique, car les actions de groupe vont relancer notre sport national, qui consiste à jeter en pâture aux médias nos trop rares entreprises qui arrivent à dépasser le stade de la TPE ! *(Exclamations sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Claude Bérit-Débat. Caricature !

M. François Calvet. Monsieur le ministre, permettez-nous, d'une part, de douter de l'efficacité de votre recette phare pour relancer la consommation. Permettez-nous, d'autre part, de vous rappeler que la seule préoccupation des Français aujourd'hui n'est pas de savoir s'ils pourront récupérer quelques euros dans le cadre d'une procédure judiciaire, mais s'ils pourront encore trouver demain une entreprise en mesure de les embaucher.

Il existe suffisamment de moyens dans notre droit pour réprimer les entreprises fautives et pour indemniser les victimes. De même que je doute de l'efficacité de la baisse de prix à marche forcée proposée par Bruxelles pour relancer une économie européenne du numérique en panne, ainsi je doute des résultats de cette recette franco-française.

Si l'action de groupe est un peu l'arlésienne du droit de la consommation depuis vingt ans, ce n'est pas sans raison. Sur le plan du signal économique, nous pensons que le moment est mal choisi : dans la compétition des lois et des normes à laquelle se livrent les États, à commencer par ceux de l'Union européenne, il est peu probable qu'une loi sur les recours collectifs améliore l'attractivité de la maison France pour les entreprises.

Certes, on me répondra que quelques pays européens ont déjà adopté une législation sur l'action de groupe ; mais, curieusement, ce n'est pas le cas de l'Allemagne, qui reste notre principal partenaire et concurrent. Cessons de croire que l'Union européenne est une union des Bisounours, alors que le Gouvernement observe, impuissant, la lutte fratricide des États membres sur le terrain de l'attractivité fiscale et sociale.

Une fois de plus, le Gouvernement a un sens du *timing* décalé.

La Commission européenne propose une nouvelle directive régissant les actions en dommages et intérêts en droit interne pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence des États membres et de l'Union européenne. Cette proposition de directive va être adoptée d'ici à la fin du mandat de la Commission européenne, et la France aura deux ans pour la transposer. Dès lors, nous aurions pu attendre l'adoption de ce texte européen pour ne légiférer qu'une fois et éviter d'exposer nos entreprises à une innovation juridique bien plus sévère que celles auxquelles nos principaux concurrents européens seront soumis. De fait, légiférer aujourd'hui n'a pas grand sens, puisqu'il faudra bientôt recommencer. Par votre méthode, monsieur le ministre, vous laissez prospérer le sentiment d'insécurité juridique, qui est la première cause de rejet de la France par les investisseurs industriels.

Vous allez certainement expliquer, comme le font toujours les gouvernements français, que la France donne l'exemple. Cet argument avait déjà été avancé à propos d'autres mesures emblématiques, comme l'instauration du principe de précaution – vous voyez que je ne suis pas sectaire.

M. Jean-Jacques Mirassou. Un peu quand même !

M. François Calvet. Seulement, le reste de l'Europe et du monde ne s'intéresse pas aux leçons économiques que la France estime encore pouvoir donner, surtout lorsqu'elles pourraient nuire à la compétitivité.

Monsieur le ministre, votre majorité aime tellement la complexité qu'elle a introduit une action de groupe simplifiée, qui témoigne de la grande confiance qu'elle accorde au dispositif initial proposé par le Gouvernement, dont on nous assure pourtant qu'il résulterait d'un consensus…

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* C'est le choc de simplification !

M. François Calvet. Cette procédure simplifiée, qui s'ajoute à la procédure normale, ne manque pas de saveur : on se demande où donc est le choc de simplification annoncé par le Président de la République !

Au total, monsieur le ministre, nous regrettons la logorrhée législative que vous avez présentée et l'orientation purement consumériste de la politique économique qui en découle. Surtout, l'action de groupe, présentée

comme la mesure phare du projet de loi, si elle peut être acceptable en période de prospérité, se transforme en mauvais signal pour des investisseurs déjà frileux. En outre, son instauration devance de manière maladroite la future directive européenne visant à faciliter l'introduction d'actions en dommages et intérêts.

(…)

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.*(…) J'en viens enfin à l'action de groupe. Il me semble, madame Lamure, que vous avez évoqué à ce sujet une certaine impréparation. J'ai trouvé que vous étiez un peu sévère et, dans le même temps, je pense honnêtement que nous avons tous cheminé parallèlement sur la question, même si – c'est de bonne guerre – on pourra toujours vous reprocher d'avoir annoncé que vous vouliez le faire et de ne pas l'avoir fait. Richard Yung l'a d'ailleurs souligné avec une certaine légitimité…

Que nous efforçons-nous de faire ? Le Gouvernement n'a pas pour objectif de créer une charge supplémentaire pour les entreprises. Le projet de loi ne comporte pas une seule ligne – j'y insiste ! – portant sur une quelconque procédure administrative supplémentaire à la charge des entreprises françaises. Ce projet de loi ne change rien au quotidien des entreprises de notre pays.

Quel est l'apport du présent texte ? Désormais, parce qu'elles seront exposées à de nombreux clients potentiellement lésés, les entreprises tenteront de prévenir une éventuelle action de groupe en améliorant, en amont, leur relation avec leurs clients et, plus globalement, avec les consommateurs. J'estime cela positif.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué – il me semble que c'est M. Alain Fauconnier qui l'a fait le premier –, pour qualifier l'action de groupe que ce projet de loi a pour ambition de créer, une « arme de dissuasion ». C'est exactement cela ! L'action de groupe va multiplier les médiations, améliorer la qualité de la relation avec les clients, conduire les entreprises à être attentives à construire une médiation intelligente avec les associations de consommateurs, dès lors qu'elles s'estimeront potentiellement exposées à une procédure incontestablement coûteuse en termes d'image.

En revanche, lorsqu'il n'y a pas de médiation possible, parce qu'un fait délictueux a été objectivement constaté, une pratique anticoncurrentielle détectée ou encore un contrat de consommation rompu, le présent texte permettra – enfin ! – au consommateur lésé d'être indemnisé du préjudice économique qu'il a subi.

Nous allons discuter de tous les aspects de cette action de groupe. Le travail effectué dans cette perspective par la commission des lois et par M. le rapporteur Martial Bourquin nous sera très utile.

J'entends dire que l'instauration d'une action de groupe dite « simplifiée » serait un aveu, celui que l'autre dispositif créé par ce projet de loi serait trop complexe à mettre en œuvre. Cet argument est fallacieux ! Le Gouvernement souhaite simplement établir une distinction entre deux types de situation : celui dans lequel les clients faisant l'objet d'un préjudice ne sont pas identifiés et celui dans lequel ces derniers sont connus à l'avance, parce que l'entreprise responsable d'un fait délictueux dispose du fichier des clients lésés.

Cette distinction est assez simple. Un opérateur téléphonique, par exemple, dispose d'un fichier de clients. S'il fait l'objet d'une condamnation, il connaît donc parfaitement l'identité de ceux qui sont en droit d'être indemnisés d'un préjudice subi. En revanche, dans le cas, par exemple, des barquettes de lasagne, que j'ai évoqué tout à l'heure, il n'était pas possible d'identifier ceux qui avaient acheté ces produits. Ce second type de cas exige par conséquent une démarche de publicité, afin de permettre aux consommateurs de se faire connaître.

Il est donc logique que les modalités de liquidation de l'action de groupe soient adaptées. Le Gouvernement a de ce fait souhaité qu'une procédure dite « accélérée » puisse être mise en œuvre dans les cas où le fichier des clients lésés est connu à l'avance. Il s'agit tout simplement d'améliorer la protection des consommateurs. En tout cas, je me réjouis du débat que nous aurons sur ce sujet.

Je terminerai par un sujet qui a été évoqué par M. Richard Yung, par Mme Bonnefoy et par Mme Aïchi : la question du périmètre. L'action de groupe, c'est avant tout une « procédure valise » – je ne sais pas si l'expression est juste –, en ce sens qu'il y a plusieurs types d'actions de groupe. Il n'y a pas un type unique d'action de groupe, dont le Gouvernement étendrait progressivement le champ à la santé, puis à l'environnement.

Nous créons une action de groupe dans le champ spécifique de la consommation. Et elle s'épanouira strictement dans ce domaine. Je le répète, lorsque Marisol Touraine vous présentera un texte, au début de l'année 2014, celui-ci traitera du champ de la santé. Les victimes du Mediator, par exemple, ne demandent pas à être exonérées du prix de ce médicament : elles demandent à être remboursées du préjudice corporel qu'elles ont subi.

Or, en l'occurrence, le juge a besoin d'être éclairé par une expertise au cas par cas sur les conséquences, par exemple, de l'exposition à l'amiante, ou de l'absorption du Mediator, ou encore de la pose d'une prothèse PIP sur un individu à chaque fois différent, souffrant de telle ou telle pathologie, ayant tel ou tel âge, et présentant d'autres caractéristiques qui exigent que l'on mesure, par exemple, les conséquences de l'absorption d'un

médicament sur sa santé. Nous créons donc plusieurs procédures différentes, dont une qui sera spécifique à la santé.

S'agissant de l'environnement, prenons l'exemple de la pollution. Celle-ci a des conséquences écologiques sur l'écosystème, des conséquences économiques sur le tourisme, des conséquences sanitaires sur les personnes chargées de nettoyer les plages goudronnées. La pollution peut donc entraîner trois effets bien différents. C'est la raison pour laquelle les engagements qui avaient été pris par Delphine Batho et qui ont été confirmés par Philippe Martin lors des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement consistaient à mettre en place des groupes de travail consacrés à l'action de groupe dans le champ particulier de l'environnement.

Nous sommes donc sur une fusée à trois étages. Par principe, il est nécessaire qu'un premier étage se détache : c'est l'action de groupe dans le champ de la consommation. L'action de groupe en matière sanitaire viendra ensuite, suivie elle-même par une procédure en matière d'environnement.

Le mieux est l'ennemi du bien : à vouloir aller trop vite, nous nous serions heurtés à une absence de consensus et à un défaut de réponse commune. Les débats, certes, ont été particulièrement animés. Il en est d'ailleurs allé de même à l'Assemblée nationale. Pour autant, nous avons connu des débats bien plus clivés : chacun reconnaît, en effet, que la procédure d'action de groupe prévue par le présent texte permettra de mieux protéger le consommateur et répondra à l'objectif d'aboutir à une solution dans un contexte où l'action en représentation conjointe n'a absolument pas donné satisfaction, puisqu'elle a été très marginalement utilisée, jusqu'ici, dans le droit français.

(…)

Discussion des articles

Chapitre I^er^

Action de groupe

Article additionnel avant l'article 1^er^

M. le président. L'amendement n° 438, présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^er^

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement remet au Parlement un rapport avant le 31 décembre 2013 sur les conséquences de la très faible revalorisation du salaire minimum interprofessionnel de croissance ces dernières années sur le pouvoir d'achat des salariés à revenu modeste.

La parole est à M. Gérard Le Cam.

M. Gérard Le Cam. Avec cet amendement de principe, nous abordons une question qui me paraît emblématique des lacunes de ce projet de loi.

En effet, il me semble qu'en abordant ce sujet de manière uniquement technique, en se concentrant seulement sur les rapports commerciaux et sur la formation des prix, ce projet de loi fait l'impasse sur les raisons réelles de la baisse de la consommation. Ainsi, il ne s'attaque pas à la question du pouvoir d'achat : par conséquent, il ne pourra apporter une réponse suffisante au problème de la relance de notre économie.

D'après l'INSEE, le pouvoir d'achat des Français a subi une perte de 0,9 % en 2012. Toutefois, à y regarder de plus près, cette chute est encore plus importante. En effet, le poids des dépenses incompressibles, celles que l'Insee appelle « pré-engagées », c'est-à-dire le logement, le chauffage, l'électricité, les services de télécommunication, les frais de cantine, la redevance télévisuelle ou encore les frais d'assurance est considérable et de plus en plus important. C'est le résultat, notamment, des politiques de libéralisation des entreprises menées par les précédents gouvernements. De ce fait, le budget restant à la fin du mois, si l'on tient compte des dépenses incompressibles, dégringole en réalité de 2,2 %.

Malgré cela, depuis de trop nombreuses années, le SMIC n'est que très faiblement revalorisé. Pour cette raison, nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement un premier rapport annuel avant le 31 décembre 2013 sur les conséquences de la très faible revalorisation du SMIC au cours des dernières années sur le pouvoir d'achat des salariés à revenu modeste.

Relancer la consommation passe prioritairement à nos yeux par l'augmentation du pouvoir d'achat de nos concitoyens. Cet amendement tend donc à rappeler au Gouvernement cette équation de base, sans exonérer de leurs responsabilités les gouvernements précédents.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur de la commission des affaires économiques.* Mon cher collègue, j'ai bien entendu vos propos. Je souscris à la fois à l'esprit de cet amendement et à la position de principe que vous exprimez. Nous voyons, dans nos cités, la précarité s'approfondir et une pauvreté inquiétante se développer. Il est évident que, dans cette situation, nous ne pouvons pas rester inactifs.

Pour autant, ce que je ne comprends pas, dans le texte de cet amendement et dans votre demande d'un rapport annuel au Parlement, c'est votre focalisation sur le seul SMIC alors que le chômage, la précarité, de la hausse des loyers, qui devient véritablement un problème très grave, et, tout simplement, la vie chère, sont autant de facteurs de cette précarité.

Or ce sont autant de questions qui dépassent le cadre de cette loi. J'ai bien entendu votre intervention. Je dois vous dire que j'y souscris quant au fond. Je m'inquiète moi aussi de voir cette pauvreté importante se développer. Toutefois, ce problème n'entre pas dans l'objet de ce projet de loi, qui tend à conférer une efficacité à l'action collective de groupe, pour les consommateurs lésés, le crédit, le fichier positif, le répertoire national des certifications professionnelles et les relations inter-entreprises, entre autres questions.

Tout en ayant bien entendu votre message, je vous demande donc, mon cher collègue, de bien vouloir retirer cet amendement, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Si je comprends bien, la réflexion du groupe CRC qui sous-tend cet amendement est que, aujourd'hui, le problème de la compétitivité de nos entreprises ne peut se résumer à la question du coût du travail.

En conséquence, améliorer l'environnement des entreprises ne peut pas simplement consister à baisser les salaires, au motif que notre économie serait moins compétitive que celle de l'Allemagne. En effet, la démonstration a été faite, par des expertises extérieures d'ailleurs, que depuis la mise en œuvre du crédit d'impôt compétitivité emploi l'industrie manufacturière française est plus compétitive, en termes de coût, que l'industrie manufacturière allemande.

Cela dit, pour les mêmes raisons que le rapporteur, l'avis du Gouvernement est défavorable, même si les questions des salaires, du salaire minimum et, demain, des négociations salariales reviendront très vite à l'ordre du jour, à mesure, d'ailleurs, que nous aurons commencé à satisfaire notre objectif prioritaire, à savoir lutter contre le chômage, favoriser le retour à l'emploi et soutenir la création d'emplois. Ces éléments conditionnent d'ailleurs l'état de la demande.

M. le président. Monsieur Le Cam, l'amendement n° 438 est-il maintenu ?

M. Gérard Le Cam. Je continue de penser que le SMIC est le salaire des plus modestes, même si certaines personnes gagnent moins que cela, notamment les retraités. Il reste une référence de base pour tout projet de relance de la consommation.

Cela dit, je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 438 est retiré.

(…)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Avant d'entamer la discussion de cette innovation majeure que représente l'action de groupe, je souhaite préciser dans quel état d'esprit la commission des lois a travaillé.

Je ne reviendrai pas sur la pertinence de cette nouvelle procédure, ni sur les nombreux travaux que nous avons conduits sur ce point par le passé. Tout cela a été évoqué lors de la discussion générale. Je me félicite que le Gouvernement ait pris ces éléments pour base.

Notre souci constant, que traduisent nos amendements, a été d'améliorer l'efficacité du dispositif chaque fois que cela était possible et, surtout, d'en garantir la sécurité juridique. En effet, il serait très dommageable que cette réforme ô combien attendue et nécessaire – cela a été dit à maintes reprises – n'atteigne pas pleinement ses objectifs faute de garanties suffisantes.

Dans sa cohérence globale, et sous réserve de quelques amendements que nous vous soumettrons, la procédure générale paraît tout à fait répondre aux exigences en la matière.

Les principales modifications que je vous proposerai, mes chers collègues, porteront sur l'existence d'un recours devant le juge à tout moment de la procédure et sur l'assurance qu'une action de groupe puisse être engagée en matière de concurrence.

Votre commission s'est, en revanche, longuement interrogée sur la procédure simplifiée. Cette inquiétude était fondée sur l'observation que le professionnel risquait d'être jugé avant d'avoir pu faire valoir l'ensemble de sa défense.

La commission des affaires économiques a levé, sur l'initiative de ses rapporteurs, une première difficulté. Afin d'en tenir compte et pour prendre en considération également les assurances données par le Gouvernement, la commission des lois a retiré l'amendement plus général qu'elle avait déposé sur ce point.

Toutefois, une interrogation demeure. Il faudra mettre à profit la navette pour y répondre totalement. L'enjeu est trop important pour que cette question ne soit pas pleinement éclaircie.

M. le président. La parole est à Mme Évelyne Didier, sur l'article.

Mme Évelyne Didier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe CRC est bien évidemment favorable à l'action de groupe à la française.

Cependant, il faut dire qu'il serait illusoire de croire que la création d'une telle procédure destinée à faire respecter les droits des consommateurs puisse pallier les défaillances de la police économique qui seraient causées par le manque de moyens. Nous souhaitons réaffirmer ici l'importance des missions qu'il appartient à l'État d'assurer pour prévenir ou sanctionner les comportements illégaux dans le domaine de la consommation et de la concurrence. Vous avez annoncé, monsieur le ministre, une légère augmentation des effectifs. Nous savons tous que cela ne suffira pas !

Accroître la prévention des contentieux et, donc, la protection en amont des consommateurs, passe inévitablement par un renforcement des moyens de la répression des fraudes, mais également par l'assurance d'une indépendance et d'une expertise publique, notamment dans le cadre des contrôles sanitaires ou de sécurité des produits.

Cette précision est importante, car il serait faux de penser qu'un nouveau recours contentieux pourrait lutter contre toutes les dérives et les pratiques commerciales abusives.

De plus, force est de constater que la privatisation d'un certain nombre de secteurs de l'économie a entraîné une baisse de la qualité de service pour les usagers devenus consommateurs, dans le domaine de la téléphonie, en particulier, mais également dans les domaines des transports ou de l'énergie. J'ai, d'ailleurs, été très heureuse d'entendre des collègues de l'UMP livrer leur pensée selon laquelle la concurrence libre n'a pas toujours apporté que des baisses de tarifs !

Renforcer les droits du consommateur, c'est bien. Assurer son droit d'accès aux services ou aux biens, c'est mieux. Or la hausse des tarifs de l'énergie, l'augmentation de la TVA sur la billetterie d'entrée des sites de loisirs et des lieux culturels, pour ne citer que ces deux exemples, vont, de fait, à l'encontre des intérêts des consommateurs et de leur pouvoir d'achat.

C'est donc sous ces réserves que nous approuvons la création en droit français de l'action de groupe. En effet, celle-ci s'inscrit dans un marché où la mondialisation et la dérégulation sont redoutables pour le consommateur.

Lors du projet de loi Lefebvre, nous avions soutenu la version équilibrée de l'action de groupe, alors présentée par notre collègue Mme Bonnefoy au nom de la commission des lois. Notre préférence va encore aujourd'hui à ce texte, plus qu'à celui du Gouvernement tel qu'il a été modifié par l'Assemblée nationale, même si l'on peut comprendre les motivations qui ont conduit à créer une action de groupe dite « simplifiée ».

Nous partageons les critiques et les recommandations formulées sur l'article 1er par la commission des lois. Celle-ci a déposé en séance publique de nouveaux amendements qui nous semblent tout à fait opportuns. Il en va ainsi du fait d'attribuer au juge, et non à l'association, les conditions dans lesquelles sont gérées les indemnités.

Le travail mené au Sénat revient également sur la volonté du projet de loi de confier à l'association des missions qui relèvent de la juridiction. C'est bien ! Quant à l'homologation par le juge de l'accord négocié entre le consommateur et l'association, elle est une bonne mesure.

Il ressortira sans aucun doute de ce travail, mené au sein de plusieurs commissions, un texte qui protège des recours abusifs et qui est protecteur pour le justiciable. Dès lors, pourquoi ne pas élargir la procédure au-delà des domaines de la consommation et de la concurrence ? Vous avez donné, monsieur le ministre, des éléments dans votre intervention. Nous avons eu ce débat au sein de la commission du développement durable. Il ressort du rapport du sénateur Jean-Luc Fichet des propositions allant dans le sens d'un élargissement à court terme de l'action de groupe dans les domaines sanitaire et environnemental.

Comme vous le savez, les sénateurs du groupe CRC ont déposé en janvier dernier une proposition de loi reprenant le dispositif adopté par le Sénat en 2011 en l'élargissant notamment au domaine de la santé et de l'environnement. Et comme le rappelle le rapporteur de la commission des lois, quelques mois plus tard, le groupe du RDSE a déposé une proposition de loi reprenant également la procédure en l'élargissant à la santé.

Les députés du groupe GDR, c'est-à-dire Gauche démocrate et républicaine, ainsi que certains députés Verts, ont déposé des amendements allant dans ce sens.

Dans ses conclusions, la mission commune d'information sur les pesticides, dont Mme Bonnefoy était rapporteur, estime « qu'introduire l'action de groupe est une solution préférable à l'inversion systématique de la charge de la preuve lorsque survient une pathologie connue pour être provoquée par les pesticides. » En bref, il est préconisé d'élargir cette action au secteur de la santé. Par ailleurs, nous défendons depuis longtemps cet élargissement au domaine de l'environnement.

Nous avons déjà entendu des explications. Sans doute y reviendrons-nous à l'occasion de la discussion des amendements. En tout cas, nous souhaitions aller aujourd'hui au fond de cette question, puisqu'un consensus semble se dégager pour l'avenir.

M. le président. L'amendement n° 156 rectifié *bis*, présenté par MM. Plancade, Mézard, Baylet, Bertrand, Collin, Collombat, Fortassin, Hue, Requier, Tropeano et Vendasi, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

I. – Après le chapitre I^er^ du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, il est inséré un chapitre I^er^ *bis* ainsi rédigé :

« CHAPITRE I^er^ *bis*

« L'action de groupe

« Section 1

« Dispositions générales

« *Art. 26*. – L'action de groupe est ouverte, dans les cas et conditions définis par la loi, à toute association habilitée à l'exercer en vue de faire reconnaître la responsabilité civile d'une personne agissant en tant que professionnel à l'égard d'un groupe de personnes physiques, identifiées ou non identifiées, qui ont subi de son fait des dommages individuels ayant une origine commune.

« Lorsque plusieurs associations habilitées introduisent une action portant sur les mêmes faits, elles désignent l'une d'entre elles pour exercer les actes de procédure incombant au demandeur. À défaut, cette désignation est effectuée par le juge.

« *Art. 26-1*. – Le juge statue sur la responsabilité du défendeur au vu de cas individuels présentés par l'association demanderesse.

« *Art. 26-2*. – S'il juge que la responsabilité du défendeur est partiellement ou totalement engagée, le juge ordonne par la même décision les mesures nécessaires pour informer les personnes susceptibles de faire partie du groupe des plaignants, en fonction de critères qu'il détermine.

« Ces mesures sont à la charge du défendeur. Elles ne peuvent être mises en œuvre avant que la décision du juge soit devenue définitive.

« Le juge fixe le délai dont disposent les intéressés pour se faire connaître et présenter une demande d'indemnisation.

« *Art. 26-3*. – À l'expiration du délai mentionné au dernier alinéa de l'article 26-2, le juge statue par une seule décision sur les demandes d'indemnisation individuelles. Il peut soit évaluer le montant du préjudice de chaque victime, soit définir les éléments permettant de procéder à cette évaluation. Il précise les conditions de versement de l'indemnisation.

« S'il prononce des mesures de réparation en nature, le juge précise les conditions de leur mise en œuvre par le défendeur.

« Le juge statue en dernier ressort sur les demandes individuelles dont le montant est inférieur à une somme fixée par décret.

« *Art. 26-4*. – À l'expiration du délai de recours contre la décision mentionnée à l'article 26-3, le jugement devient exécutoire pour les indemnisations individuelles qui n'ont pas été contestées.

« Art. 26-5. – L'association qui a introduit l'action, ou l'association désignée en application du second alinéa de l'article 26, a compétence pour accepter ou contester au nom et pour le compte des victimes, sauf opposition de leur part, l'évaluation du préjudice et les propositions d'indemnisation faites en fonction des éléments définis par la décision mentionnée à l'article 26-3.

« *Art. 26-6*. – L'introduction d'une action de groupe dans les conditions définies à l'article 26 suspend le délai de prescription des actions individuelles en responsabilité fondées sur la même cause.

« *Art. 26-7*. – Les décisions prononcées en application des articles 26-2 et 26-3 et devenues définitives n'ont l'autorité de la chose jugée qu'à l'égard du défendeur, de l'association qui a introduit l'action de groupe, ou des associations mentionnées au second alinéa de l'article 26, et des plaignants dont la demande d'indemnisation a été déclarée recevable par le juge.

« Toute victime qui n'a pas participé à une action de groupe ou dont la demande n'a pas été jugée recevable peut agir individuellement en réparation de son préjudice.

« N'est pas recevable l'action de groupe ayant même objet qu'une action de groupe précédemment engagée.

« Section 2

« La médiation judiciaire dans le cadre d'une action de groupe

« *Art. 26-8.* – Dans les conditions prévues à l'article 22 de la présente loi, le juge peut proposer une médiation en tout état de la procédure.

« Seule l'association ayant introduit l'action ou l'association désignée en application du second alinéa de l'article 26 est recevable à participer à une médiation au nom du groupe.

« *Art. 26-9.* – Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui vérifie s'il est conforme aux intérêts des victimes auxquelles il a vocation à s'appliquer.

« Toutefois, les termes de l'accord ne sont pas opposables aux membres du groupe qui n'y ont pas expressément consenti.

« L'accord homologué constitue pour les membres du groupe auxquels il s'applique un titre exécutoire au sens du 1° de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution.

« *Art. 26-10.* – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent chapitre. »

II. - Après l'article L. 211-14 du code de l'organisation judiciaire, il est inséré un article L. 211-15 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-15.* – Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre I^er^ bis du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

III. – Le livre IV du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Le chapitre I^er^ du titre I^er^ est complété par un article L. 411-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 411-2.* – Les conditions dans lesquelles les associations de défense des consommateurs représentatives sur le plan national et agréées en application de l'article L. 411-1 peuvent être habilitées à exercer une action de groupe dans les conditions définies à l'article L. 422-1 sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

2° Le chapitre II du titre II est ainsi rédigé :

« CHAPITRE II

« Exercice de l'action de groupe

« Section 1

« Dispositions générales

« *Art. L. 422-1.* – Lorsque plusieurs consommateurs, identifiés ou non identifiés, ont subi des dommages matériels individuels qui ont été causés par le fait d'un même professionnel et qui ont une origine commune, toute association de défense des consommateurs habilitée dans les conditions prévues à l'article L. 411-2 est recevable à exercer l'action de groupe définie au chapitre I^er^ bis du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, en vue de faire reconnaître la responsabilité du professionnel à l'égard de tous les consommateurs victimes de ces dommages.

« *Art. L. 422-2.* – Tout consommateur ayant participé à une action de groupe exercée en application de l'article L. 422-1 peut, s'il a subi des dommages n'entrant pas dans le champ de cette action, exercer une action individuelle pour en obtenir réparation.

« Section 2

« L'action de groupe en matière de concurrence

« *Art. L. 422-3.* – Lorsque le fait dommageable imputé au défendeur constitue une pratique prohibée par les dispositions des titres II et IV du livre IV du code de commerce, le juge saisi d'une action de groupe consulte l'Autorité de la concurrence dans les conditions définies à l'article L. 462-3 du même code.

« *Art. L. 422-4.* – Lorsque le fait dommageable imputé au défendeur fait l'objet d'un examen par l'Autorité de la concurrence au titre des articles L. 462-5 ou L. 462-6 du code de commerce, le juge saisi d'une action de groupe sursoit à statuer soit jusqu'à la remise de l'avis de l'Autorité de la concurrence, soit jusqu'au moment où une décision qu'elle a prise est devenue définitive. »

IV. – Le livre I^er^ de la première partie du code de la santé publique est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 1114-2, il est inséré un article L. 1114-2-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 1114-2-1.* – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles peuvent être habilitées à exercer une action de groupe dans les conditions définies au chapitre III du titre IV :

« – les associations agréées au niveau national dans les conditions prévues à l'article L. 1114-1 ;

« – les associations de défense des consommateurs représentatives sur le plan national et agréées dans les conditions prévues à l'article L. 411-20 du code de la consommation.

« Les associations régulièrement déclarées qui ont pour objet statutaire la défense des victimes de dommages ayant pour origine un produit de santé et qui regroupent plusieurs victimes peuvent également être habilitées à exercer une action de groupe relative à ces dommages, ou à des dommages de même nature.

« L'habilitation ne peut être accordée qu'à des associations ne recevant aucun soutien, sous quelque forme que ce soit, de la part de producteurs, exploitants ou fournisseurs de produits de santé définis au II de l'article L. 5311-1. » ;

2° Le chapitre III du titre IV est ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Exercice de l'action de groupe en matière de réparation des dommages liés à un produit de santé

« *Art. L. 1143-1.* – Lorsque plusieurs personnes, identifiées ou non identifiées, ont subi des dommages individuels ayant pour origine un produit de santé mentionné au II de l'article L. 5311-1, toute association habilitée dans les conditions prévues à l'article L. 1114-2-1 est recevable à exercer l'action de groupe définie au chapitre Ier bis du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, en vue de faire reconnaître la responsabilité civile du producteur, de l'exploitant ou du fournisseur de ce produit à l'égard de toutes les victimes de ces dommages. » ;

3° Le titre IV est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV

« Dispositions communes

« *Art. L. 1144-1.* – Les modalités d'application du présent titre sont déterminées, sauf dispositions contraires, par décret en Conseil d'État. »

V. – Trois ans après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant l'action de groupe et la pertinence de son champ d'application.

La parole est à M. Robert Tropeano.

M. Robert Tropeano. L'introduction de l'action de groupe en droit français est un véritable serpent de mer. Il en est question depuis au moins trente ans !

Actuellement, lorsqu'un consommateur subit un préjudice de faible montant, il renonce souvent à engager une action en justice, car la procédure lui semble trop coûteuse ou trop longue.

Or ce même préjudice peut être répété à grande échelle sur des milliers, voire des millions de consommateurs. Cela signifie que le professionnel à l'origine du dommage peut, en toute impunité, dégager un bénéfice important de pratiques condamnables, sans avoir à craindre un recours des victimes.

Seule une procédure d'action de groupe, correctement encadrée pour éviter les dérives des *class actions* américaines, permettra de répondre à ce type de situations. Il s'agit, d'ailleurs, d'une mesure attendue et plébiscitée par les consommateurs.

Les auteurs de ce projet de loi ont au moins le mérite de proposer enfin la création de l'action de groupe. À l'origine, le dispositif prévu à l'article 1er était très largement inspiré de la version de l'action de groupe adoptée par le Sénat dans le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs en décembre 2011. Celle-ci reprenait elle-même les propositions de nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung de 2010.

Toutefois, cet article a assez significativement évolué à l'Assemblée nationale. Nos collègues députés ont notamment introduit le dispositif d'action de groupe simplifiée, qui n'est pas sans poser de difficultés.

Avec notre amendement n° 156 rectifié *bis*, nous proposons un dispositif d'action de groupe alternatif, à la fois simple et efficace, qui pourrait s'appliquer à différents domaines, à commencer par ceux de la consommation, de la concurrence et de la santé.

Cet amendement vise à reprendre une proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Plancade, qui va plus loin que le dispositif adopté par le Sénat en 2011 et que la rédaction actuelle de l'article 1er de ce projet de loi. En effet, circonscrire l'action de groupe à la réparation de dommages matériels trouvant leur origine dans un manquement contractuel ou précontractuel ou d'un manquement aux règles de la concurrence aurait un intérêt très limité pour les consommateurs.

Notre amendement a donc pour objet de proposer une action de groupe véritablement ambitieuse, qui couvrirait la réparation des dommages individuels de toute nature et l'ensemble du contentieux de la responsabilité civile.

Autre différence importante avec le dispositif de l'article 1 er, nous proposons un agrément spécifique des associations autorisées à exercer des actions de groupe.

Enfin, nous proposons un dispositif qui nous semble tout à fait crédible et applicable pour l'application de l'action de groupe aux produits de santé, la santé étant un domaine où un tel type de recours est particulièrement nécessaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Cet amendement vise à reprendre la proposition de loi de M. Plancade. Ses dispositions diffèrent, sur certains points de façon secondaire et sur d'autres de façon plus importante, du projet de loi présenté par le Gouvernement, mais aussi de la rédaction issue des débats de l'Assemblée nationale.

Dans la proposition qui est formulée ici, les dommages visés ne sont pas uniquement matériels. Une habilitation spéciale des associations de défense des consommateurs représentatives sur le plan national et agréées est prévue pour permettre à ces dernières d'engager une action de groupe. En matière de concurrence, le dispositif proposé est très différent de celui du projet de loi.

Enfin, comme notre collègue Tropeano vient de l'indiquer, l'action de groupe est étendue à la santé. Cela a été dit au cours de la discussion générale, la question de la santé va se poser. Elle sera abordée dans le cadre d'un projet de loi qui sera présenté ici par la ministre de la santé. Je vous propose d'attendre ce moment pour poser ces problèmes et aborder l'extension de l'action de groupe à la santé.

Dans cette attente, j'émets, au nom de la commission, un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Cet amendement tend à proposer une rédaction tout à fait différente de celle qui a été privilégiée par le Gouvernement, monsieur Tropeano, ne serait-ce que parce que votre choix – il est d'ailleurs parfaitement compréhensible, puisque la réflexion du Gouvernement est assez proche, avec une méthode quelque peu différente – est de prendre en compte tous les préjudices individuels, qu'ils soient ou non matériels. Cela veut dire qu'on ouvre au champ des préjudices corporels ceux qui sont liés aux discriminations. C'est donc un champ extrêmement large.

Dans le cadre de cette loi portant sur la consommation, qui est un texte économique, nous avons voulu privilégier une action de groupe dans le champ économique. Cela justifiait que, pour ce texte, qui va modifier le droit de la consommation, nous réservions l'action de groupe au champ de la consommation.

Le Gouvernement demande donc le retrait de cet amendement, faute de quoi il émettrait un avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 156 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de vingt-six amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 155 rectifié, présenté par MM. Plancade, Mézard, Baylet, Bertrand, Collin, Collombat, Fortassin, Hue, Requier, Tropeano et Vendasi, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

« *Art. L. 423-1.*- L'action de groupe est ouverte à toute association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1, habilitée à l'exercer en vue de faire reconnaître la responsabilité civile d'une personne agissant en tant que professionnel à l'égard d'un groupe de personnes physiques, identifiées ou non identifiées, qui ont subi de son fait des préjudices individuels ayant une origine commune.

II. - Alinéas 7 à 9

Supprimer ces alinéas.

III. - Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-1-1.* - Les conditions dans lesquelles les associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées en application de l'article L. 411-1 peuvent être habilités à exercer une action de groupe dans les conditions définies au chapitre III du livre IV du titre II du présent code sont fixées par décret en Conseil d'État.

La parole est à M. Robert Tropeano.

M. Robert Tropeano. Le présent amendement fait partie d'une série d'amendements directement inspirés de la proposition de loi portant création d'une action de groupe en matière de consommation, de concurrence et de santé, déposée par notre collègue Jean-Pierre Plancade le 5 avril dernier.

L'amendement n° 155 rectifié a pour objet de proposer une définition générale de l'action de groupe qui viserait à faire reconnaître la responsabilité civile d'une personne agissant en tant que professionnel – producteur, vendeur, prestataire de service... –, à l'égard d'un groupe de personnes physiques – acheteurs, consommateurs, usagers... –, qui ont subi de son fait des préjudices individuels ayant une origine commune.

Il s'agit d'une définition beaucoup plus large que celle qui est prévue par l'article 1er. Tout d'abord, elle inclut tous les types de dommages individuels, et pas seulement les dommages matériels. Ensuite, elle couvre l'ensemble du contentieux de la responsabilité civile : responsabilité contractuelle, délictuelle ou du fait des produits défectueux.

Cet amendement a, en outre, pour objet de proposer une double habilitation pour les associations de consommateurs autorisées à exercer des actions de groupe, afin d'éviter toute dérive et de sécuriser au maximum le dispositif.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à voter cet amendement, qui tend à proposer une action de groupe à la fois ambitieuse et sécurisée.

M. le président. L'amendement n° 116, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Après les mots :

défense des consommateurs

insérer les mots :

dûment saisie

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à consolider l'*opt in*. Nous souhaitons, en effet, que l'association soit dûment saisie par les consommateurs pour éviter qu'une association de défense ne soumette des cas au juge de sa propre initiative sans que les consommateurs concernés en aient fait la demande expresse.

Mes chers collègues, vous comprendrez qu'il s'agit d'un amendement qui tend à consolider le texte, en aucun cas à le dénaturer.

M. le président. L'amendement n° 445, présenté par MM. Vergès et Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéas 6 et 52

Après le mot :

national

insérer les mots :

ou dans les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales des outre-mer

La parole est à M. Gérard Le Cam.

M. Gérard Le Cam. Je souhaite me faire ici le porte-parole de Paul Vergès.

L'article 1er de ce projet de loi évoque une représentativité au niveau national. En clair, cela veut dire que seules les associations de consommateurs agréées à cet échelon national sont autorisées à ester en justice.

Par voie de conséquence, en sont exclues les associations de consommateurs représentées seulement outre-mer.

Pourquoi existe-t-il de telles associations « locales » ? Bien évidemment parce que les départements et collectivités d'outre-mer connaissent des situations profondément différentes de celles qui existent ici, en France métropolitaine. C'est un point fondamental qui, je l'espère, ne sera pas remis en cause.

Ici même, nous avons voté un certain nombre de textes spécifiques à l'outre-mer. Je pense notamment à la loi relative à la régulation économique outre-mer. Permettez-moi de faire un simple rappel : cette loi a été élaborée dans le but, louable, d'agir sur les prix et les marges, qui sont plus élevés outre-mer. Remarquons au passage qu'ils sont toujours aussi hauts !

Ici même, nous avons évoqué la question des abus constatés et des positions anticoncurrentielles, qui sont liés au nombre limité d'acteurs sur la plupart des marchés ultramarins et qui facilitent le maintien de cartels, d'arrangements ou de collusion. Il s'agissait bien d'une reconnaissance de la spécificité économique des outre-mer, qui entraîne, de fait, une reconnaissance de toutes les associations, institutions des outre-mer.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, pensez-vous vraiment que ces seize associations de consommateurs vont s'intéresser aux problèmes spécifiques que rencontrent quelques-uns des 840 000 Réunionnais ou des 404 000 Guadeloupéens ?

Pis, en Guyane, il n'y a pas d'antenne locale effective d'une association nationale ! Est-ce à dire que les Guyanais seront privés de la possibilité de former une action de groupe ? Le plus efficace n'est-il pas de mobiliser les forces existantes déjà en place ?

Les associations ultramarines de défense des consommateurs existent légalement. Elles sont agréées au sens de l'article L. 411-1 du code de la consommation, fonctionnent au quotidien et personne, jusqu'à présent, n'a soulevé la moindre objection quant à leur existence ou à leur rôle. Lors des débats à l'Assemblée nationale, cependant, a été abordée la question de la compétence et de l'expertise des associations ultramarines.

Vous avez dit, monsieur le ministre, que vous souhaitiez que les associations pouvant mener des actions de groupe aient des capacités d'expertise, des savoir-faire et des compétences. Les associations nationales peuvent mener ces actions, selon vos propres dires, car elles ont les « épaules suffisamment larges ». Cela veut dire, de fait, que vous déniez à ces associations ultramarines un savoir-faire, une compétence ! Pas plus que nos collègues députés, nous ne pouvons accepter cet argument.

Monsieur le ministre, je dois aussi souligner une profonde contradiction dans les positions prises par le Gouvernement sur l'outre-mer.

Selon les termes de l'étude d'impact, l'article 3 de la loi relative à la régulation économique outre-mer « donne la possibilité aux collectivités territoriales d'outre-mer détenant une compétence économique de saisir l'Autorité de la concurrence pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles. Compte tenu de leur implication dans la vie économique locale, il apparaît légitime de donner aux exécutifs locaux cette possibilité dès lors que des pratiques de nature à altérer le jeu de la concurrence existent sur leur territoire. » Ainsi, ce que vous accordez, d'un côté, aux collectivités locales au motif d'une compétence, vous le refusez aux associations de consommateurs au motif d'une supposée incompétence !

En outre, et cette dernière contradiction est encore plus « pointue », on n'a jamais entendu invoquer, lors de la discussion de la loi relative à la régulation économique outre-mer, l'argument fondé sur le caractère « un et indivisible de la République », qui, aujourd'hui, est pourtant mis en avant. Ce caractère serait-il à géométrie variable ?

M. le président. L'amendement n° 154 rectifié, présenté par MM. Plancade, Mézard, Baylet, Bertrand, Collin, Fortassin, Hue, Requier, Tropeano et Vendasi, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 6

Après la référence :

L. 411-1

insérer les mots :

, habilitée à exercer une action de groupe,

II. - Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-1-...* - Les conditions dans lesquelles les associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées en application de l'article L. 411-1 peuvent être habilités à exercer une action de groupe dans les conditions définies au chapitre III du livre IV du titre II du présent code sont fixées par décret en Conseil d'État. »

La parole est à M. Robert Tropeano.

M. Robert Tropeano. Cet amendement, qui se situe dans la droite ligne des précédents, tend à proposer que les associations de consommateurs autorisées à exercer des actions de groupe fassent l'objet d'une habilitation spéciale qui s'ajouterait à l'agrément des associations de consommateurs représentatives au niveau national, prévu à l'article L. 411-1 du code de la consommation.

Cette mesure permettrait de rendre le dispositif, à la fois véritablement effectif et sûr, en habilitant les seules associations capables et légitimes pour porter des actions de groupe au nom des consommateurs.

M. le président. L'amendement n° 441, présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 6

1° Après la référence :

L. 411-1

insérer les mots :

ou représentative au niveau national dans le domaine de l’environnement

2° Remplacer la seconde occurrence du mot :

consommateurs

par le mot :

personnes

II. – Alinéa 8

Compléter cet alinéa par les mots :

ou d’atteintes à l’environnement

III. – En conséquence, dans l'ensemble de l'article

Remplacer le mot :

consommateurs

par le mot :

personnes

et le mot :

consommateur

par le mot :

personne

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Notre collègue Jean-Luc Fichet explique, dans le rapport pour avis de la commission du développement durable, que « certaines problématiques environnementales pourraient de fait se trouver incluses dans le champ d’application du dispositif proposé ».

Il cite ainsi l’affaire Samsung, dans laquelle trois associations françaises, INDECOSA-CGT, Peuples solidaires et Sherpa, ont décidé d’attaquer l’entreprise coréenne au motif que celle-ci n’a pas respecté les normes minimales en matière de conditions de travail, alors même qu’elle met en avant le respect de ces normes comme argument de vente. L’enjeu de cette procédure est donc de déterminer si les engagements éthiques de nature mensongère peuvent être considérés comme une pratique commerciale trompeuse.

Il est ainsi avancé dans le rapport que le non-respect des démarches éthiques permettrait à la protection de l’environnement de s’inviter dans la procédure.

Or nous ne sommes pas aussi optimistes. D’une part, même si le consommateur s’estime lésé par une pratique commerciale trompeuse, quel préjudice pourra-t-il invoquer ? Le préjudice matériel sera difficile à établir ; quant au préjudice moral, il n’est pas indemnisable en l’état actuel du projet de loi. D’autre part, il nous semble essentiel de ne pas se satisfaire du vecteur de la consommation pour défendre l’environnement.

Par notre amendement, nous vous demandons de ne pas attendre et d’inclure dès à présent le domaine environnemental dans la procédure. Comme le notent plusieurs associations environnementales, « l’accès à la justice pour les riverains victimes d’un dommage causé par un site industriel reste contraint ».

Nous invitons donc tous les parlementaires sensibles à la défense de l’environnement à voter cet amendement, qui tend à élargir l’action de groupe au préjudice écologique et à prévoir, en conséquence, que des associations compétentes en ce domaine puissent porter de telles actions.

M. le président. L’amendement n° 443, présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 6

1° Après la référence :

L. 411-1

insérer les mots :

ou représentative au niveau national dans le domaine de la santé

2° Remplacer la seconde occurrence du mot :

consommateurs

par le mot :

personnes

II. – Alinéa 8

Compléter cet alinéa par les mots :

ou d’atteintes à la santé

III. – En conséquence, dans l'ensemble de l'article

Remplacer le mot :

consommateurs

par le mot :

personnes

et le mot :

consommateur

par le mot :

personne

La parole est à M. Gérard Le Cam.

M. Gérard Le Cam. Madame Bonnefoy, dans votre rapport d’information intitulé *Pesticides : vers le risque zéro*, fait au nom de la mission commune d’information sur les pesticides et déposé le 10 octobre 2012, on peut lire, au titre des recommandations, qu’il est nécessaire d’introduire l’action de groupe en droit français.

Je vous cite : « L’intérêt d’un tel dispositif pour la protection de la santé face aux dangers des pesticides tient au fait que l’utilisation des produits phytopharmaceutiques par des milliers, parfois même par des dizaines de milliers d’agriculteurs ne provoque pas nécessairement de dommages très graves pour chacun, mais peut occasionner un grand nombre de dommages limités. Il en va de même pour les paysagistes ou les particuliers utilisant des produits destinés au jardinage. L’action de groupe a précisément pour objet d’être utilisée en pareille situation. »

Comme le note le Syndicat de la magistrature, l’élargissement de l’action de groupe à la santé présenterait quelques avantages dans le cadre de la conduite d’une procédure équitable au regard de l’effectivité du principe d’égalité des armes. L’affaire du Mediator, par exemple, a mis à jour les difficultés rencontrées par les victimes, qui se retrouvent démunies, lors des expertises, face à des équipes d’avocats qui soulèvent tous les points de droit possibles.

Le ministre nous a opposé l’argument selon lequel sa collègue chargée des affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine, pourrait présenter prochainement un texte sur l’action de groupe en matière de santé. Nous pensons que cette attente n’est pas nécessaire et qu’elle ne permettra pas d’obtenir le recul prétendument utile.

Pourquoi, d’ailleurs, ne pas regarder les expériences étrangères ? En Suède, le champ d’application de l’action de groupe s’étend essentiellement au droit de la consommation, au droit de l’environnement et au droit du travail. Au Portugal, il concerne plus particulièrement le droit de la consommation, le droit de la santé publique, le droit de l’environnement, mais aussi la défense du patrimoine culturel et celle des biens de l’État, des régions autonomes et des communes. Ces points figuraient dans un rapport remis dès 2005 à Thierry Breton et Pascal Clément, à cette époque respectivement ministre de l’économie et garde des sceaux.

Puisque le projet de loi que nous examinons aujourd’hui a pour objet l’introduction de la procédure d’action de groupe, il est à nos yeux le vecteur législatif par excellence pour inscrire la santé dans ce type de procédure. C’est pourquoi nous vous demandons d’adopter cet amendement.

M. le président. L’amendement n° 444, présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 6

1° Après la référence :

L. 411-1

insérer les mots :

ou représentative au niveau national dans le domaine financier

2° Remplacer la seconde occurrence du mot :

consommateurs

par le mot :

personnes

II. – Alinéa 8

Compléter cet alinéa par les mots :

ou résultant d’infractions boursières ou financières

III. – En conséquence, dans l'ensemble de l'article

Remplacer le mot :

consommateurs

par le mot :

personnes

et le mot :

consommateur

par le mot :

personne

La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Nous souhaitons élargir l'action de groupe aux infractions boursières et financières.

M. Jean-Pierre Jouyet, en tant que président de l'Autorité des marchés financiers, avait défendu l'application de cette action au champ bancaire et boursier. Il faisait valoir que « les personnes pénalisées par des infractions boursières ou financières sont des victimes comme les autres et méritent d'être indemnisées pour le préjudice subi ». Or plusieurs affaires récentes trouvant leur origine dans des manquements à la législation bancaire ou boursière ont entraîné des préjudices massifs pour les épargnants.

Je pense notamment à l'affaire Bénéfic, qui portait sur la commercialisation par La Poste, entre septembre 1999 et novembre 2000, d'un fonds à formule auprès de plus de 300 000 épargnants. En l'absence de toute procédure d'action de groupe et du fait de l'inefficience des procédures actuelles, ces épargnants ont été dissuadés d'agir. Ainsi, l'affaire Bénéfic n'a donné lieu qu'à 94 procès civils et deux procédures pénales, alors même que le manquement de l'entreprise à ses obligations était avéré.

M. Jean-Pierre Jouyet s'est par ailleurs inquiété de ce que, faute d'un mécanisme de réparation adéquat, les épargnants ou les actionnaires lésés portent leur litige dans d'autres pays où la société en cause pourrait être cotée, afin de bénéficier alors d'une procédure d'action de groupe. Une telle hypothèse est loin d'être théorique, ainsi que le montre le procès actuellement en cours aux États-Unis contre la société Vivendi.

Mme Colette Neuville, présidente de l'Association de défense des actionnaires minoritaires, qui s'était elle aussi déclarée favorable à l'introduction d'une procédure d'action de groupe en matière financière et boursière, a par ailleurs estimé qu'une telle procédure aurait un effet dissuasif, d'autant plus important que la responsabilité des dirigeants des sociétés incriminées pourra être engagée.

Les représentants des entreprises, en revanche, ont marqué leur opposition à l'extension du champ de l'action de groupe au droit financier et boursier, en estimant que l'ensemble des dispositifs existants permettait d'ores et déjà d'assurer la protection des petits actionnaires et des épargnants.

Comme le notaient nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung dans un rapport de 2010, « les mêmes raisons qui justifient l'introduction d'une action de groupe en matière de consommation ou de concurrence s'appliquent en matière bancaire et financière ». C'est aussi notre point de vue.

Une même infraction à la législation bancaire ou financière peut causer un nombre élevé de préjudices identiques dont le montant individuel reste trop faible pour justifier l'introduction d'une action en responsabilité, ce qui permet à la société fautive d'échapper à l'indemnisation qu'elle devrait pourtant verser.

Pour nous, vous l'aurez compris, le recours à la procédure d'action de groupe devrait aussi concerner les manquements aux règles du droit financier et boursier. Nous en avons discuté en commission précédemment et nous attendons votre avis sur ce point, monsieur le ministre.

M. le président. L'amendement n° 442, présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Après la référence :

L. 411-1

insérer les mots :

ou une association *ad hoc* spécialement constituée à cette fin

La parole est à M. Gérard Le Cam.

M. Gérard Le Cam. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 442 est retiré.

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 274 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 507 rectifié est présenté par Mme Jouanno, M. Deneux et Mme N. Goulet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 6

1° Après le mot :

civile

insérer les mots :

, administrative ou pénale

2° Après le mot :

professionnel

insérer les mots :

, personne physique ou personne morale de droit public ou privé, à l'exception de l'État,

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 274.

Mme Leila Aïchi. Dans une logique d'élargissement de la procédure de l'action de groupe, l'objet de cet amendement est d'étendre cette procédure à d'autres juridictions et de permettre aux citoyens lésés de lancer une action de groupe contre une personne morale de droit public.

Afin de rester en cohérence avec l'article 121-2 du code pénal relatif à la responsabilité pénale des personnes morales, cette extension ne concerne que les personnes publiques autres que l'État : régions, départements, communes, établissements publics. En effet, pour que l'action de groupe constitue un réel progrès, qui profite aux citoyens, il convient que ces derniers puissent y recourir dans tout type de situation.

Or nombreux sont les citoyens lésés du fait de décisions politiques non justifiées. C'est le cas, par exemple, de certains contrats de marchés publics, dans l'hypothèse où une commune n'aurait pas respecté les règles de mise en concurrence et confierait la gestion d'un service à une entreprise sans vraiment privilégier l'intérêt général. Les administrés concernés pourraient ainsi se trouver lésés du fait de factures d'eau anormalement élevées. L'action de groupe est une réponse à ce type de situation.

Par cette disposition, nous créons un nouvel outil pour réduire les déséquilibres entre les pouvoirs publics et les citoyens.

M. le président. La parole est à Mme Chantal Jouanno, pour présenter l'amendement n° 507 rectifié.

Mme Chantal Jouanno. Cet amendement est effectivement identique à l'amendement n° 274, même si je n'appartiens pas au même groupe que mes collègues écologistes. Et ce n'est pas une faute de frappe !

Cette proposition participe d'une volonté, exprimée depuis déjà plusieurs mois, de créer un forum des écologistes, c'est-à-dire des personnes concernées par ces sujets, quelle que soit leur appartenance politique, et qui ont décidé, sur certaines questions – ce fut le cas pour les lanceurs d'alerte comme pour l'action de groupe –, de soutenir les mêmes positions.

Cet amendement vise à élargir l'action de groupe, d'une part, en élargissant le nombre de personnes qui peuvent exercer cette action à l'encontre de personnes morales de droit public, et, d'autre part, en augmentant le nombre de juridictions qui peuvent être saisies : s'ajoutent donc aux juridictions civiles les juridictions pénales et administratives.

Pour rester dans la cohérence des dispositions relatives à la responsabilité pénale, nous avons exclu l'État du champ de cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 538, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Remplacer les mots :

subis par des consommateurs

par les mots :

subis par un groupe significatif de consommateurs

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Quelques consommateurs seulement, par exemple deux ou trois, ne peuvent suffire à constituer un « groupe » en l'espèce. Le groupe initial de consommateurs concernés par l'action de groupe doit avoir une consistance suffisante, c'est-à-dire avoir une taille significative.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 229 rectifié est présenté par M. Tandonnet, Mmes Dini, Létard et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants-UC.

L'amendement n° 537 est présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 6

Supprimer les mots :

similaire ou

La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 229 rectifié.

M. Henri Tandonnet. Nous examinons l'article 1er du projet de loi, qui introduit l'action de groupe dans notre droit. Il s'agit donc, avant tout, de bien définir ce que nous entendons par l'action de groupe, son périmètre ou encore son champ d'application.

Or pour qu'une action soit engagée, il faut un préjudice ; pour qu'un groupe se constitue, il faut plusieurs consommateurs ayant subi un « même préjudice ». La difficulté réside dans la définition de cette dernière expression.

Le Gouvernement a considéré que les consommateurs devaient être placés dans une situation « identique ou similaire ». L'Assemblée nationale a supprimé les mots « ou identique » pour réduire les conditions à une situation « similaire ». La commission saisie au fond a choisi de revenir au texte initial.

J'avoue avoir du mal à comprendre. D'une part, à mon sens, une situation identique est forcément similaire ; la double qualification semble inutile, l'une étant incluse dans l'autre. D'autre part, le terme « similaire » est trop imprécis et peut devenir une source de recours et d'insécurité dans la procédure d'action de groupe. Dès lors qu'ils sont dans une situation uniquement similaire, l'évaluation individuelle de la situation de chaque consommateur devient nécessaire pour s'assurer de la consistance du groupe.

En conséquence, même si le terme « identique » peut paraître plus restrictif, il est plus sûr juridiquement à la fois pour les consommateurs lésés et pour les entreprises visées.

Cet amendement vise donc à restreindre l'action de groupe aux situations identiques.

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour présenter l'amendement n° 537.

Mme Élisabeth Lamure. Il s'agit d'un amendement identique,...

M. Ladislas Poniatowski. Non, similaire ! *(Sourires.)*

Mme Élisabeth Lamure. ... qui vise, pour les mêmes raisons, à supprimer le mot « similaire » au profit du seul mot « identique ».

M. le président. L'amendement n° 539, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Remplacer les mots :

et ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles

par les mots :

et trouvant une cause commune dans une faute contractuelle ou dans un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Il s'agit d'un amendement rédactionnel visant à mieux distinguer la faute contractuelle, d'une part, et le manquement à des obligations légales, d'autre part.

M. le président. L'amendement n° 401 rectifié *bis*, présenté par MM. Husson, Cointat, D. Laurent, Milon et Türk, Mme Bruguière et M. Longuet, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Après les mots :

commune un

insérer le mot :

même

La parole est à M. Jean-François Husson.

M. Jean-François Husson. Cet amendement vise à apporter une précision à première vue mineure, mais qui peut avoir son importance. L'action de groupe ne peut être engagée que lorsque les consommateurs sont victimes d'un seul et même manquement de la part d'un professionnel.

Ce faisant, il s'agit de s'appuyer sur l'article L. 124-1-1 du code des assurances, selon lequel « un ensemble de faits dommageables ayant la même cause technique est assimilé à un fait dommageable unique ».

Cela devrait logiquement permettre de clarifier certaines situations et de disposer d'un cadre juridique plus clair : un seul mot, mais plus de clarté !

M. le président. L'amendement n° 440, présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 7

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 1° À l'occasion de la vente, de la location de biens, ou de la fourniture de services ;

La parole est à M. Gérard Le Cam.

M. Gérard Le Cam. Par cet amendement, nous souhaitons, tout en nous situant dans l'hypothèse d'un manquement du professionnel à ses obligations contractuelles ou légales, préciser les opérations concernées. En effet, dans la rédaction actuelle, il n'est pas établi que l'action de groupe puisse être engagée dans le cadre d'une opération de location ou dans celui de la vente de crédits à la consommation.

Comme vous le savez, monsieur le ministre, certaines associations de consommateurs ont regretté que la proposition d'inclure les charges locatives dans l'action de groupe n'ait pas été retenue.

À l'occasion des débats, vous avez déclaré que le locataire pouvait être considéré comme un consommateur, l'action de groupe lui étant dès lors ouverte. À l'Assemblée nationale, un amendement a été présenté afin que les facturations litigieuses de charges locatives soient expressément mentionnées par le texte. Était mis en avant le fait que, en l'absence de lien contractuel direct entre le fournisseur de fluide et le consommateur locataire, les litiges opposant ce dernier à un professionnel bailleur ne seraient pas considérés comme des litiges de consommation au sens de l'article 1er du projet de loi et échapperaient ainsi à l'action de groupe.

Selon vous, monsieur le ministre, « aucun secteur d'activité n'est exclu du champ d'application du dispositif d'action de groupe. En l'espèce, les locataires sont bien des consommateurs quand ils agissent en tant que personnes physiques. Par l'action de groupe, ils peuvent obtenir réparation des préjudices subis du fait de manquements par un bailleur professionnel ou un syndic de ses obligations légales ou contractuelles en particulier en matière de charges locatives ». Ces précisions sont précieuses pour le juge qui aura à interpréter la loi. Toutefois, pourquoi ne pas les transcrire plus nettement dans le texte ?

Nous pensons plus largement que le texte, en ne visant que la réparation des préjudices du manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services, présente des ambigüités sur la prise en compte des situations de location. Or il est également important que le consommateur dans ce type d'opération soit protégé. Cela concerne non pas simplement des contrats de location immobilière, mais tous les contrats où le consommateur loue pour une courte période un objet.

C'est pourquoi nous vous proposons de faire figurer expressément aux côtés de la vente la location de biens. Tel est le sens de cet amendement de précision.

M. le président. L'amendement n° 230 rectifié, présenté par M. Tandonnet, Mmes Létard, Dini et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéa 7

Compléter cet alinéa par les mots :

effectivement réalisée

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. 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. Il faut donc que la vente du bien ou du service soit effective.

À défaut d'une telle clarification, des actions portant par exemple sur la non-disponibilité de produits annoncés dans le cadre de promotions pourraient être intentées, ce qui ne correspond pas à l'objectif du projet de loi et à la légitime attente de sécurité juridique des professionnels.

Dans le texte, l'expression « à l'occasion » est source d'imprécision. Il convient de pallier cette difficulté par cet ajout.

M. le président. L'amendement n° 327, présenté par MM. Fouché, Milon et Houpert, Mme Farreyrol et MM. Pierre, Cointat, Grignon, Couderc, Houel, Grosdidier, Gaillard, Reichardt, P. Leroy, Cornu, Pointereau, du Luart et Retailleau, est ainsi libellé :

Alinéa 7

Compléter cet alinéa par les mots :

, dès lors que ce manquement est intervenu à compter de la date de la publication de la présente loi

La parole est à M. Alain Fouché.

M. Alain Fouché. Le respect du principe de non-rétroactivité de la loi impose que le manquement du professionnel susceptible de permettre le déclenchement d'une action de groupe soit intervenu après la publication du présent texte.

L'absence de précision dans le texte sur le caractère rétroactif ou non de l'application de l'action de groupe portant sur la vente de biens ou de services conduit à une possible application pour des manquements à des contrats en cours, intervenus antérieurement à la publication de la loi. Une telle application serait contraire à la Constitution, dans la mesure où une disposition répressive nouvelle – c'est le cas avec la création de l'action de groupe – ne devrait pas pouvoir être d'application rétroactive, les auteurs du manquement n'en ayant pas connaissance au moment des faits.

M. le président. L'amendement n° 540, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 8

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« La recevabilité de l'action est soumise à la réunion des conditions suivantes :

« - la preuve par l'association d'une assurance de responsabilité civile ;

« - l'acceptation expresse des consommateurs dont le cas est soumis au tribunal par l'association de consommateurs.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. La recevabilité de l'action doit être soumise à deux conditions. D'une part, l'association de consommateurs doit apporter la preuve qu'elle dispose d'une assurance de responsabilité civile, ce qui paraît assez simple. D'autre part, dans la logique de l'*opt in*, cette même association doit disposer d'un mandat exprès de la part des consommateurs dont le cas est soumis au tribunal.

M. le président. L'amendement n° 439, présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 9

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Gérard Le Cam.

M. Gérard Le Cam. Par cet amendement, nous souhaitons que l'ensemble des préjudices puissent être réparés dans le cadre de l'action de groupe, notamment les préjudices moraux et corporels.

Si l'on ne procède pas à cette modification, on limitera la responsabilité du professionnel fautif à la seule obligation de réparer le dommage matériel. Il devra au mieux remplacer le matériel défectueux ou rembourser les sommes qu'il aurait indûment perçues de la part du consommateur.

D'une part, des dommages corporels peuvent être la traduction du manquement du professionnel à ses obligations. Cela peut être le cas pour une exposition à un produit susceptible de provoquer de petits dommages physiques sur une multitude de consommateurs. Dans cette hypothèse, quel consommateur agirait individuellement ?

D'autre part, le consommateur peut également subir des répercussions morales. Cette reconnaissance n'empêcherait pas le juge de dissocier des cas particuliers plus graves ou différents de l'action dès le stade de la recevabilité. Rappelons également que l'action de groupe n'empêche pas le consommateur d'intenter une action individuelle s'il l'estime nécessaire au regard de la protection de ses droits.

Dans un souci de protection optimale du consommateur, nous vous demandons d'adopter cet amendement, afin que les préjudices corporels et moraux soient réparables au même titre que les préjudices matériels.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 275 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 609 rectifié est présenté par Mme Jouanno, M. Deneux et Mme N. Goulet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 9

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les préjudices dont la réparation est poursuivie par cette action peuvent être matériels, corporels, moraux ou écologiques, dès lors qu'ils résultent d'une des causes susvisées.

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 275.

Mme Leila Aïchi. Cet amendement vise à élargir la portée de l'action de groupe en l'ouvrant à de nouveaux préjudices. En effet, restreindre l'action de groupe à la réparation du seul préjudice matériel a pour

conséquence de limiter l'impact du dispositif et d'exclure de nombreux citoyens lésés de la possibilité d'obtenir réparation.

L'action de groupe appliquée aux seuls dommages matériels ne serait qu'une version tronquée des différents modèles de recours collectifs existant à l'étranger et n'apporterait pas de réponse adaptée aux victimes de scandales sanitaires, notamment.

Pensons aux victimes des prothèses PIP. *A priori*, les multiples consommatrices victimes d'un même dommage auraient intérêt à lancer une action de groupe. Pourtant, en l'état, une action de groupe ne permettrait de rembourser que les prothèses, en aucun cas les dommages corporels.

Dans de nombreux secteurs économiques, cet élargissement de l'action de groupe à la santé et à l'environnement fait peur. Il est vrai que certains groupes industriels, conscients des nuisances sanitaires et environnementales qu'ils suscitent par leur activité, pourraient avoir des raisons de se méfier de cette procédure.

L'action de groupe étendue à la santé et à l'environnement permettrait en effet aux citoyens de dénoncer certaines pratiques d'entreprises sourdes au principe de précaution, qui devraient alors assumer les dommages qu'elles ont causés.

Cette crainte sur le court terme n'est pas justifiée à long terme. Prenons l'exemple de la téléphonie mobile. Les opérateurs peuvent craindre qu'une action de groupe ne soit le moyen pour certains citoyens de mettre en exergue la nocivité des ondes électromagnétiques. Le nombre d'individus lésés à dédommager serait considérable.

Pour éviter de nouvelles condamnations, les opérateurs seraient donc contraints de changer leur méthode d'implantation d'antennes, en faisant en sorte de réduire le seuil d'exposition sur tout le territoire à un niveau acceptable par l'organisme humain. *(M. Bruno Retailleau s'exclame.)* Pour conserver la qualité du réseau, il suffirait de compenser par un maillage plus dense du territoire en micro-antennes.

L'action de groupe n'aurait donc pas pour conséquence l'asphyxie d'un secteur économique. Elle permettrait simplement de mieux le réguler à long terme, en incitant les entreprises à prendre en compte les enjeux de santé publique plus en amont.

L'action de groupe en matière de santé-environnement est donc un processus constructif, puisqu'elle permet aux citoyens d'aider les acteurs économiques à améliorer la qualité de leur offre et, finalement, à gagner en compétitivité.

M. le président. La parole est à Mme Chantal Jouanno, pour présenter l'amendement n° 609 rectifié.

Mme Chantal Jouanno. Il s'agit d'un amendement clef, puisque son adoption permettra d'étendre l'action de groupe aux questions environnementales et sanitaires, sans sortir du code de la consommation.

Le rapport d'information sur le Mediator est très important. Voté à l'unanimité, il prévoyait la création d'une action de groupe dans le domaine sanitaire. C'est donc l'occasion de donner à cet engagement une traduction concrète.

La proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil, remarquablement défendue par notre collègue Bruno Retailleau, a également été adoptée à l'unanimité. Si le préjudice écologique n'est pas aujourd'hui définitivement intégré dans notre droit, je ne doute pas qu'il le sera demain, compte tenu de cette adhésion commune. Là encore, nous avons aujourd'hui l'occasion de concrétiser, dans le cadre de l'action de groupe, cet engagement du Sénat.

M. le président. L'amendement n° 3, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 9

Rédiger ainsi cet alinéa :

« L'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois.* Il s'agit d'un amendement de précision rédactionnelle.

En convoquant la notion de « préjudice matériel », le texte entretient une confusion terminologique. En principe, le préjudice, qui correspond à l'intérêt lésé est soit patrimonial, soit extrapatrimonial. Seul le dommage, qui correspond à l'atteinte portée à quelqu'un, est susceptible d'être matériel ou corporel.

En l'espèce, le champ d'application de l'action de groupe est limité à la réparation des préjudices patrimoniaux résultant d'un dommage matériel subi par le consommateur.

En outre, l’amendement tend à supprimer la mention redondante selon laquelle ce dommage doit résulter d’une des causes mentionnées précédemment.

M. le président. L'amendement n° 405 rectifié *bis*, présenté par MM. Husson, Cointat, D. Laurent, Milon et Türk, Mme Bruguière et M. Longuet, est ainsi libellé :

Alinéa 9

Après le mot :

préjudices

insérer les mots :

, d'un montant égal ou inférieur au seuil fixé par décret en Conseil d'État,

La parole est à M. Jean-François Husson.

M. Jean-François Husson. L’objet de cet amendement est de réserver les actions de groupe à la réparation des petits litiges, conformément à l’exposé des motifs, qui précise que, « eu égard à la faiblesse des montants sur lesquels portent ces litiges, les consommateurs renoncent souvent à toute action individuelle sur le terrain judiciaire ».

Il est proposé d’encadrer le montant des préjudices indemnisable et de les limiter à un montant inférieur ou égal à 2 000 euros, afin de restreindre les risques économiques majeurs pour les entreprises.

En effet, à défaut de plafonnement, les entreprises, notamment les PME et les TPE, voire les artisans, ne pourront faire face au coût d’une assurance reflétant un tel risque et seront donc contraintes de s’assurer avec des plafonds de garantie insuffisants au regard du risque encouru. Les entreprises exposées ainsi sur leur patrimoine propre verront leur risque de défaillance accru.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 273 rectifié est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 511 rectifié *bis* est présenté par Mme Jouanno, M. Deneux et Mme N. Goulet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. – Après l’alinéa 9

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« L’action définie au premier alinéa est également ouverte à tout groupement de consommateurs dont l’objet est d’obtenir la réparation des préjudices individuels subis par chacun d’entre eux et ayant pour cause commune un manquement d’un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles, dès lors que les membres du groupement se sont trouvés placés dans une situation similaire ou identique à l’égard de ce professionnel.

« Le groupement de consommateurs est constitué de cinquante personnes physiques au moins, qui désignent l’un de ses membres pour assurer sa représentation en justice. Les conditions de sa création, de son fonctionnement et de sa dissolution sont fixées par décret en Conseil d’État.

II. – Alinéa 10

1° Après le mot :

associations

insérer les mots :

ou groupements de consommateurs

2° Remplacer les mots :

elles désignent l’une d’entre elles

par les mots :

ils désignent l’un d’entre eux

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 273 rectifié.

Mme Leila Aïchi. Il semble assez inopportun de créer une action de groupe sans la destiner aux premiers intéressés, à savoir des groupes d’individus lésés.

Au lieu de cela, le texte actuel réserve la procédure à quelques associations de consommateurs agréées au niveau national et leur confère un monopole, alors même que, pour la plupart, celles-ci n’ont pas de véritable vocation à l’action juridique.

Cet amendement vise donc à supprimer ce monopole en ouvrant la possibilité d’agir à un groupe d’au moins cinquante consommateurs, concernés par le même préjudice.

Il s'agit là, d'une part, de supprimer le filtre qu'instaure le texte entre le justiciable et le juge et qui va à l'encontre du principe d'égalité d'accès à la justice, figurant à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ou à l'article 6, alinéa 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, selon lequel « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial ». Ce filtre est d'autant plus contestable que son efficacité n'est pas garantie.

En effet, au nom de quoi les associations agréées incarneraient-elles un intérêt général ? Parce qu'elles sont nationales, ne risquent-elles pas, par exemple, de déconsidérer certains groupes d'individus lésés habitant dans des zones géographiques délimitées ?

Je ne conçois pas que le Sénat puisse voter une telle disposition, alors que le rôle de filtre pourrait tout à fait revenir au juge. C'est ce qui se fait déjà au Québec.

Il s'agit également, par cet amendement, de supprimer une disposition qui exprime une véritable défiance à l'égard des avocats. Dans la configuration proposée par le texte, ceux-ci seraient confinés dans un rôle de représentation, privés de leur rôle d'initiateur ou de coordinateur et ne pourraient plus présenter aux citoyens leur expertise sur les questions touchant à la consommation et à la concurrence.

Pourquoi écarter ainsi une profession dont les compétences permettent justement de garantir le fonctionnement et la réussite des actions de groupe ? Les avocats sont tenus à une déontologie stricte. Ils sont indépendants et exercent leur mission préservés de toute influence, politique ou économique.

Les dérives dénoncées à juste titre aux États-Unis ne sont pas le fait de la procédure de la *class action*, ni du métier d'avocat, mais du système judiciaire américain. En effet, l'existence de dispositions spécifiques, telles que les *punitive damages*, par exemple, ces « dommages et intérêts exemplaires », encourage des comportements abusifs de la part de certains avocats. De tels excès ne sont pas concevables dans le système français.

Mes chers collègues, l'action de groupe peut être un grand progrès de notre système juridique. En adoptant cet amendement, donnons-nous les moyens de le réaliser !

M. le président. La parole est à Mme Chantal Jouanno, pour présenter l'amendement n° 511 rectifié *bis*.

Mme Chantal Jouanno. Cet amendement venant d'être fort bien défendu par notre collègue, j'ajoute simplement que le rapport du Sénat sur les procédures d'actions de groupe en droit comparé témoigne de l'absence de monopole des associations dans la plupart des pays européens qui ont été étudiés, à savoir l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

Chez nos voisins, l'action de groupe peut être engagée par des individus et, dans la plupart des cas, il suffit que deux personnes engagent une action pour qu'elle soit qualifiée comme telle.

L'amendement que nous proposons fixe un minimum de cinquante personnes, ce qui constitue déjà un seuil élevé, qui n'existe pas dans ces autres pays.

Tout en permettant d'éviter les abus, cette proposition devrait aussi permettre d'éviter que des affaires, jugées insuffisamment intéressantes par les associations de consommateurs, ne soient pas portées, ce qui pourrait arriver, dans certaines zones géographiques ou pour des sujets donnés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements restant en discussion ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. L'adoption de l'amendement n° 155 rectifié, dont l'objet est d'étendre l'action de groupe à la réparation des dommages individuels de toute nature et à l'ensemble du contentieux de la responsabilité civile, remettait en cause l'équilibre du dispositif proposé à l'article 1er.

Il paraît souhaitable à la commission d'en rester à la réparation des préjudices matériels trouvant leur origine dans un manquement contractuel ou précontractuel. Toute extension à d'autres préjudices, moraux ou physiques, pourrait ouvrir la voie à des excès.

Pour ce qui concerne les associations, la commission estime que le filtre introduit par le projet de loi est suffisant : seize associations de consommateurs seront en mesure d'engager une action de groupe. Il ne paraît pas utile de créer une habilitation, sorte de « super-agrément » permettant d'engager une action de groupe. Au cours de la soixantaine d'auditions que mes collègues, de toutes tendances politiques, de la commission des affaires économiques et moi-même avons menées, nous n'avons pas constaté de rejet de ce filtre exercé par les seize associations, mais au contraire un réel intérêt pour cette action de groupe à la française.

En conséquence, la commission sollicite le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

L'amendement n° 116, présenté par notre collègue Élisabeth Lamure, vise à préciser que l'association de défense des consommateurs doit être dûment saisie par les consommateurs pour engager une procédure d'action de groupe.

Nous nous sommes interrogés sur la signification des termes « dûment saisie ». Est-ce que cela signifie que des consommateurs doivent, de leur propre chef, saisir une association de consommateurs de leur situation, en précisant qu'ils souhaitent le déclenchement d'une action de groupe ? Si tel était le cas, ce serait très restrictif et cela empêcherait les associations de consommateurs de prendre une initiative à partir des « remontées du terrain ».

Par ailleurs, il est évident que les consommateurs devront manifester leur volonté explicite de participer à l'action de groupe, le principe de l'*opt out* n'étant pas conforme à la Constitution, comme l'indique la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1989.

En conséquence, l'avis de la commission est défavorable sur cet amendement.

Au travers de l'amendement n° 445, notre collègue Paul Vergès se soucie légitimement de la situation des Ultramarins : ces derniers trouveront-ils les associations de consommateurs leur permettant d'engager une action de groupe ?

Nous avons fait le point sur la présence des associations de consommateurs dans les territoires ultramarins. Nombre d'entre elles sont présentes outre-mer : UFC-Que Choisir est particulièrement active dans le département de la Réunion ; la CLCV est présente en Guyane, en Martinique, à la Réunion et en Guadeloupe ; par ailleurs, l'absence de certaines associations de consommateurs des outre-mer n'empêchera pas les associations locales ultramarines de saisir une association représentative au niveau national.

C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement, qui me semble en grande partie satisfait, à la fois par la présence d'associations nationales sur le terrain et par la possibilité, pour une association locale, de servir de relais.

L'amendement n° 154 rectifié de notre collègue Jean-Pierre Plancade vise à créer une habilitation spéciale pour les associations pouvant exercer une action de groupe. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je ne suis pas favorable à cet amendement : le filtre prévu par le projet de loi me paraît suffisant. Je rappelle en effet que seize associations de consommateurs seront en mesure d'engager une action de groupe. Pourquoi limiter cette dernière à certaines de ces associations seulement ?

En conséquence, la commission sollicite le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

Les amendements n^{os} 441 et 443 visent tous deux un thème que nous avons déjà abordé en discussion générale : l'extension de l'action de groupe au domaine de l'environnement et de la santé.

Le Parlement adoptera peut-être ce projet de loi relatif à la consommation, que nous attendons depuis trente ans. Nous veillons à ce que le texte soit équilibré, à ce que l'action de groupe défende les consommateurs tout en respectant l'équilibre entre les professionnels et les consommateurs. Dans ces conditions, l'extension à la santé et à l'environnement ne pourra intervenir que dans un second temps.

En conséquence, la commission sollicite le retrait de ces amendements. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

S'agissant de l'amendement n° 444, nous avons pu voir tout à l'heure en commission qu'il existait une demande d'extension de l'action de groupe aux domaines boursier et financier.

Cet amendement peut sembler partiellement satisfait, puisque le droit bancaire entrera en effet dans le champ de l'action de groupe telle qu'elle est prévue par l'article 1er. Toutefois, au regard des scandales qui ont conduit, dans le passé, à la spoliation de petits épargnants, la question mérite débat. En conséquence, je souhaite cependant entendre l'avis du Gouvernement sur cet amendement.

Les amendements identiques n^{os} 274 et 507 rectifié visent à étendre la procédure de l'action de groupe aux juridictions administratives et pénales et aux manquements des personnes morales de droit public autres que l'État.

Là encore, ces amendements visent à remettre en cause l'équilibre du projet de loi, pour ce qui concerne la juridiction devant laquelle l'action de groupe peut être engagée.

Pour ce qui concerne la seconde partie de ces amendements identiques, j'avoue que je suis un peu sceptique : j'ai du mal à voir dans quelle mesure les régions, les départements ou les communes pourraient être responsables d'un manquement à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services. En effet, en cas de vente d'un bien, ce dernier est inévitablement évalué par le service des domaines. Quant aux autres produits, ils sont inévitablement déclassés. Et de surcroît, le contrôle de légalité s'exerce.

En conséquence, la commission sollicite le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

L'amendement n° 538, présenté par Élisabeth Lamure, vise les préjudices subis par un groupe significatif de consommateurs.

La notion de « groupe significatif » paraît assez floue. Par ailleurs, le filtre des associations de consommateurs semble suffisant. En conséquence, la commission sollicite le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

Les amendements identiques n[os] 229 rectifié et 537 réduiraient considérablement l'intérêt de la procédure de l'action de groupe. Pourquoi avoir prévu l'application aux consommateurs placés dans une situation similaire ?

Prenons l'exemple de consommateurs ayant subi un préjudice du fait d'un manquement d'un opérateur téléphonique. Si on limite l'action de groupe aux situations identiques, une telle action ne pourrait pas être lancée par des consommateurs n'ayant pas, par exemple, un abonnement depuis la même date, et donc n'ayant pas subi un préjudice d'un même montant.

Pour ces raisons, je demande à nos collègues de bien vouloir retirer leurs amendements. À défaut, la commission y sera défavorable.

L'amendement n° 539 tend à procéder à une modification rédactionnelle. Il vise à distinguer davantage la faute contractuelle et le manquement à des obligations légales.

Le texte du projet de loi me paraît suffisamment clair et la modification ne me semble pas de nature à améliorer sa rédaction. Par ailleurs, sur la forme, le texte de l'amendement pose un problème d'enchaînement avec les alinéas 7 et 8 qui suivent.

En conséquence, je demande le retrait de cet amendement. À défaut, l'avis sera défavorable.

L'amendement n° 401 rectifié *bis* tend à préciser que l'action de groupe est engagée pour réparer les préjudices subis par des consommateurs situés dans une situation identique ou similaire et ayant pour cause commune un même manquement d'un professionnel.

Le texte de cet amendement me semble trop restrictif : il vise en effet à exclure la possibilité d'engager une action de groupe si les manquements ne sont pas tout à fait identiques. Le projet de loi évoque d'ailleurs bien les consommateurs situés dans une situation similaire ou identique.

Dans ces conditions, je serai défavorable à cet amendement s'il n'est pas retiré.

En ce qui concerne l'amendement n° 440, je demanderai également l'avis du Gouvernement. L'alinéa 7 de l'article 1[er] du projet de loi vise à limiter l'action de groupe en matière de consommation aux manquements d'un professionnel à ses obligations légales ou contractuelles intervenus à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services. Nos collègues du groupe CRC proposent, par cet amendement, d'étendre le dispositif aux manquements intervenus à l'occasion de la location de biens.

Cet amendement me paraît satisfait : à mes yeux, la location d'un bien constitue une fourniture de services. À ce titre, elle est concernée par le mécanisme de l'action de groupe. Je souhaite cependant entendre l'avis du Gouvernement sur ce point, pour en avoir la confirmation.

L'amendement n° 230 rectifié tend à limiter la procédure de l'action de groupe mise en place par l'article 1[er] à la phase contractuelle.

M. Jean-Jacques Mirassou. Là, c'est grave ! *(Sourires.)*

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Il me semble que les dispositions de cet amendement vont à l'encontre du projet de loi, qui vise à intégrer la dimension précontractuelle au sein du mécanisme de l'action de groupe.

Si cet amendement était adopté, il serait par exemple impossible d'engager une action de groupe dans une affaire semblable à celle des prêts Helvet Immo, distribués par BNP Paribas : dans cette affaire, il y a eu un manquement à des obligations précontractuelles quant aux risques encourus avec ce type de placements en devises étrangères.

Pour autant, après de longs débats, la commission a souhaité entendre l'avis du Gouvernement sur cet amendement.

L'amendement n° 327 vise à prévoir la mise en œuvre de l'action de groupe uniquement pour les manquements intervenus à compter de la publication de la loi.

Je souhaite souligner qu'il n'y a aucun problème de conformité de l'article 1[er] au principe de non-rétroactivité de la loi ni à la Constitution. En effet, cette disposition ne crée pas de nouveaux manquements ou de nouvelles peines. Elle a simplement pour objet d'instituer une nouvelle procédure pour sanctionner des manquements qui sont déjà sanctionnables aujourd'hui par le biais d'actions individuelles.

Autrement dit, si nous votions le présent amendement, il s'agirait d'une forme d'amnistie ! Vous comprendrez donc aisément, mes chers collègues, que je ne puisse être favorable à cette disposition.

L'amendement n° 540 vise à conditionner l'action de groupe à l'existence d'un mandat exprès de la part des consommateurs dont le cas est soumis au tribunal.

Il s'agit de préciser que la recevabilité de l'action est soumise à la réunion de deux conditions : la preuve que l'association est assurée civilement et l'acceptation expresse des consommateurs dont le cas est soumis au tribunal.

Je ne suis pas favorable à cet amendement. D'une part, il est évident que les consommateurs dont le cas est soumis au tribunal devront avoir accepté de participer à l'action de groupe. D'autre part, la rédaction de l'amendement laisse à penser que la recevabilité de l'action n'est soumise qu'à ces deux conditions. Or il est indispensable que d'autres conditions de recevabilité soient réunies, telles que l'agrément de l'association, la similarité ou l'identité des situations des consommateurs et le caractère matériel des préjudices.

L'amendement n° 439 vise à ne pas restreindre l'action de groupe aux préjudices matériels. En cohérence avec la position qui a été celle de la commission sur les amendements précédents, notamment sur l'extension de l'action de groupe aux domaines de la santé et de l'environnement, je suis défavorable à l'extension des préjudices pouvant donner lieu à une action de groupe. Les préjudices moraux ou corporels nécessitent, je le répète, une évaluation individualisée, qui n'est pas envisageable dans le cadre de la procédure créée par le projet de loi.

La commission souhaite donc le retrait de cet amendement ; à défaut, elle se verra contrainte d'émettre un avis défavorable.

Les amendements identiques n° 275 et 609 rectifié visent à étendre l'action de groupe aux préjudices corporels, moraux ou écologiques. Par cohérence avec la position de la commission sur les amendements précédents, la commission demande leur retrait ; à défaut, elle se verra contrainte d'émettre un avis défavorable.

L'amendement n° 3 de Mme Bonnefoy vise à différencier le préjudice et le dommage. Même si la formulation du projet de loi me paraissait suffisamment claire, je suis favorable à cet amendement, dont le texte introduit précision et clarté.

L'amendement n° 405 rectifié *bis* a pour objet de limiter l'action de groupe aux préjudices d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret. Je comprends bien l'intention de notre collègue Jean-François Husson : l'intérêt de la procédure de l'action de groupe est bien évidemment de répondre à la situation actuelle, qui voit les consommateurs renoncer à une action individuelle du fait du faible montant des litiges de la consommation. Pour autant, pourquoi fixer un plafond pour le montant des préjudices ? Quelle en serait la justification ?

La commission est donc défavorable à cet amendement.

Les amendements identiques n^{os} 273 rectifié et 511 rectifié *bis* visent à supprimer le monopole des associations de consommateurs représentatives au niveau national et agréées pour engager une action de groupe. S'ils étaient adoptés, les groupements de consommateurs d'au moins cinquante personnes physiques pourraient engager une action de groupe.

Ces amendements ont pour objet de remettre en cause l'équilibre du projet de loi. Le monopole des associations de consommateurs a fait l'objet d'un quasi-consensus – j'ai entendu une seule profession s'ériger contre ce monopole, me semble-t-il – au cours des auditions menées par Alain Fauconnier et moi-même.

Afin d'éviter d'éventuels abus, la commission des affaires économiques souhaite que le projet de loi limite l'engagement de l'action de groupe aux seize associations de consommateurs agréées. Elle émet donc un avis défavorable sur ces deux amendements identiques.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* J'essaierai, monsieur le président, d'être le plus concis possible.

Sur l'amendement n° 155 rectifié, le Gouvernement a émis un avis défavorable, puisqu'il s'agit d'élargir le champ de l'action de groupe, que nous avons voulu limiter au traitement des contentieux de consommation de masse.

À ce stade, je veux redire la conviction générale du Gouvernement, qui n'a pas évolué depuis mon intervention au cours de la discussion générale. Nous considérons que ce projet de loi porte sur la consommation. À ce stade, il convient donc de limiter le champ de l'action de groupe aux litiges en matière de consommation et aux préjudices qui s'inscrivent dans le champ de la concurrence. Nous reviendrons tout à l'heure sur les services financiers, à propos desquels j'aurai l'occasion d'apporter des précisions.

Sur l'amendement n° 116, qui vise à préciser que l'association de défense des consommateurs doit être « dûment saisie », le Gouvernement émet également un avis défavorable. On peut en effet supposer qu'une association de consommateurs, qui se fondera, pour saisir le juge, sur des cas précis, fournira suffisamment d'éléments pour que celui-ci puisse apprécier la recevabilité de la demande. *A contrario,* si cet amendement était adopté, les dispositions introduites seraient sources d'interprétations contradictoires, donc de contentieux, éventualité qui justifie à nos yeux cet avis défavorable.

Sur l'amendement n° 445 de M. Vergès, la Gouvernement émet un avis identique à celui de la commission. Je considère en effet que rien n'empêche une association de consommateurs née outre-mer de construire un contrat d'affiliation ou de partenariat lui permettant de rejoindre l'une des seize associations agréées.

Une telle situation se rencontrera d'ailleurs dans toute une série de territoires, en dehors de l'outre-mer : des associations de consommateurs non affiliées à l'une des seize associations agréées pourraient se juger exclues de la possibilité de lancer une action de groupe. Elles auront toutefois la possibilité, dès lors qu'elles rejoignent une association agréée, qui fait donc l'objet d'un examen particulier, de déclencher une action de groupe.

Sur ce sujet, le débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale a été assez houleux, certains ayant jugé qu'il s'agissait d'une approche coloniale, ce qui avait entraîné une vigoureuse réaction de notre part. Notre volonté n'est pas d'exclure qui que ce soit ! Je rappelle par ailleurs que des associations nationales agréées sont présentes dans les outre-mer.

L'amendement n° 154 rectifié de M. Plancade vise à réserver le droit d'exercer l'action de groupe aux associations nationales de consommateurs agréées habilitées à cette fin, c'est-à-dire à créer un « super-agrément ». Or nous ne voulons pas instaurer un filtre supplémentaire. Seize associations feront l'objet d'un nouvel agrément. Un « super-agrément » aurait pour conséquence de limiter le nombre d'associations agréées, ce qui ne nous paraît pas conforme à l'esprit de la loi, raison pour laquelle nous émettons un avis défavorable sur cet amendement.

Sur l'amendement n° 441 de M. Gérard Le Cam, qui vise à étendre l'action de groupe aux litiges intervenant dans le domaine de l'environnement, le Gouvernement a émis un avis défavorable.

Il est également défavorable à l'amendement n° 443, dont l'objet est similaire, pour ce qui concerne le domaine de la santé.

Sur l'amendement n° 444, à propos duquel vous m'avez demandé l'avis du Gouvernement, monsieur le rapporteur, j'émets un avis défavorable. À mes yeux, la préoccupation qui est la vôtre est satisfaite, dans la mesure où les préjudices résultant de manquements de professionnels intervenant dans la commercialisation de produits financiers, qu'il s'agisse d'établissements de crédits, de prestataires de services d'investissement ou de conseillers financiers, peuvent faire l'objet d'une action de groupe.

Dans ce cas, le préjudice est lié à des prestations de service. L'action de groupe permet en effet la réparation de préjudices nés à l'occasion du manquement d'un professionnel à ses obligations légales ou contractuelles, à l'occasion de la vente de biens ou de services.

Je vous rappelle que, selon la directive communautaire du 23 septembre 2002 sur la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, les investisseurs, dès lors qu'ils n'agissent pas à des fins professionnelles, sont considérés comme des consommateurs et peuvent donc faire valoir leurs droits en matière d'action de groupe. En conséquence, les pratiques commerciales trompeuses, par omission de mentions sur les risques de pertes financières en capital investi, ou les fautes contractuelles peuvent faire l'objet d'une action de groupe.

Permettez-moi de prendre l'exemple du dossier Helvet Immo, dont on a beaucoup parlé. On observe dans ce cas un manquement au devoir d'information et de conseil à l'égard de ceux qui avaient réalisé un placement financier en devises étrangères, en l'occurrence en francs suisses. Si, demain, un cas similaire se produit, il sera tout à fait possible de déclencher une action de groupe.

C'est la raison pour laquelle je suis amené à demander le retrait de cet amendement, qui me semble satisfait par le projet de loi, tel qu'il est rédigé. À défaut, je me verrai contrait d'émettre un avis défavorable.

Le Gouvernement est également défavorable aux amendements identiques n^{os} 274 et 507 rectifié. Il considère en effet que le champ de l'action de groupe n'exclut aucun secteur ni domaine d'activité, ni les services publics industriels et commerciaux, ni les régions, ni les départements, ni aucune collectivité territoriale dès lors qu'elle est prestataire d'un service, agissant dans le cadre d'une activité commerciale et noue des rapports de droit privé. Par conséquent, pour le Gouvernement, la précision que cet amendement vise à introduire est inutile.

Par ailleurs, s'agissant d'une action en réparation, qui est fondée sur le droit de la responsabilité civile, il n'y a pas lieu à nos yeux de viser la juridiction pénale.

Je demande donc le retrait de ces amendements identiques ; à défaut, je me verrai contraint d'émettre un avis défavorable.

L'amendement n° 538 vise à introduire la notion de « groupe significatif de consommateurs ». Or certains n'étaient pas forcément favorables à une telle action émanant d'un groupe qui serait constitué au préalable pour obtenir une indemnisation. Que sera un « groupe significatif » ? Nous n'en savons rien. L'association de consommateurs appréciera, en fonction du nombre de réclamations qui auront été déposées et des cas dont elle

aura été saisie, s'il lui paraît souhaitable ou non d'enclencher une procédure et de demander au juge de se prononcer sur la recevabilité de celle-ci.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement, qui vise à restreindre la portée de l'action de groupe telle que nous la souhaitons.

Les amendements identiques n[os] 229 rectifié et 537 tendent à permettre, dans le cadre d'une action de groupe, la réparation des seuls préjudices identiques.

Nous avons choisi une formulation différente, pour des raisons que j'illustrerai par un exemple : en cas de fourniture de services dans le cadre d'un abonnement, la durée de celui-ci, par exemple six mois ou un an, a des répercussions sur le préjudice, qui n'est pas forcément identique bien qu'il soit semblable. Nous préférons notre rédaction, car elle permet de couvrir un champ plus large.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur ces deux amendements identiques.

L'amendement n° 539 tend à mieux distinguer la faute contractuelle et le manquement à une obligation légale. Nous pensons qu'il est préférable de conserver la notion d'« obligation contractuelle », plutôt que celle de « faute contractuelle », qui est plus restrictive. Ainsi, un manquement à une obligation contractuelle pourra recouvrir les manquements aux devoirs de conseil ou d'information au moment de la conclusion du contrat, ce qui dépasse la simple faute contractuelle.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émet, là encore, un avis défavorable.

L'amendement n° 401 rectifié *bis* de M. Husson tend à permettre l'exercice de l'action de groupe en vue de la réparation des seuls préjudices individuels nés d'un même manquement.

Si cet amendement était adopté, il est à craindre que des consommateurs lésés par l'inexécution ou la mauvaise exécution, par le même professionnel, de ses obligations contractuelles, ne puissent obtenir réparation de leur préjudice dans le cadre de l'action de groupe dès lors qu'il ne s'agirait pas exactement du même manquement.

C'est pourquoi le texte précise que l'action de groupe a pour objet la réparation de préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation identique ou similaire. Pour un même type de contrats, et selon les consommateurs concernés, l'inexécution de plusieurs obligations contractuelles incombant au professionnel, qui peuvent en outre ne pas avoir le même objet, peut être totale ou partielle.

Je serai donc contraint de solliciter le retrait de cet amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

S'agissant de l'amendement n° 440, j'avais eu l'occasion de m'exprimer sur ce sujet à l'Assemblée nationale. Je vous le redis aujourd'hui, les locataires sont bien concernés par l'action de groupe, dans le cadre de la relation contractuelle qui les lie avec les propriétaires, ce qui pourra concerner demain, par exemple, un certain nombre d'offices d'HLM.

Par conséquent, je sollicite le retrait de cet amendement, car il est satisfait.

Concernant l'amendement n° 230 rectifié, M. le rapporteur a souhaité connaître l'avis du Gouvernement. Il est défavorable, car cet amendement limite de manière trop restrictive le champ de l'action de groupe.

En effet, en ne retenant que des manquements aux obligations légales ou contractuelles relatives à l'exécution de contrats de vente ou de fourniture de services comme cause des préjudices subis par des consommateurs, cet amendement a pour effet d'empêcher l'exercice de l'action de groupe à l'encontre d'un professionnel qui a manqué à son devoir de conseil ou d'information au moment de la conclusion du contrat ou qui est responsable de pratiques commerciales trompeuses.

L'amendement n° 327 vise à autoriser l'exercice de l'action de groupe pour la réparation des seuls préjudices matériels nés de manquements intervenus postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Or il n'est pas question d'une obligation légale ou contractuelle supplémentaire qui incomberait aux professionnels ; il s'agit juste d'une nouvelle règle procédurale, qui doit pouvoir s'appliquer à tous les manquements non prescrits au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Par conséquent, cet amendement n'étant pas justifié, j'en sollicite le retrait.

L'amendement n° 540 tend à conditionner la recevabilité de l'action à l'existence d'une assurance de responsabilité civile souscrite par l'association requérante et un mandat exprès donné par les consommateurs à celle-ci pour qu'elle les représente. Cet amendement vise également à restreindre le champ de l'action de groupe. Surtout, il a pour objet d'en rapprocher l'économie générale de l'action en représentation conjointe, dont on a pu mesurer jusqu'ici l'inefficacité.

C'est la raison pour laquelle je sollicite le retrait de cet amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement n° 439 vise à supprimer, à l'article 1[er], l'alinéa 9, qui limite le champ de l'action de groupe au seul préjudice matériel.

Le Gouvernement est, là encore, défavorable à cet amendement, non sur le fond, mais à cause de la méthode retenue. On peut sans doute le regretter, mais dans la mesure où il s'agit d'un texte sur la consommation, nous jugeons préférable de réserver le champ de l'action de groupe au préjudice matériel.

Les dispositions des amendements identiques n[os] 275 et 609 rectifié vont dans le même sens, à savoir l'extension du champ de l'action de groupe. Pour les mêmes raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable.

Cet avis ne retire rien à la force et à la pertinence des arguments que vous avez développés, mesdames les sénatrices. Toutefois, je réaffirme les engagements que le Gouvernement a tenus concernant l'action de groupe dans le champ de la consommation et qu'il entend tenir également dès le début de l'année prochaine dans le domaine de la santé, puis dans les mois à venir, à partir d'un travail très ciselé que vous ne pouvez méconnaître, dans le domaine de l'environnement.

Ce travail suscite les passions et nous préférons construire du consensus, même si nous n'y arriverons pas totalement, puisque, même dans le champ de la consommation, nous n'avons pas dégagé de consensus avec tous les acteurs économiques. Cela dit, je rappelle que notre position s'appuie sur un avis du Conseil national de la consommation qui incluait les fédérations professionnelles, d'accord sur le principe de l'action de groupe.

Évidemment, le MEDEF, qui avait voté cet avis, ne se retrouve pas aujourd'hui dans le projet du Gouvernement. Néanmoins, nous avons voulu au départ instaurer un dialogue entre un mouvement consumériste et des acteurs qui ne se parlaient pas forcément. Il en sera ainsi dans le domaine de la santé comme dans le domaine de l'environnement, où il est nécessaire d'élaborer une méthode afin d'obtenir l'accord le plus large. Toutefois, je le répète, ce ne sera pas le cas avec ce texte.

L'engagement du Gouvernement est d'agir en ce sens. Mesdames, messieurs les sénateurs, je ne vous renvoie pas aux calendes grecques, puisque, d'après les engagements de la ministre de la santé, un texte sera soumis au conseil des ministres dès le début de l'année prochaine.

L'amendement n° 3 de la commission des lois vise à préciser que l'action de groupe ne peut porter que sur la réparation de préjudices patrimoniaux résultant de dommages matériels.

Le Gouvernement n'est pas favorable à ces dispositions, pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, la notion de préjudice matériel, par opposition aux préjudices corporels ou moraux, est désormais clairement reconnue. Elle est d'ailleurs reprise dans l'amendement que le Sénat a voté lors de l'examen, en première lecture, du précédent projet de loi relatif à la consommation, qui introduisait déjà, après les conclusions du rapport d'information de MM. Yung et Béteille, une procédure d'action de groupe dans notre droit. C'est à partir de vos travaux que nous avons aussi construit nos réponses.

Enfin, la formulation de préjudices patrimoniaux résultant de dommages matériels peut poser un véritable problème d'interprétation s'agissant de la prise en compte de préjudices économiques nés d'une atteinte au droit des consommateurs. Certains cas particuliers justifient que le Gouvernement émette un avis défavorable : je pense à ceux qui sont prévus notamment par le code de la consommation, qu'il s'agisse du non-respect du droit de rétractation pour certains contrats ou encore de la possibilité de ne pas reconduire des contrats de services tacitement reconductibles.

Les dispositions du présent amendement présentent donc des lacunes qui expliquent l'avis défavorable du Gouvernement.

L'amendement n° 405 rectifié *bis* tend à fixer un seuil au-delà duquel la réparation des préjudices matériels dans le cadre d'une action de groupe ne serait pas possible.

Le Gouvernement émet un avis défavorable. En effet, lors d'un placement financier, un manquement au devoir de conseil de la part du professionnel peut entraîner un préjudice pour celui qui a souscrit à ce placement, qui peut être de quelques centaines, voire de milliers d'euros.

Dans la mesure où plusieurs milliers de contrats ont pu être signés dans ce domaine, il faut éviter de poser un seuil et de réserver la réparation des préjudices seulement aux petits litiges. Ces contentieux peuvent parfois être très simples à régler, même s'ils entraînent des pertes importantes pour le consommateur.

Enfin, sur les amendements identiques n[os] 273 rectifié et 511 rectifié *bis*, le Gouvernement émettra aussi un avis défavorable. Soyez sans inquiétude, mesdames, messieurs les sénateurs : nous émettrons des avis favorables ultérieurement au cours du débat !

Ces amendements identiques ont pour objet d'élargir à des groupements de consommateurs la possibilité d'engager une action de groupe. Nous considérons que le filtre que nous avons choisi, à savoir l'association de consommateurs agréée, permettra la mise en œuvre d'une action de groupe, avec d'ailleurs une période d'évaluation à l'issue de laquelle le législateur déterminera si ce filtre était le bon ou pas.

Pourquoi avons-nous décidé d'exclure les associations *ad hoc* ? Parce qu'aux États-Unis, notamment, un certain nombre d'entreprises cachées derrière une association de consommateurs *ad hoc* sortie de nulle part déclenchaient opportunément une procédure contre l'un de leurs concurrents, avec les atteintes à sa réputation qui pouvaient naître d'une procédure s'apparentant à une forme de flibusterie.

Nous avons voulu éviter ce type de risques. L'objectif n'est pas de déstabiliser des entreprises qui ne trichent pas. C'est la raison pour laquelle nous préférons passer à cette étape par les associations de consommateurs agréées. Ce point fait débat, et d'aucuns pensent qu'il posera des problèmes. Peut-être des recours de constitutionnalité seront-ils déposés à ce sujet, mais, à nos yeux, l'affirmation de ce principe dans le champ de la consommation, qui est l'objet social de ces associations, donnera le maximum de rendement et d'efficacité à cette action de groupe.

Tels sont les avis du Gouvernement sur les amendements à cet article 1er

M. le président. Monsieur Tropeano, l'amendement n° 155 rectifié est-il maintenu ?

M. Robert Tropeano. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 155 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 116.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur Le Cam, l'amendement n° 445 est-il maintenu ?

M. Gérard Le Cam. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 445 est retiré.

Monsieur Tropeano, l'amendement n° 154 rectifié est-il maintenu ?

M. Robert Tropeano. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 154 rectifié est retiré.

Monsieur Le Cam, l'amendement n° 441 est-il maintenu ?

M. Gérard Le Cam. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 441 est retiré.

Qu'en est-il de l'amendement n° 443, monsieur Le Cam ?

M. Gérard Le Cam. Je le retire également.

M. le président. L'amendement n° 443 est retiré.

Et qu'en est-il à présent de l'amendement n° 444, monsieur Le Cam ?

M. Gérard Le Cam. Je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 444.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Madame Aïchi, l'amendement n° 274 est-il maintenu ?

Mme Leila Aïchi. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Madame Jouanno, l'amendement n° 507 rectifié est-il maintenu ?

Mme Chantal Jouanno. Oui, je le maintiens également, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques nos 274 et 507 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Madame Lamure, l'amendement n° 538 est-il maintenu ?

Mme Élisabeth Lamure. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 538.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur Tandonnet, l'amendement n° 229 rectifié est-il maintenu ?

M. Henri Tandonnet. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Madame Lamure, l'amendement n° 537 est-il maintenu ?

Mme Élisabeth Lamure. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques nos 229 rectifié et 537.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 539.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur Husson, l'amendement n° 401 rectifié *bis* est-il maintenu ?

M. Jean-François Husson. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 401 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur Le Cam, l'amendement n° 440 est-il maintenu ?

M. Gérard Le Cam. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 440.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 230 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Bruno Retailleau, pour explication de vote sur l'amendement n° 327.

M. Bruno Retailleau. Pour avoir cosigné, avec Alain Fouché, le présent amendement, il me semble que, contrairement à ce qu'affirme M. le rapporteur, la disposition en question ne conduit pas, directement ou non, à amnistier des faits. C'est un problème de procédure et non de fait générateur !

Cela dit, monsieur le ministre, je souhaite obtenir un éclairage sur un point précis : sauf erreur de ma part, il me semble que le présent projet de loi permet un encadrement de cette nature pour les problèmes nés du droit de la concurrence. Pourquoi traiter de manière différente les problèmes qui résultent du droit de la concurrence et ceux qui sont issus du droit de la consommation ?

M. le président. La parole est à M. Alain Fouché, pour explication de vote.

M. Alain Fouché. Comme M. Retailleau, je ne peux pas accepter l'emploi du mot « amnistie » par M. le rapporteur. Il ne s'agit pas du tout de cela ! En fait, si, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, on estime que les mesures considérées constituent des dispositions répressives nouvelles, il s'agit d'une question de principe de notre droit.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Mesdames, messieurs les sénateurs, en matière de droit de la concurrence, le Gouvernement considère qu'il faut attendre le jugement définitif de l'Autorité de la concurrence, ou, en tout cas, éviter toute cassation de ce jugement. C'est d'ailleurs ce qui me conduira, dans la suite de nos débats, à émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 15 de la commission des lois. Aux yeux de la commission des lois, il s'agit là d'un problème, eu égard aux délais d'attente imposés au consommateur.

Nous n'avons pas voulu introduire de clause de grand-père pour ce qui concerne les contrats de consommation car, à nos yeux, cette disposition ne se justifie pas : je le répète, nous n'ajoutons pas une obligation en la matière, nous ne prenons pas les entreprises en défaut. Nous créons simplement une procédure nouvelle. Dès lors que seront constatés des manquements à cet égard, le déclenchement d'une action de groupe se justifiera pleinement !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 327.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 540.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur Le Cam, l'amendement n° 439 est-il maintenu ?

M. Gérard Le Cam. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 439 est retiré.

Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 275 et 609 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Madame la rapporteur pour avis, l'amendement n° 3 est-il maintenu ?

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois*. J'ai bien entendu les remarques de M. le ministre au sujet de cet amendement. Toutefois, je précise que la rédaction adoptée par la commission des lois et approuvée par la commission des affaires économiques tient compte des travaux que la Chancellerie mène actuellement au sujet du droit de la responsabilité civile. Elle est donc juridiquement actualisée.

En conséquence, je maintiens mon amendement, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Bruno Retailleau, pour explication de vote.

M. Bruno Retailleau. Pour appuyer Mme le rapporteur pour avis sur ce point précis, je souligne que, lorsque nous avons débattu en commission des lois de la proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice

écologique dans le code civil, nous avons évoqué la distinction entre les notions de préjudice, d'atteinte et de dommage. Le groupe de travail réuni à la Chancellerie a plus précisément approfondi cette question.

Je suis sincèrement convaincu que, par cet amendement, la commission des lois nous propose des dispositions utiles, dans la mesure où celles-ci tendent à clarifier le sens juridique de ces différents termes.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je constate que cet amendement a été adopté à l'unanimité des présents.

M. Alain Fouché. Ah !

M. le président. La parole est à M. Jean-François Husson, pour explication de vote sur l'amendement n° 405 rectifié *bis*.

M. Jean-François Husson. J'ai bien entendu l'avis de M. le ministre. Autant dire tout de suite qu'il ne me satisfait pas !

En effet, je ne comprends pas l'exemple qui m'a été opposé, dans la mesure où il porte sur un litige financier d'un tout autre montant. Le plafond répond à un autre objectif, que je me permets de rappeler une nouvelle fois : protéger les entreprises *via* le système assuranciel, lequel est particulièrement utile, non seulement pour le recours, mais aussi pour la protection.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 405 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 273 rectifié et 511 rectifié *bis*.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. L'amendement n° 407 rectifié *bis*, présenté par MM. Husson, Cointat, D. Laurent, Milon et Türk, Mme Bruguière et M. Longuet, est ainsi libellé :

I. - Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-1-* ... – L'association de défense des consommateurs dispose d'un droit d'action directe à l'encontre de l'assureur garantissant la responsabilité civile du professionnel envers lequel elle agit par application de l'article L. 423-1.

II. - Alinéa 47

1° Après le mot :

individuelles

insérer les mots :

tant à l'égard du professionnel que de son assureur de responsabilité civile,

2° Supprimer les mots :

ou L. 423-4-1

III. - Alinéa 48

Remplacer les mots :

des articles L. 423-3 ou L. 423-4-1

par les mots :

de l'article L. 423-3

IV. - Après l'alinéa 48

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« *Art. L. 423-12-*... - L'action mentionnée à l'article L. 423-1 suspend la prescription des actions du professionnel à l'égard de son assureur de responsabilité civile en garantie des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement prévu à l'article L. 423-3 à la condition que l'action de l'association ait été portée à la connaissance de l'assureur dans les conditions de l'article L. 113-2 du code des assurances.

« Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter du jour, selon le cas, où le jugement rendu conformément à l'article L. 423-3 n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation ou de l'homologation prévue à l'article L. 423-9. »

La parole est à M. Jean-François Husson.

M. Jean-François Husson. Cet amendement a un double objet.

Premièrement, il s'agit de rappeler que le code des assurances autorise une action directe de la victime contre l'assureur de responsabilité de l'auteur du dommage. Cette action – faut-il le rappeler ? – est personnelle à la victime et relève partant du droit commun.

Il me semble que le présent projet de loi a omis d'étendre cette action directe à l'association qui, dans un premier temps, agit au nom du particulier. Or cette mise en cause directe de l'assureur de responsabilité civile est nécessaire pour rendre le jugement opposable à celui-ci et permettre, de ce fait, une indemnisation plus rapide des victimes. Ainsi, on évitera de reporter à une date parfois lointaine, et en tous les cas ultérieure, le débat éventuel sur la garantie d'assurance.

Deuxièmement, compte tenu des délais de prescription entre un particulier assuré et son assureur, lesquels sont relativement courts – deux ans –, il s'agit de réduire à cinq ans cette même prescription de droit commun entre victime et assureur. On sait quels sont les délais de procédure prévisibles, lorsqu'il y a recours, entre la première instance, l'appel et la cassation, avant de connaître les victimes et de pouvoir procéder à leur indemnisation.

En conséquence, je propose, à travers cet amendement, de rendre possible la suspension des prescriptions tant que l'action de groupe est en cours.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Cet amendement vise à étendre aux associations l'action directe qui, dans la rédaction actuelle du présent texte, peut être engagée par une victime contre l'assureur de responsabilité de l'auteur du dommage. Il tend à permettre aux associations de défense des consommateurs qui engagent une action de groupe de disposer d'un droit d'action directe à l'encontre de l'assureur garantissant la responsabilité civile du professionnel.

La commission des affaires économiques considère que cette mesure va bien au-delà des dispositions prévues en matière d'action de groupe au titre de l'article 1er. En conséquence, j'émets un avis défavorable.

Je le répète, cet amendement s'inscrit dans une logique d'assurance. Or nous sommes ici pour voter un texte permettant la création d'une action de groupe !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis défavorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 407 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

f. Compte-rendu des débats – séance du 11 septembre 2013

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 90 rectifié *bis*, présenté par M. Marini, est ainsi libellé :

I. – Après l'alinéa 10

Insérer douze alinéas ainsi rédigés :

« Section ...

« Jugement sur la recevabilité

« *Art. L. 423-...* – Le juge saisi d'une action de groupe visée à l'article L. 423-1 statue, après un débat contradictoire, sur la recevabilité de l'action dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

« Le juge déclare l'action de groupe recevable s'il constate que :

« 1° Les conditions mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies ;

« 2° Les questions juridiques et factuelles communes aux futurs membres du groupe prédominent sur les questions individuelles ;

« 3° L'action de groupe est une procédure supérieure comparée aux actions en justice individuelles ;

« 4° Il existe un groupe de demandeurs identifiable.

« Dans la même décision, le juge définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel pourrait être engagée et en fixe les critères de rattachement.

« Le juge ordonne, aux frais du professionnel, les mesures adaptées pour informer, par tous moyens appropriés, les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe, de la décision rendue.

« Les mesures de publicité du jugement ne peuvent être mises en œuvre qu'une fois que la décision sur la recevabilité n'est plus susceptible des voies de recours ordinaires et de pourvoi en cassation.

« Le juge fixe les délais, qui ne peuvent être inférieurs à deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par lui, et les modalités selon lesquelles les consommateurs peuvent adhérer au groupe.

II. – Alinéa 14

Rédiger ainsi cet alinéa :

« *Art. L. 423-3.* – Une fois que la décision sur la recevabilité n'est plus susceptible des voies de recours ordinaires et de pourvoi en cassation, le juge statue sur la responsabilité du professionnel.

La parole est à M. Philippe Marini.

M. Philippe Marini. Monsieur le président, si vous me le permettez, je présenterai en même temps l'amendement n° 677, qui est la conséquence de l'amendement n° 90 rectifié *bis*.

Pour ce qui concerne l'action de groupe, l'article 1er que nous sommes en train d'examiner ne prévoit pas de phase préliminaire de recevabilité distincte de celle du jugement sur la responsabilité éventuellement encourue.

Selon les avis que j'ai recueillis, l'absence d'une phase propre à la recevabilité de l'action de groupe peut faire courir au présent projet de loi un risque d'inconstitutionnalité.

En effet, dans sa décision du 25 juillet 1989 relative à une loi permettant aux syndicats d'introduire des actions en justice en faveur des salariés sans avoir à justifier de mandat, le Conseil constitutionnel, appliquant le principe selon lequel nul ne plaide par procureur, avait considéré que toutes les personnes ayant un intérêt dans l'action en justice devaient être informées de leur droit dès le début de la procédure.

Or le mécanisme actuellement prévu par le texte que nous étudions se heurte à cette jurisprudence constitutionnelle, puisque les consommateurs ne pourront être informés qu'après le jugement sur la responsabilité, c'est-à-dire à un stade bien plus avancé de la procédure.

En outre, dans un système ne prévoyant pas de séparer la phase de recevabilité de celle du jugement sur la responsabilité, le professionnel ne connaît pas tous les demandeurs alors même que le juge statue sur sa responsabilité : une telle asymétrie de l'information au détriment du défendeur peut porter atteinte aux principes constitutionnels du respect du contradictoire et de l'égalité des armes entre les plaidants.

Le présent amendement a donc pour objet d'éviter que l'article 1er ne tombe sous les fourches caudines du Conseil constitutionnel et vise à instituer une phase préliminaire de recevabilité, distincte de celle du jugement sur la responsabilité.

Enfin, je souligne que la Commission européenne va dans le même sens. Dans sa recommandation du 11 juin 2013 portant sur les recours collectifs dans l'Union européenne, elle indique en effet que les États membres devraient prévoir une vérification, au stade le plus précoce possible de l'instance, des conditions de recevabilité de l'action de groupe et le rejet, le cas échéant, des demandes manifestement infondées.

M. le président. L'amendement n° 4, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 14, première phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Le juge statue sur la responsabilité du professionnel au vu des cas individuels présentés par l'association requérante.

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Aux yeux de la commission des lois, la mention selon laquelle le juge constate que les conditions de recevabilité de l'action de groupe sont réunies est inutile puisque cette obligation incombe, par définition, à tout juge saisi d'un litige, quel qu'il soit.

En revanche, la commission des lois considère qu'il convient de préciser que le juge statue sur la responsabilité du professionnel au vu des cas individuels qui lui sont soumis par l'association requérante. En effet, il faut éviter que des actions de groupe ne prospèrent de manière artificielle, sans préjudice réel constaté.

Je précise que cet amendement reprend une disposition déjà adoptée par le Sénat en 2011.

M. le président. L'amendement n° 542, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 14, première phrase

Remplacer les mots :

à l'article L. 423-1

par les mots :

aux articles L. 423-1, L. 423-15 du présent code et L. 211-15 du code de l'organisation judiciaire

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. L'amendement n° 542 vise à préciser le principe en vertu duquel nul ne peut être poursuivi ou puni à raison des mêmes faits.

Ce principe garantit à une entreprise qui aurait été reconnue responsable dans le cadre d'une action de groupe et qui aurait indemnisé les consommateurs membres du groupe de ne pas être exposée à une deuxième action de groupe identique à la première.

M. le président. L'amendement n° 277, présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 14, seconde phrase

Remplacer cette phrase par trois phrases ainsi rédigées :

Il 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'exclure s'ils ne souhaitent pas être partie à l'instance engagée. Le juge fixe les délais et modalités selon lesquels les consommateurs peuvent obtenir réparation de leur préjudice. Il détermine notamment si les consommateurs doivent s'adresser au professionnel directement ou par l'intermédiaire de l'association.

La parole est à Mme Leila Aïchi.

Mme Leila Aïchi. Je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 277 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur les amendements n^{os} 90 rectifié *bis*, 4 et 542 ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur de la commission des affaires économiques.* L'amendement n° 90 rectifié *bis* tend à apporter une précision quant au contrôle de la recevabilité de l'action de groupe par le juge et à introduire dans la procédure une phase préliminaire de recevabilité distincte de celle du jugement.

Il soulève plusieurs problèmes.

Tout d'abord, les conditions de recevabilité prévues, certes très strictes, sont cependant très floues. Que signifie ainsi la nécessité pour le juge de constater que « l'action de groupe est une procédure supérieure comparée aux actions en justice individuelles » ou, dans la même veine, que « les questions juridiques et factuelles communes aux futurs membres du groupe prédominent sur les questions individuelles » ? On peut s'interroger sur la portée juridique des termes « supérieure » et « prédominent ».

La commission, estimant ces éléments restrictifs, a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

S'agissant de l'amendement n° 4, il tend à apporter une précision utile sur le contrôle de la recevabilité de l'action de groupe par le juge qui statue sur la responsabilité du professionnel au vu des cas individuels présentés par l'association requérante. La commission y est favorable.

S'il est adopté, l'amendement n° 542 deviendra sans objet.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.* Vous l'aurez compris, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement a délibérément choisi d'exclure une phase de recevabilité de la procédure d'action de groupe. C'est la raison pour laquelle il est défavorable à l'amendement n° 90 rectifié *bis*.

En effet, il a considéré qu'une telle phase n'était pas nécessaire compte tenu des critères précis d'ores et déjà retenus par le texte pour déterminer le champ d'application de cette procédure et la qualité pour agir.

Je comprends que des inquiétudes puissent exister quant au caractère plus ou moins farfelu d'un certain nombre de procédures, mais nous considérons que le juge disposera de la totalité des moyens pour distinguer les actions fondées de celles qui ne le seront pas.

Je le répète, lors de l'examen de l'affaire au fond, il statuera sur la recevabilité de l'action dans les conditions de droit commun. Dans son jugement déclaratoire de responsabilité, il définira le groupe et fixera les conditions d'indemnisation des consommateurs victimes du préjudice économique.

En outre, ayant le souci de mettre en œuvre une procédure permettant un traitement aussi rapide que possible des contentieux de consommation de masse, le Gouvernement considère que la diffusion d'informations sur l'existence et la recevabilité d'une action de groupe avant que toute décision soit rendue est susceptible de porter gravement atteinte à la réputation du professionnel alors même que sa responsabilité pourrait finalement ne pas être retenue. On ne maîtrise pas la publicité qui pourra, le cas échéant, être faite sur cette phase de recevabilité… Je pense, mesdames, messieurs les sénateurs, que vous pouvez entendre cet argument.

C'est pourquoi dans le schéma prévu dans le projet de loi les consommateurs ne seront informés de l'existence de l'action de groupe qu'après la décision définitive rendue au fond et selon les modalités décidées par le juge.

Tel est le garde-fou que nous avons mis en place pour éviter toute tentation d'engager de multiples procédures, parfois même sur l'initiative d'un concurrent qui voudrait attaquer une autre entreprise par le biais d'une association de consommateurs.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable.

Il est également défavorable à l'amendement n° 4, car la rédaction actuelle de l'alinéa 14 de l'article 1er vise justement à ne pas mettre en place de phase de recevabilité de l'action. Par cohérence avec l'avis défavorable donné à l'amendement n° 90 rectifié *bis*, nous ne voulons pas instaurer de phase supplémentaire qui, de surcroît, allongerait les délais.

Par ailleurs, l'amendement n° 4 tend à ce que la responsabilité du professionnel soit établie au vu de cas individuels présentés par l'association requérante. Or cette précision est, à nos yeux, inutile, car c'est au vu des éléments que cette dernière apporte que le juge doit définir le groupe de consommateurs lésés, à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est retenue. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'avais, hier, émis un avis défavorable sur un amendement de Mme Lamure relatif au fait que l'association de consommateurs et le juge doivent être dûment saisis.

Il est clair que la procédure retenue oblige d'ores et déjà l'association à présenter un certain nombre de réclamations qui justifient une saisine du juge.

Enfin, comme M. le rapporteur, j'émets un avis défavorable sur l'amendement n° 542, puisque le principe *non bis in idem* est déjà consacré à l'alinéa 50 de l'article 1er du projet de loi.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Monsieur le président, mes chers collègues, une proposition de loi relative aux soins psychiatriques doit être discutée vendredi matin. Or des dérives ne sont pas impossibles...

Je vous propose de relever un challenge, à savoir terminer l'examen du présent texte, sur lequel il nous reste à examiner quelque six cents amendements, dans la nuit de jeudi à vendredi, sinon la discussion sera repoussée à vendredi après-midi, à une heure indéterminée.

J'invite donc mes collègues à faire preuve de concision lors de la présentation de leurs amendements et des explications de vote, ainsi que les rapporteurs et les membres du Gouvernement lorsqu'ils feront part de leur avis.

J'ajoute que, samedi, le Sénat participe aux Journées européennes du patrimoine…

M. Jean-François Husson. On nous verra travailler !

M. Philippe Marini. Et nous faisons partie du patrimoine ! *(Sourires.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 90 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Je retire l'amendement n° 542, car il est satisfait par l'amendement de la commission des lois.

M. le président. L'amendement n° 542 est retiré.

L'amendement n° 6, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 16

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois.* Cet amendement tend à supprimer une mention que la commission des lois estime inutile et qui pourrait même devenir dangereuse. En effet, l'alinéa 14 ne rappelle que partiellement la règle de l'article 143 du code de procédure civile, qui vaut pour toutes les instances civiles et qui s'appliquera, sans qu'il soit besoin de le préciser, à la procédure d'action de groupe, comme aux autres actions civiles. Ce rappel pourrait donc suggérer, par un raisonnement *a contrario*, que les autres règles d'administration de la preuve ne s'appliqueraient pas à la procédure d'action de groupe.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Mettant en œuvre les recommandations de M. le président de la commission des affaires économiques, je dirai simplement que je suis favorable à cet amendement qui vise à fluidifier et alléger le projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Sagesse.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de six amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 7 rectifié, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 17

Rédiger ainsi cet alinéa :

« *Art. L. 423-3-1*. – S'il juge que la responsabilité du professionnel est engagée, le juge ordonne par la même décision les mesures adaptées pour informer de cette décision les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe.

II. - Alinéa 18

1° Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Les mesures de publicité du jugement sont à la charge du professionnel. Elles ne peuvent…

2° Remplacer le mot :

ou

par le mot :

ni

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois.* Cet amendement rédactionnel a pour objet d'isoler, à des fins de clarté, l'ensemble des dispositions relatives à la publicité du jugement et à la jonction au groupe.

M. le président. L'amendement n° 197, présenté par MM. Bizet et Houel, est ainsi libellé :

Alinéa 17

Remplacer les mots :

tous moyens appropriés

par les mots :

l'intermédiaire d'un huissier de justice

La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. Cet amendement tend à permettre le dépôt du jugement auprès d'une étude d'huissier de justice qui en assurera la diffusion à l'échelon national par l'intermédiaire d'un site dédié et mis en œuvre par la Chambre nationale des huissiers de justice. Les consommateurs répartis sur le territoire national pourront ainsi bénéficier de la même information. La portée de la décision du juge y gagnera. Vous pouvez constater ma concision, mes chers collègues…

M. le président. L'amendement n° 239 rectifié, présenté par M. Tandonnet, Mmes Létard, Dini et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéa 17

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ces mesures peuvent être assorties d'une exécution provisoire.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement a pour objet de redonner un peu de pouvoir au juge et de lui offrir la possibilité de déclencher la mise en œuvre des mesures de publicité en en demandant une exécution provisoire.

M. le président. L'amendement n° 543, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 17

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Il prend en compte la possibilité d'une information individuelle des membres du groupe au bénéfice desquels a agi l'association, l'engagement du défendeur d'avertir tous ses clients lorsque leur identification ne fait aucun doute, le coût des différents modes de publicité et le risque d'atteinte à l'image du professionnel.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à mieux encadrer les mesures de publicité à la charge du professionnel. Ainsi, le juge pourra décider au cas par cas une information individuelle des consommateurs concernés ainsi que les mesures de publicité les plus adaptées à la situation, sans que celles-ci s'avèrent dommageables pour l'image de l'entreprise.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 276 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 508 rectifié est présenté par Mme Jouanno, M. Deneux et Mme N. Goulet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. – Alinéa 18

Supprimer les mots :

ou de pourvoi en cassation

II. – Alinéa 26

Supprimer les mots :

ou de pourvoi en cassation

III. – Alinéa 41

Après le mot :

recours

insérer le mot :

ordinaire

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 276.

Mme Leila Aïchi. Cet amendement vise à raccourcir les délais de la procédure. Pour le consommateur, attendre la fin du pourvoi en cassation peut allonger la procédure d'une ou deux années. Il s'agit en l'occurrence de lutter contre les procédures dilatoires puisque l'action pourrait être poursuivie ou engagée par les consommateurs même si le professionnel s'est pourvu en cassation.

M. le président. L'amendement n° 508 rectifié n'est pas défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. La commission est favorable à l'amendement n° 7 rectifié.

Je souhaite maintenant régler une bonne fois pour toutes la question des huissiers de justice, qui sont visés dans de nombreux amendements.

Pourquoi limiter le choix du juge ? C'est à lui qu'il revient non seulement de juger, mais aussi de faire connaître ses décisions ; nul besoin de recourir pour cela aux huissiers de justice, qui assument d'autres charges.

La commission émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 197.

Pour ce qui concerne l'amendement n° 239 rectifié, qui tend à ce que les mesures de publicité prononcées par le juge puissent faire l'objet d'une exécution provisoire, il est incompatible avec l'alinéa 18. Sur le fond, il remet en cause l'article 1er et il n'est pas souhaitable de permettre la publicité d'un jugement sur la responsabilité d'un professionnel tant que ce jugement n'est pas définitif. L'avis est donc également défavorable.

La commission, très sceptique quant à l'utilité de l'amendement n°543, qui vise à mieux encadrer les mesures de publicité du jugement, pense qu'il faut laisser totale liberté au juge. Par conséquent, je vous demande, madame Lamure, de bien vouloir retirer cet amendement, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

J'en viens à l'amendement n° 276, qui vise à permettre à l'action de groupe d'être poursuivie, même si le professionnel se pourvoit en cassation à la suite du jugement sur sa responsabilité.

L'objectif poursuivi est louable, car la procédure pourrait être longue du fait des recours. Mais en matière de consommation, les mesures de publicité ne pourront être mises en œuvre qu'une fois que le jugement ne sera plus susceptible de recours.

Selon la commission, la mise en œuvre des mesures de publicité portera nécessairement atteinte à l'image du professionnel. Il convient ainsi d'en rester à l'équilibre du projet de loi. C'est pourquoi je vous demande, madame Aïchi, de bien vouloir retirer votre amendement, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Pour satisfaire la demande de M. le président de la commission des affaires économiques, je serai bref, mais je dois tout de même donner certains arguments.

Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 7 rectifié.

Il est défavorable à l'amendement n° 197, qui vise à préciser que les mesures de publicité de la décision déclaratoire seront mises en œuvre par l'intermédiaire d'un huissier de justice. Le Gouvernement considère que le recours exclusif à un huissier de justice n'est absolument pas adapté, ni en termes de moyens, ni en termes de coût, au traitement de contentieux de masse et pourrait nuire gravement à l'efficacité de la procédure d'action de groupe.

L'exécution provisoire des mesures de publicité, que souhaite introduire M. Tandonnet, a été acceptée dans le domaine de la concurrence dans le cadre d'un jugement définitif de l'Autorité de la concurrence. Mais en matière de consommation, il me paraît extrêmement risqué d'instaurer un tel système, qui pourrait nuire gravement aux intérêts des professionnels dès lors que la décision de condamnation serait réformée en appel. Pour le Gouvernement, ce qui est valable dans le domaine de la concurrence ne l'est pas dans celui de la consommation. C'est pourquoi il émet un avis défavorable sur l'amendement n° 239 rectifié.

Pour les mêmes motifs que la commission, il est défavorable à l'amendement n° 543 ainsi qu'à l'amendement n° 276.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. Je suis surpris par l'avis de la commission et du Gouvernement sur mon amendement n° 197. En effet, en vertu de l'ordonnance de novembre 1945, texte un peu ancien il est vrai, les huissiers de justice sont les seuls officiers ministériels ayant qualité pour signifier les actes et les exploits. Je ne trouvais pas superfétatoire de le souligner.

M. le président. L'amendement n° 7 rectifié ayant été adopté, les amendements n^{os} 197, 239 rectifié et 543 n'ont plus d'objet.

Je mets aux voix l'amendement n° 276.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 9 rectifié, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 19

Remplacer cet alinéa par cinq alinéas ainsi rédigés :

« *Art. L. 423-3-…* – Dans la même décision prononçant la responsabilité du professionnel, le juge fixe le délai dont disposent les consommateurs pour adhérer au groupe afin d'obtenir la réparation de leur préjudice. Ce délai ne peut être inférieur à deux mois ni supérieur à six mois après l'achèvement des mesures de publicité ordonnées par lui.

« Il détermine les modalités de cette adhésion et précise si les consommateurs s'adressent directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association ou du tiers mentionné à l'article L. 423-4.

« L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante. Le juge détermine à cet effet les conditions dans lesquelles, le cas échéant, l'association perçoit, gère et reverse aux intéressés les indemnités qui leur sont dues.

« L'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante.

« *Art. L. 423-3-….* – Le juge fixe le délai dans lequel doit intervenir la réparation des préjudices des consommateurs lésés, ainsi que celui ouvert, à cette échéance, pour le saisir en application de l'article L. 423-6, des demandes d'indemnisation non satisfaites.

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois.* Cet amendement vise à rédiger de façon différente les dispositions relatives à l'action de groupe tout en en conservant l'esprit.

Il tend à préciser que, lorsque l'indemnisation est d'abord versée à l'association, le juge fixe les conditions dans lesquelles celle-ci perçoit, gère et reverse les fonds versés par le professionnel. Le projet de loi n'indiquait rien sur ce point.

En outre, il a pour objet d'apporter certaines clarifications, de préciser que le délai ouvert pour l'adhésion au groupe court à compter de l'achèvement des mesures de publicité, de prévoir que le juge fixe à la fois le délai dans lequel l'indemnisation doit intervenir et celui qui est ouvert pour contester les refus d'indemnisation

opposés par le professionnel et, enfin, d'isoler l'ensemble de ces dispositions dans deux articles distincts, et ce pour plus de lisibilité.

M. le président. L'amendement n° 677, présenté par M. Marini, est ainsi libellé :

Alinéa 19, première et deuxième phrases

Après les mots :

Le juge

supprimer les mots :

fixe les délais, qui ne peuvent être inférieurs à deux mois ni supérieurs à six mois à compter des mesures de publicité ordonnées par lui, et les modalités selon lesquels les consommateurs peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice. Il

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 544, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 19, deuxième phrase

Après les mots :

notamment si les consommateurs

insérer les mots :

qui se font connaître

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Une fois que le juge a retenu la responsabilité du professionnel et a défini le groupe, les consommateurs doivent manifester expressément leur volonté d'adhérer au groupe afin d'être indemnisés. Seuls les consommateurs ayant fait la démarche d'adhérer au groupe doivent être indemnisés par le professionnel.

Cet amendement vise donc à s'assurer que la procédure d'*opt in* est bien respectée tout au long de la procédure d'action de groupe.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 668 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 671 est présenté par Mme Jouanno, M. Deneux et Mme N. Goulet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 19, deuxième phrase

Compléter cette phrase par les mots :

ou du groupement de consommateurs

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 668.

Mme Leila Aïchi. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 668 est retiré.

L'amendement n° 671 n'est pas soutenu.

Quel est l'avis de la commission sur les amendements n^{os} 9 rectifié et 544 ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. L'amendement n° 9 rectifié de la commission des lois, qui tend à une réécriture des dispositions relatives à l'action de groupe, comporte des précisions juridiques très importantes. La commission des affaires économiques a donc émis un avis favorable.

Par ailleurs, la précision que Mme Lamure souhaite apporter par le biais de l'amendement n° 544 me semble satisfaite par cet amendement de la commission des lois.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 9 rectifié.

Il émet le même avis défavorable que la commission sur l'amendement n° 544.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 544 n'a plus d'objet.

L'amendement n° 545, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Après l’alinéa 19

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« À l’expiration du délai fixé par le juge, celui-ci établit la liste des consommateurs recevables à obtenir une indemnisation du professionnel qu’il transmet alors au professionnel concerné aux fins d’indemnisation.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à apporter davantage de précision dans la chronologie de la procédure.

Dans sa rédaction actuelle, l’article 1er prévoit que le juge fixe des délais pour que les consommateurs puissent adhérer au groupe afin d’obtenir réparation. Il semble qu’il convienne de préciser les suites que le juge doit donner à la procédure en disposant que celui-ci, une fois le délai expiré, doit établir la liste des consommateurs recevables à obtenir une indemnisation du professionnel.

Cette précision vise à combler un vide, puisque l’article 1er est muet quant aux conséquences du délai fixé par le juge.

M. le président. Quel est l’avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Cet amendement est partiellement satisfait par le texte.

D’une part, dans le cas où les consommateurs s’adressent au professionnel pour adhérer au groupe, il n’est pas utile de transmettre la liste des consommateurs à ce dernier.

D’autre part, l’alinéa 19 évoque la possibilité pour le juge de recevoir des contestations portant sur certaines demandes individuelles d’adhésion au groupe. Il est donc évident que la liste des membres du groupe sera transmise au professionnel.

Autrement dit, les demandes formulées par Mme Lamure seront satisfaites. C'est la raison pour laquelle je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, l’avis de la commission serait défavorable.

M. le président. Quel est l’avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Madame Lamure, l'amendement est-il maintenu ?

Mme Élisabeth Lamure. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 545.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 546, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéas 20 et 21

Supprimer ces alinéas.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Les actions de groupe seront introduites devant des tribunaux de grande instance – TGI – spécialisés.

Devant le TGI, seul le juge de la mise en état, chargé de veiller au bon déroulement du procès civil, peut ordonner le versement d’une provision. Or, en l’espèce, ce juge, qui statuera au fond en se prononçant sur la responsabilité du professionnel, ne peut octroyer de provision puisque, au civil, le juge au fond n’est pas habilité à ordonner le versement d’une telle somme.

M. le président. L'amendement n° 12, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 20

Au début, insérer la référence :

« *Art. L. 423-3-… .* –

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois.* Il s’agit d’un amendement purement rédactionnel.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 669 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 672 est présenté par Mme Jouanno, M. Deneux et Mme N. Goulet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 20

Après les mots :

par l'association

insérer les mots :

ou le groupement de consommateurs

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 669.

Mme Leila Aïchi. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 669 est retiré.

L'amendement n° 672 n'est pas défendu.

Quel est l'avis de la commission sur les amendements n^{os} 546 et 12 ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. L'amendement n° 546 tend à supprimer la possibilité pour le juge de condamner le professionnel au paiement d'une provision et d'ordonner la consignation d'une partie des sommes dues par le professionnel à la Caisse des dépôts et consignations.

Ces deux dispositions introduites par les députés sont utiles et la commission n'est pas favorable à leur suppression.

L'amendement n° 12 a reçu un avis favorable de la commission des affaires économiques.

Je remercie en outre Mme Aïchi d'avoir retiré l'amendement n° 669.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Madame Lamure, la consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations introduite par l'Assemblée nationale vise à rendre effective l'indemnisation, en particulier au regard du risque d'insolvabilité que certaines entreprises condamnées pourraient être tentées d'organiser. Il convient de s'assurer, lorsqu'un jugement a été prononcé, dans un délai suffisamment long, qu'une entreprise n'organise pas son insolvabilité de façon à se soustraire à ses obligations d'indemnisation. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 546.

Pour ce qui concerne l'amendement n° 12 de la commission des lois, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 546.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 198 est présenté par MM. Bizet et Houel.

L'amendement n° 231 rectifié est présenté par M. Tandonnet, Mmes Létard, Dini et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 22

Supprimer les mots :

dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État

La parole est à M. Jean Bizet, pour présenter l'amendement n° 198.

M. Jean Bizet. Cet amendement a pour objet de supprimer la liste des professions judiciaires réglementées fixée par décret en Conseil d'État. L'huissier de justice présente en effet toutes les qualités requises pour assurer la mission dont il est question dans l'ensemble du présent texte.

M. le président. La parole est à M. Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 231 rectifié.

M. Henri Tandonnet. Comme l'a souligné mon collègue Jean Bizet, la mention en cause est inutile.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Comme je l'ai indiqué précédemment, un décret en Conseil d'État définira les professions concernées. Mentionner une profession particulière reviendrait à se fâcher avec toutes les autres et à adopter une approche très restrictive. L'avis de la commission est donc défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Monsieur Bizet, conformément à l'avis qu'il a émis sur votre précédent amendement concernant les huissiers de justice, le Gouvernement est également défavorable à celui que vous venez de nous présenter et à celui, identique, qu'a défendu M. Tandonnet. Il partage l'avis de la commission :

on ne réserve pas à cette profession le soin d'assurer le rôle de tiers et d'aider à la liquidation des actions de groupe auprès des associations requérantes.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 198 et 231 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. L'amendement n° 199, présenté par MM. Bizet et Houel, est ainsi libellé :

Alinéa 22

Après les mots :

en vue

insérer les mots :

du recouvrement

La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. L'opération, appelée dans le texte mission d'assistance « aux fins de représentation des consommateurs lésés, auprès du professionnel, en vue de leur indemnisation » correspond pleinement au recouvrement amiable de la décision de responsabilité.

Une nouvelle fois, l'huissier de justice est le professionnel du droit le plus à même de s'acquitter de cette tâche, dans la mesure où elle suppose de présenter une demande en paiement de la réparation octroyée par le jugement. D'où l'importance d'insérer les mots : « du recouvrement ».

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. La commission émet le même avis défavorable que précédemment. Les requérants peuvent s'adjoindre un avocat, un conseiller juridique et bien d'autres professionnels. Pourquoi préciserions-nous une profession plutôt qu'une autre ?

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Nous ne voulons pas que la mission du professionnel du droit qui sera chargé d'assister l'association requérante se limite au seul recouvrement des sommes dues au professionnel ; il y aura bien une mission d'assistance plus large puisque le texte vise à l'indemnisation effective des consommateurs et supposera donc une participation active de ce tiers à la gestion des demandes de réparation formulées par les consommateurs lésés.

Je précise que, dans certains cas, cette réparation pourra se faire en nature, sous la forme soit de la prestation d'un service, soit de la fourniture d'un bien, ce qui justifie que le Gouvernement émette un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 199.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 547, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 22

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Ne peuvent être désignées que les personnes attestant d'une garantie financière émanant d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'assurance permettant de couvrir les risques afférant à la restitution des indemnités reçues pour le compte des consommateurs lésés membres du groupe et d'une assurance de responsabilité civile permettant de couvrir les risques afférant à la gestion de la procédure d'indemnisation vis-à-vis de ceux-ci et du professionnel concerné. Toute personne désignée par le juge dans les conditions prévues au premier alinéa de cet article est tenue au secret professionnel au sens de l'article 226-13 du code pénal pour les informations et données qui pourront lui être communiquées dans le cadre de cette procédure. Elle doit être libre de tout conflit d'intérêts avec l'une ou l'autre partie.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à encadrer l'intervention d'un tiers et à attirer l'attention du juge sur les devoirs et incompatibilités qui incombent à cette personne. Les impératifs d'être tenu au secret professionnel et d'être libre de tout conflit d'intérêts méritent, selon nous, d'être inscrits formellement dans la loi, afin que le juge les vérifie systématiquement.

Nous pensons que cette précaution n'est pas superflue. Ce tiers pourrait faire l'objet de pressions extérieures, mais également avoir des liens étroits avec l'une des parties. Un avocat peut ainsi avoir eu pour client un concurrent. En d'autres termes, de nombreuses situations de conflits d'intérêts sont envisageables.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Cet amendement vise à encadrer l'intervention du tiers et à lui fixer plusieurs conditions : celui-ci doit disposer d'une garantie financière, d'une assurance de responsabilité civile ; il est tenu au secret professionnel et doit être libre de tout conflit d'intérêts.

Il est restrictif et pourrait gêner les requérants désirant engager une action de groupe ; le tiers n'assistera pas obligatoirement l'association pour le versement des indemnités, notamment.

La précision relative au secret professionnel est en outre satisfaite car les professions judiciaires réglementées sont bien sûr tenues au secret professionnel.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission demande le retrait de cet amendement, faute de quoi elle émettra un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je n'aurais pas dit mieux que M. le rapporteur au service de la défense des professions réglementées : avis défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour explication de vote.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement va au-delà de la question du secret professionnel et tend également à vérifier si les tiers en cause sont libres de tout conflit d'intérêts. Nous souhaitions insister sur ce point afin de permettre au juge de vérifier ce critère.

M. le président. La parole est à M. Gérard Cornu, pour explication de vote.

M. Gérard Cornu. Les explications fournies par M. le rapporteur et par M. le ministre ne sont pas tout à fait satisfaisantes.

Comme l'a très justement indiqué Mme Lamure, il ne s'agit pas que du secret professionnel. D'ailleurs, si ce point pose problème, ma collègue pourrait peut-être rectifier son amendement et supprimer cette référence. Dès lors, les professions juridiques que vous citez ne seraient plus en conflit.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 547.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'amendement.)

M. le président. Je suis saisi de huit amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers amendements sont identiques.

L'amendement n° 195 rectifié est présenté par MM. Retailleau, Hérisson, Chatillon, G. Bailly, Bécot, Houel, P. Leroy et Calvet, Mme Cayeux, MM. D. Laurent, Delattre, del Picchia, Cardoux, Milon et Grignon, Mme Debré, MM. Saugey, Billard, de Montgolfier et Revet, Mmes Mélot et Bruguière, M. Huré, Mmes Boog et Deroche, MM. B. Fournier et Lefèvre, Mme Masson-Maret et MM. Cléach et de Legge.

L'amendement n° 232 rectifié est présenté par M. Tandonnet, Mmes Létard, Dini et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 23 à 28

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Bruno Retailleau, pour présenter l'amendement n° 195 rectifié.

M. Bruno Retailleau. Je vais demander l'indulgence du président de commission des affaires économiques, à laquelle j'appartiens, sur cet amendement important et dont pourrait dépendre la position des membres du groupe UMP lors du vote sur l'article 1er.

Nous proposons de supprimer la procédure d'action de groupe simplifiée, somme toute d'exception, pour des raisons de forme et de fond.

Certains orateurs l'ont déjà indiqué hier soir, M. le rapporteur, notamment, l'a répété, cela fait trente ans que l'on parle de l'action de groupe. L'accouchement est difficile, car cette notion heurte notre tradition juridique.

La majorité précédente avait pris énormément de précautions que l'on retrouve dans votre texte : le filtre des associations, la mise à l'écart de la procédure de l'*opt out*, par exemple, ou encore un meilleur respect des droits de la défense. Ces précautions avaient su nous convaincre qu'il était sans doute utile de transposer l'action de groupe dans notre droit.

Et voilà qu'est voté, à l'Assemblée nationale, un amendement qui vise à instituer une procédure d'exception sur laquelle le Conseil d'État n'a pu donner son avis puisqu'elle ne figurait pas dans le projet du Gouvernement et dont il n'a pas été suffisamment débattu.

Ces raisons de forme sont importantes, car on ne peut bouleverser notre droit en y introduisant une disposition de cette ampleur sans prendre les mesures et précautions nécessaires. Il aurait sans doute été plus utile de procéder à l'expérimentation de la procédure de droit commun, quitte, éventuellement, à la compléter par la

suite, plutôt que de se précipiter et d'instituer subrepticement, par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, une procédure d'exception à côté de la procédure de droit commun.

Après les raisons de forme, j'aborderai les raisons de fond.

En économie, on dit que la « mauvaise monnaie chasse la bonne ». Nous craignons qu'il en aille également ainsi en matière juridique et que, en l'espèce, la mesure d'exception ne devienne progressivement la règle. Or cette mesure ne présente pas les mêmes garanties que celles dont je parlais en évoquant la procédure de droit commun, qui devrait être la seule en vigueur.

Certes, la commission des lois avait émis énormément de réserves et la commission des affaires économiques a tenté de corriger les dérives mais sans y parvenir complètement. Il ne suffit pas que, dans une deuxième phase, les membres d'un fichier, les consommateurs, puissent dire qu'ils souhaitent être indemnisés.

En réalité, la procédure de l'*opt out* revient par la fenêtre ! Or, je vous le rappelle, elle est contradictoire avec les principes de droit français. Je citerai à mon tour la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, dans une décision de 1989, rappelle que nul ne peut ester en justice sans en avoir manifesté clairement l'intention. En l'espèce, ce n'est pas le cas et je pense qu'il faut que les professionnels connaissent ceux des plaignants qui les mettent en cause pour que les droits de la défense soient respectés.

Je terminerai en disant que cette procédure d'exception sera aussi une mesure discriminatoire, car elle concernera certains secteurs économiques beaucoup plus que d'autres.

C'est la raison pour laquelle il nous semble bien plus raisonnable, notamment du point de vue de la légistique, de s'en tenir, dans un premier temps, à la procédure de droit commun, de l'évaluer, quitte ensuite à la rectifier ou à introduire une procédure exceptionnelle.

M. le président. La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 232 rectifié.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement, identique à celui que notre collègue Retailleau, dont je partage les propos, vient de défendre brillamment, vise à supprimer la procédure d'action de groupe simplifiée, introduite à l'Assemblée nationale, qui dénature la procédure classique figurant dans le projet de loi. Il s'agit pour nous d'un amendement phare dont dépendra le positionnement de notre groupe, comme je l'ai annoncé lors de la discussion générale.

Cette procédure simplifiée, même si elle a été mieux encadrée par la commission des affaires économiques, met finalement en place un système mixte, combinant *opt out* et *opt in*, alors que le Gouvernement a toujours manifesté sa volonté d'éviter la procédure de l'*opt out* pour ne pas tomber dans les travers du système américain. Or, au début de la procédure simplifiée, le système de l'*opt out* prévaut dans la mesure où il appartient au professionnel de constituer le groupe *via* ses fichiers clients. En revanche, en fin de procédure, c'est celui de l'*opt in* qui domine : le consommateur doit manifester son accord pour être indemnisé.

La procédure simplifiée instaure également une discrimination entre professionnels, selon qu'ils pourront facilement identifier les consommateurs ou qu'ils devront réaliser un travail d'identification des membres du groupe. Les premiers seront soumis à l'action de groupe simplifiée et les seconds à la procédure de droit commun et ce quel que soit le dommage subi par le consommateur.

Enfin, cette procédure est moins sécurisante pour les droits de la défense du professionnel dans la mesure où elle ne prévoit pas qu'il puisse saisir le juge s'il considère que certaines demandes des consommateurs déclarés dans le groupe sont illégitimes.

Là encore, nous estimons qu'il faut laisser le juge décider de la manière dont il conduira l'action du groupe. Grâce à l'arsenal du code de procédure civile et à la mise en état, il pourra s'adapter à chacune des situations : la procédure classique, par exemple, lui laisse suffisamment de latitude pour simplifier, s'il le faut, la constitution du groupe de consommateurs lésés. C'est pourquoi nous demandons la suppression de cette procédure simplifiée, source de contentieux et de complications.

M. le président. L'amendement n° 548, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 25

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Le professionnel peut saisir le juge de toute contestation portant sur l'indemnisation des consommateurs.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à encadrer davantage la procédure d'action de groupe simplifiée, si elle est adoptée.

Comme la rédaction actuelle de l'alinéa 25 de l'article 1er ne prévoit aucune possibilité de recours de la part du professionnel, l'amendement n° 548 tend à préciser qu'une décision de justice doit pouvoir être contestée. Il s'agit de permettre au professionnel de saisir le juge pour toute question qui portera sur l'indemnisation des

consommateurs. Il semble primordial que le professionnel puisse, par la suite, contester la composition du groupe de consommateurs ayant subi un préjudice, puisque cette composition va déterminer le montant du préjudice.

M. le président. L'amendement n° 202, présenté par MM. Bizet et Houel, est ainsi libellé :

Alinéa 26

Après le mot :

concernés

insérer les mots :

par l'intermédiaire d'un huissier de justice

La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. Les dispositions de cet amendement recentrent le débat sur la présence des huissiers de justice. Il s'agit non pas de privilégier une profession par rapport à une autre, mais d'être en cohérence avec, d'une part, l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers, dont l'article 1er dispose que « les huissiers de justice sont les officiers ministériels qui ont seuls qualité pour signifier les actes et les exploits, faire les notifications prescrites par les lois et règlements lorsque le mode de notification n'a pas été précisé et ramener à exécution les décisions de justice, ainsi que les actes ou titres en forme exécutoire » et, d'autre part, l'article L.121-38 du code de la consommation qui, dans le cadre, par exemple, des loteries publicitaires, précise que la loi impose le dépôt du règlement en l'étude d'un huissier de justice.

J'ai bien compris que la commission et le Gouvernement ne veulent pas entendre parler de tous ces amendements qui mettent l'huissier de justice au cœur du dispositif. Il ne s'agit pourtant pas de se fâcher avec toutes les autres professions ; il s'agit seulement d'assurer une certaine cohérence.

M. le président. L'amendement n° 233 rectifié, présenté par M. Tandonnet, Mmes Dini, Létard et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéa 26

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ces mesures d'information peuvent être assorties d'une exécution provisoire.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement vise à donner plus de latitude au juge et, notamment, à lui permettre d'ordonner l'exécution provisoire des mesures de publicité. De telles mesures permettent d'alerter des consommateurs, de réunir le groupe plus tôt et d'éviter les pertes de preuve ou même de biens, la loi envisageant en effet des réparations en nature.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 670 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 673 est présenté par Mme Jouanno, M. Deneux et Mme N. Goulet.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. - Alinéa 27

Après les mots :

l'association

insérer les mots :

ou du groupement de consommateurs

II. - Alinéa 34

Remplacer le mot :

requérante

par les mots :

ou le groupement requérant

III. - Alinéa 37

Remplacer les mots :

Seule l'association requérante peut

par les mots :

L'association ou le groupement requérant peut

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 670.

Mme Leila Aïchi. Je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 670 est retiré.

L'amendement n° 673 n'est pas soutenu.

L'amendement n° 200, présenté par MM. Bizet et Houel, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 27

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'huissier de justice en charge de l'exécution forcée de cette décision propose une répartition entre les consommateurs visés.

La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. Cet amendement tend à ce que les huissiers de justice assurent la répartition des sommes recouvrées entre les consommateurs visés. C'est une question de cohérence autant que de rationalisation de l'action. Si tel n'était pas le cas, j'aimerais savoir précisément comment cela se passera.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Mes chers collègues, avec l'action de groupe simplifiée, nous sommes dans un débat de fond.

Bien sûr, la commission des affaires économiques n'est pas favorable aux amendements de suppression n^{os} 195 rectifié et 232 rectifié. La création de l'action de groupe simplifiée repose sur la volonté d'accélérer la procédure dans le cas où les consommateurs sont identifiés.

Lors de la réunion de la commission, nous avons clarifié les conditions dans lesquelles cette procédure simplifiée peut être engagée. Il s'agit de viser le cas où l'identité et le nombre des consommateurs lésés sont connus et de limiter cette procédure aux cas où les consommateurs lésés ont subi un préjudice d'un même montant ou d'un montant identique par période de référence, par exemple dans le cadre d'abonnements d'une durée variable.

Lors des nombreuses auditions, beaucoup de questions ont été posées sur cette action de groupe simplifiée et les interrogations étaient légitimes. De même, lorsque nous avons, en quelque sorte, défriché le terrain concernant son caractère juridique, nous avons rappelé plusieurs éléments déterminants.

Premièrement – point fondamental –, la condamnation prononcée par le juge dans le cadre de l'action de groupe simplifiée est susceptible de recours.

Deuxièmement, la décision de choisir l'action de groupe simplifiée plutôt que l'action de groupe standard relève du juge. En conséquence, si le préjudice n'est pas identique ou si les consommateurs lésés ne sont pas réellement identifiés, le juge pourra faire droit à des arguments du professionnel et opter pour la procédure standard.

Cela a été évoqué au cours des auditions et des tables rondes, dans certains cas, le professionnel pourra avoir intérêt à recourir à une action de groupe simplifiée. En effet, il peut souhaiter que la procédure se termine rapidement. Par ailleurs, dans le cadre d'une telle action, la publicité est individuelle, ce qui est favorable au professionnel.

Le dispositif me semble donc utile. Il sera parfois préféré à l'action de groupe standard par le professionnel. Surtout, il est suffisamment encadré juridiquement. La commission des affaires économiques ne peut donc pas être favorable aux amendements n^{os} 195 rectifié et 232 rectifié, qui tendent à le supprimer.

L'amendement n° 548 vise à préciser que le professionnel peut saisir le juge de toute contestation portant sur l'indemnisation des consommateurs.

Je l'ai dit tout à l'heure, la décision du juge peut faire l'objet de recours. L'alinéa 26 de l'article 1er indique d'ailleurs que les mesures de publicité ne peuvent être mises en œuvre qu'une fois que la décision du juge « n'est plus susceptible de recours ».

Ces précisions me semblent en mesure de dissiper en partie les préoccupations exprimées par Mme Lamure. La commission émet donc un avis défavorable sur l'amendement qu'elle a présenté.

La commission n'est pas plus favorable à l'amendement n° 202, pour les mêmes raisons.

J'en viens à l'amendement n° 233 rectifié, qui tend à permettre que les mesures de publicité de la décision du juge puissent faire l'objet d'une exécution provisoire. Après les discussions que nous avons eues sur l'amendement n° 239 rectifié, je vois dans le présent amendement une forme de contradiction. Ses auteurs, en effet, reprochent à l'action de groupe simplifiée de ne pas respecter les droits de la défense. Or, à mon sens, l'exécution provisoire qu'ils veulent permettre peut se retourner contre le professionnel, qui serait condamné avant même d'être jugé, du fait des mesures de publicité prises par le juge. Il ne faut donc surtout pas aller dans ce sens ! Par conséquent, la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

J’ai donné la position de la commission sur la question des huissiers de justice ; je ne m’appesantirai donc pas sur l’amendement n° 200. Je précise simplement que nous laissons aux seize associations agréées, auxquelles est confiée l’action de groupe, le loisir de choisir les professions conventionnées – huissiers ou avocats – dont elles s’entourent pour ce faire. La commission émet également un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l’avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je voudrais préciser à MM. Retailleau et Tandonnet ce que nous entendons par « procédure simplifiée ». Cette appellation, j’en conviens, est assez maladroite. Si parmi deux procédures l’une est simplifiée, cela signifie que l’autre est compliquée…

Mme Muguette Dini. C’est vrai !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Cette maladresse, d’ailleurs, a donné aux opposants à l’action de groupe un autre argument pour se moquer de la procédure.

Nous cherchons à distinguer les cas dans lesquels le nombre et l’identité des consommateurs qui peuvent être indemnisés sont connus à l’avance. Par vos amendements, messieurs les sénateurs, vous posez la question qui est au cœur de nos débats depuis le départ : faut-il préférer la procédure de l’*opt in* – ouvert ou fermé – ou celle de l’*opt out* ?

La procédure de l’*opt out* revient à indemniser de manière automatique le client d’une entreprise victime d’un préjudice sans qu’il en ait manifesté la volonté. Cette procédure remet en cause un principe fondamental du droit. Nous n’avons donc pas voulu suivre cette piste.

Nous avons plutôt privilégié la procédure de l’*opt in*, qui suppose que l’on manifeste la volonté de s’agréger à l’action engagée.

Le dispositif de l’*opt in* fermé consiste à réserver l’indemnisation à la constitution d’un groupe préalable au jugement.

La procédure de l’*opt in* ouvert revient à constituer le groupe une fois que le juge aura décidé de la recevabilité et du montant de l’indemnisation.

Je vais essayer d’illustrer le déroulement de la procédure d’une action de groupe simplifiée. Prenons un exemple concret. Une banque est jugée coupable d’un défaut de conseil à l’égard de ses clients. Les détenteurs d’un même placement subissent un préjudice de nature identique. La banque connaît donc exactement le nombre de clients touchés, qui seront informés par le juge, par un tiers, ou par elle-même qu’ils peuvent être indemnisés du préjudice subi.

La rédaction de l’alinéa 26 de l’article 1er nous couvre du risque que fait courir la procédure de l’*opt out*, puisqu’il est précisé que les mesures d’information des consommateurs concernés leur permettent « d’accepter d’être indemnisés dans les termes de la décision ». S’ils peuvent l’« accepter », c’est qu’ils peuvent manifester leur volonté d’être indemnisés.

Selon moi, donc, les amendements nos 195 rectifié et 232 rectifié tendent à nous prémunir d’un risque qui n’a pas de base réelle, dans l’état actuel de la rédaction des alinéas relatifs à l’action de groupe simplifiée, telle qu’issue des travaux de l’Assemblée nationale.

Ce débat, extrêmement intéressant, a animé le monde du droit autant que les économistes. Le Conseil d’analyse économique, d’ailleurs, s’est penché sur le sujet. Il a étudié la manière dont l’action de groupe se déroulait aux États-Unis, et a recommandé au Gouvernement de choisir la procédure de l’*opt in* ouvert. Cette procédure a l’avantage d’agréger un nombre significatif de consommateurs à l’action. La procédure de l’*opt in* fermé, elle, suppose pour les associations de consommateurs de s’assurer au préalable que des consommateurs puissent déclencher la procédure. Son adoption par le Parlement aurait réduit la portée de l’action de groupe.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur ces deux amendements. Je remercie néanmoins leurs auteurs d’avoir permis au Sénat de débattre sur ce sujet, même si je ne suis pas sûr de les avoir convaincus.

L’amendement n° 548 ne semble pas très utile au Gouvernement, dans la mesure où l’alinéa 32 de l’article 1er précise que le juge « tranche les difficultés qui s’élèvent à l’occasion de la phase de liquidation des préjudices ». Cela englobe, à mes yeux, la contestation par le professionnel du bien-fondé d’une demande d’indemnisation ou de son montant. Le Gouvernement émet par conséquent un avis défavorable sur cet amendement.

Le Gouvernement est également défavorable à l’amendement n° 202. Il considère qu’il vaut mieux laisser au juge le choix des mesures de publicité les plus adaptées pour permettre aux consommateurs concernés d’accepter l’indemnisation décidée. S’agissant tout particulièrement des mesures individuelles d’information, je rappelle que, dans le cadre d’une procédure simplifiée, les consommateurs seront identifiés.

Par ailleurs, je le signale, le recours à un huissier renchérirait le coût des mesures d’information. Celles-ci pourraient donc être mises en œuvre, éventuellement, par courrier écrit ou électronique.

Le Gouvernement est aussi défavorable à l’amendement n° 200.

Enfin, l'amendement n° 233 rectifié tend à permettre l'exécution provisoire des mesures de publicité destinées à informer les consommateurs concernés de la décision d'indemnisation. Par cohérence avec le refus opposé à l'amendement portant sur l'exécution provisoire, dont nous avons discuté tout à l'heure, le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Bruno Retailleau, pour explication de vote sur les amendements identiques n[os] 195 rectifié et 232 rectifié.

M. Bruno Retailleau. Pour conclure ce débat important, j'indique que ni M. le rapporteur ni M. le ministre ne nous ont convaincus.

S'il y a eu autant de réticences, exprimées pendant si longtemps, à « acclimater » l'action de groupe au droit français, c'est parce que nous craignions les dérives américaines.

Les garanties contre ces dernières sont de deux ordres.

Premièrement, en France, aucun justiciable ne doit pouvoir être engagé dans une action en justice sans l'avoir vraiment voulu, sans en avoir manifesté l'intention à titre individuel, et sans le savoir.

Deuxièmement, il ressort du droit de la défense que pour construire sa défense, le professionnel attaqué doit pouvoir connaître l'ensemble des plaignants.

Monsieur le ministre, vous avez raison de dire que la deuxième phase de la procédure opère une sorte de rattrapage afin d'assurer ces deux garanties. Pour autant, la première phase les méconnaît gravement. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé l'amendement n° 195 rectifié.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n[os] 195 rectifié et 232 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour explication de vote sur l'amendement n° 548.

Mme Élisabeth Lamure. Je ne suis pas du tout convaincue par les arguments fournis par M. le rapporteur et M. le ministre, notamment quand ils affirment qu'il revient au juge de trancher en cas de difficultés.

Ce n'est pas vraiment l'objet de notre question. Le texte, dans sa rédaction actuelle, ne fait pas du tout mention d'une possibilité de recours de la part du professionnel. Or il nous paraît impératif que ce dernier puisse contester la composition du groupe de consommateurs.

Comme vient de le dire Bruno Retailleau, cela relève d'un principe essentiel : les droits de la défense.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 548.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 202.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 233 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 200.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 549, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 31

Après le mot :

préjudices

insérer le mot :

matériels

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à rappeler que le champ de l'action de groupe est limité à la réparation des préjudices matériels.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. À mon sens, cet amendement est satisfait. L'alinéa 9 mentionne très clairement les préjudices matériels.

Madame Lamure, je vous demande donc de bien vouloir retirer cet amendement. À défaut, la commission émettra un avis défavorable.

Mme Élisabeth Lamure. Il ne s'agit que d'ajouter un mot !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 549.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 14, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 32

1° Après les mots :

s'élèvent

insérer les mots :

entre l'association, le professionnel ou les consommateurs,

2° Remplacer les mots :

de la phase

par les mots :

des phases d'adhésion au groupe et

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois.* Cet amendement vise à garantir aux consommateurs un recours contre l'association pour toutes les difficultés d'adhésion au groupe qu'ils rencontreraient.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Cet amendement concerne la faculté pour les consommateurs de pouvoir faire un recours contre l'association pour les difficultés d'adhésion au groupe. Il tend à apporter une précision utile. C'est pourquoi la commission émet un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Sagesse.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 234 rectifié, présenté par M. Tandonnet, Mmes Létard, Dini et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 33

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'huissier de justice en charge de l'exécution forcée de ce jugement propose un inventaire des consommateurs lésés et une répartition des sommes entre eux.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Par cet amendement, nous proposons de préciser que la mission de recouvrement forcée de la décision implique l'intervention de l'huissier de justice pour la liquidation de la créance et que ce dernier procède également à la répartition des sommes perçues au profit des consommateurs lésés.

En effet, il est souhaitable que l'huissier ne limite pas l'exécution forcée du jugement de condamnation à l'encontre du professionnel à la mise en œuvre des voies d'exécution ; il faut l'étendre à l'inventaire et à la vérification des sommes recouvrées entre les membres du groupe. Une telle mission est d'ores et déjà assurée par les huissiers de justice dans le cadre de plusieurs procédures, notamment en matière de saisie-vente, lorsqu'il est nécessaire de repartir le prix des meubles vendus entre différents créanciers.

Outre que les études d'huissiers de justice sont équipées pour procéder à une telle répartition, qu'elles effectuent dans le cadre d'autres procédures, elles assurent des garanties comptables et financières très supérieures à celles qui sont afférentes aux associations. Elles pourront aussi liquider des exécutions partielles posant des difficultés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Je ne vois pas du tout l'intérêt de préciser que l'huissier de justice chargé de l'exécution forcée du jugement « propose un inventaire des consommateurs lésés et une répartition des sommes entre eux ». Il me semble que la décision du juge suffit et qu'aucun inventaire n'est nécessaire : en effet, le juge aura statué au préalable sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'aura pas fait droit.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 234 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 235 rectifié est présenté par M. Tandonnet, Mmes Dini, Létard et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC.

L'amendement n° 550 est présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 34

Après le mot :

consommateurs

insérer le mot :

lésés

La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 235 rectifié.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement vise à s'assurer que l'*opt in* est respecté tout au long de la procédure d'action de groupe et à préciser que ce sont bien les consommateurs « lésés » qui constituent le groupe représenté par l'association.

Seuls les consommateurs ayant manifesté expressément leur volonté de rejoindre le groupe doivent être indemnisés par le professionnel.

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour présenter l'amendement n° 550.

Mme Élisabeth Lamure. Là encore, nous proposons d'ajouter un mot, en l'occurrence le terme « lésés », pour consolider la procédure de l'*opt in*.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Les consommateurs sont obligatoirement lésés, faute de quoi ils ne peuvent pas faire partie du groupe.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Oui ! C'est superfétatoire !

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Cela dit, je voudrais connaître l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 235 rectifié et 550.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 201, présenté par MM. Bizet et Houel, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 34

Insérer une section ainsi rédigée :

« *Section 3* bis

« Frais de recouvrement et d'exécution

« *Art. L. 423-7-* ... - L'intégralité des frais et des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution, pour l'application des sections 1, 2 et 3 du présent chapitre, est à la charge du professionnel visé.

La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. La question de la charge et du montant des frais et honoraires liés au recouvrement dit « amiable » ou « forcé » est essentielle pour les consommateurs lésés.

Il importe en effet de protéger les consommateurs en évitant qu'ils ne puissent être débiteurs de sommes dues au titre du recouvrement amiable ou judiciaire.

Par cet amendement, nous proposons d'insérer dans le projet de loi une disposition prévoyant que l'intégralité des frais et des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution, pour l'application de la procédure d'action de groupe, sont à la charge du professionnel visé.

M. le président. L'amendement n° 236 rectifié, présenté par M. Tandonnet, Mmes Létard, Dini et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 34

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-7-...* - L'intégralité des frais et des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution, pour l'application des sections 1, 2 et 3 du présent chapitre, est à la charge du professionnel visé.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement est similaire à celui qui vient d'être présenté.

La question de la charge et du montant des frais et honoraires liés au recouvrement dit « amiable » ou « forcé » est essentielle pour les consommateurs lésés. Il importe en effet de protéger les consommateurs en évitant qu'ils ne puissent être débiteurs de sommes dues au titre du recouvrement.

En l'état actuel des textes, le consommateur demeure redevable des honoraires dus en matière de recouvrement, et ce alors qu'il importe que le débiteur, qui pourra être créancier de sommes de faible montant, ne supporte aucun frais ou honoraire.

L'esprit de cette disposition législative doit être étendu en matière d'action de groupe. Il convient toutefois de mettre systématiquement les frais de recouvrement et d'exécution à la charge du professionnel.

C'est pourquoi nous suggérons d'insérer dans le projet de loi une disposition prévoyant que l'intégralité des frais et des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution, pour l'application de la procédure d'action de groupe, est à la charge du professionnel visé.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Ces amendements, dont les auteurs demandent à juste titre que les frais de recouvrement et d'encaissement soient à la charge du professionnel condamné, sont satisfaits par le droit actuel.

En effet, l'article L. 141-6 du code de la consommation permet au juge de mettre à la charge du professionnel condamné l'intégralité des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement.

Je sollicite donc le retrait de ces amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

M. le président. Monsieur Bizet, l'amendement n° 201 est-il maintenu ?

M. Jean Bizet. Non, monsieur le président, je le retire compte tenu des explications de M. le rapporteur.

M. le président. L'amendement n° 201 est retiré.

Qu'en est-il de l'amendement n° 236 rectifié, monsieur Tandonnet ?

M. Henri Tandonnet. Je le maintiens, monsieur le président.

Avec le dispositif envisagé, c'est le juge qui aura la possibilité d'en décider, alors que je propose une automaticité. Je rappelle que le créancier est tenu de payer, sous conditions, un droit de recouvrement à l'huissier de justice qui procède au recouvrement ou à l'encaissement des sommes dues par le débiteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 236 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 237 rectifié est présenté par M. Tandonnet, Mmes Dini, Létard et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC.

L'amendement n° 551 est présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 37

Après les mots :

participer à une médiation,

insérer les mots :

indépendamment ou avant toute procédure mais aussi à tout stade de la procédure,

La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 237 rectifié.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement vise à permettre le recours à la médiation, en précisant qu'un processus de médiation, facultatif, pourra être ouvert entre les consommateurs et/ou l'association, d'une part, et le professionnel, d'autre part, indépendamment de toute action de groupe, mais aussi à tout moment de la procédure d'action de groupe, afin de trouver un accord amiable.

Je propose donc d'élargir la médiation à tout stade de la procédure.

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour présenter l'amendement n° 551.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement est identique à celui qui vient d'être présenté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Ces deux amendements visent à préciser que la médiation peut avoir lieu indépendamment et avant toute procédure, mais aussi à tout stade de la procédure.

Ils sont, pour une partie, inapplicables et, pour l'autre partie, satisfaits.

Il est en effet impossible que la médiation puisse être lancée indépendamment ou avant toute procédure : pour qu'il y ait une association requérante, il faut que l'action de groupe soit engagée.

Par ailleurs, la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative définit la médiation comme « tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends ». Autrement dit, il est tout à fait imaginable qu'une médiation soit engagée par des consommateurs avec un professionnel.

Enfin, aux termes de l'article 1er, tel qu'il est rédigé, la médiation peut être lancée à tout moment de la procédure d'action de groupe. Je demande donc le retrait de ces amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Monsieur Tandonnet, l'amendement n° 237 rectifié est-il maintenu ?

M. Henri Tandonnet. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 237 rectifié est retiré.

Qu'en est-il de l'amendement n° 551, madame Lamure ?

Mme Élisabeth Lamure. Je le retire également, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 551 est retiré.

L'amendement n° 552, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 37

Après le mot :

préjudices

insérer le mot :

matériels

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à préciser que l'action de groupe est limitée à la réparation des préjudices matériels individuels.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* L'alinéa 9 de l'article 1er est suffisamment clair sur les préjudices matériels. Cet amendement me paraît donc satisfait.

Mme Élisabeth Lamure. Je le retire, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 552 est retiré.

L'amendement n° 203, présenté par MM. Bizet et Houel, est ainsi libellé :

Alinéa 38, seconde phrase

Après le mot :

informer

insérer les mots :

, par l'intermédiaire d'un huissier de justice,

La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. Pour ne pas fatiguer l'ensemble de nos collègues, je ne reprendrai pas la totalité des arguments que j'ai déjà développés sur la présence des huissiers de justice dans la procédure. J'insiste simplement, là encore, sur la cohérence avec l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers et avec l'article L. 121-38 du code de la consommation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Ce sera la même argumentation que précédemment sur les huissiers de justice : la saisine du juge est suffisante.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 203.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 553, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 38, seconde phrase

Après le mot :

concernés

supprimer la fin de cette phrase.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à supprimer l'*opt out* introduit dans la procédure de médiation.

En effet, si l'association et l'entreprise mise en cause parviennent par la médiation à un accord négocié susceptible de mettre un terme à la procédure d'action de groupe, cet accord homologué par le juge doit engager l'ensemble des consommateurs membres du groupe et mettre ainsi un terme à l'action judiciaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Le dispositif envisagé dans cet amendement pourrait avoir des effets contraires à l'objectif visé.

Le groupe n'est pas encore constitué quand la médiation est lancée. Le membre de phrase que nos collègues souhaitent supprimer permet de prévoir l'adhésion des consommateurs potentiellement concernés à l'accord qui vaut l'adhésion au groupe. Si ce bout de phrase était retiré, l'ensemble des consommateurs lésés seraient liés par l'accord négocié, ce qui constituerait justement un système d'*opt out*.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 553.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 158 rectifié, présenté par MM. Plancade, Mézard, Baylet, Bertrand, Collin, Collombat, Fortassin, Hue, Requier, Tropeano et Vendasi, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 38

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Les termes de l'accord ne sont pas opposables aux membres du groupe qui n'y ont pas expressément consenti.

« L'accord homologué constitue pour les membres du groupe auxquels il s'applique un titre exécutoire au sens du 1° de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution.

La parole est à M. Robert Tropeano.

M. Robert Tropeano. Cet amendement vise à sécuriser le recours à la médiation dans le cadre d'une action de groupe en apportant une précision : les termes de l'accord qui résulte d'une médiation ne sont pas opposables aux membres du groupe n'y ayant pas participé.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. L'amendement proposé par notre collègue Robert Tropeano me semble en partie satisfait par le texte issu des travaux de la commission, notamment les alinéas 38 et 49 de l'article 1er.

L'alinéa 49 indique en effet que les décisions résultant d'une médiation ont autorité de la chose jugée pour les membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure. Et l'alinéa 38 prévoit que l'accord

homologué par le juge précise les modalités d'information des consommateurs destinées à leur permettre d'y adhérer.

La combinaison de ces deux alinéas aboutit donc à un dispositif clair, conforme à ce qui est recherché par les auteurs de cet amendement. J'en sollicite donc le retrait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Monsieur Tropeano, l'amendement n° 158 rectifié est-il maintenu ?

M. Robert Tropeano. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 158 rectifié est retiré.

Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 15, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 41

1° Après les mots :

fonctionnement de l'Union européenne,

insérer les mots :

la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de

2° Supprimer les mots :

ne peut être engagée devant le juge

3° Remplacer les mots :

de recours

par les mots :

des voies de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois.* Cet amendement vise à autoriser l'engagement, et seulement lui, de l'action de groupe relative à un manquement à des règles de concurrence avant que la décision de l'autorité compétente en la matière soit devenue définitive.

Ainsi, les droits du consommateur sont garantis, puisque les mesures d'instruction qui autoriseront le recueil des preuves et faciliteront leur conservation pourront être engagées sans délai. En outre, le cours de la prescription sera interrompu, ce qui préservera les droits des consommateurs victimes.

Dans le même temps, les droits du professionnel seront préservés, puisque sa responsabilité ne pourra être déclarée tant que l'affaire n'aura pas été définitivement jugée. Par ailleurs, l'action de groupe ne pourra faire l'objet d'aucune publicité.

M. le président. L'amendement n° 159 rectifié, présenté par MM. Plancade, Mézard, Baylet, Bertrand, Collin, Collombat, Fortassin, Hue, Requier, Tropeano et Vendasi, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 41

1° Après la référence :

L. 423-1

supprimer le mot :

ne

2° Après le mot :

juge

supprimer le mot :

que

II. - Après l'alinéa 42

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« En l'absence d'une telle décision, le juge consulte l'Autorité de la concurrence dans les conditions définies à l'article L. 462-3 du même code.

« *Art L. 423-10-1.* - Lorsque le fait dommageable imputé au professionnel fait l'objet d'un examen par l'Autorité de la concurrence au titre des articles L. 462-5 ou L. 462-6 du code de commerce, le juge saisi d'une action de groupe sursoit à statuer soit jusqu'à la remise de l'avis de l'Autorité de la concurrence, soit jusqu'au moment où une décision qu'elle a prise est devenue définitive.

La parole est à M. Robert Tropeano.

M. Robert Tropeano. Cet amendement concerne les actions de groupe dans le domaine de la concurrence.

Le projet de loi prévoit qu'une telle action n'est possible que sur le fondement d'une décision reconnaissant les manquements du professionnel déjà rendue par les juridictions européennes ou nationales compétentes, et qui n'est plus susceptible de recours.

Cela limite considérablement la possibilité pour les consommateurs de faire reconnaître et réparer des manquements au droit de la concurrence, *via* une action de groupe.

C'est pourquoi le présent amendement vise à prévoir, quand aucune décision n'a encore été rendue, que le juge puisse également saisir l'Autorité de la concurrence pour que celle-ci rende un avis. Lorsque la décision de l'Autorité de la concurrence devient définitive, le juge peut alors poursuivre la procédure d'action de groupe.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. L'amendement n° 15 de la commission des lois, vise un objectif louable puisqu'il tend à raccourcir les délais.

Nous savons, en effet, que, en matière de concurrence, la procédure est très longue. Dans ces conditions, il est possible que les premières actions de groupe ne puissent être engagées avant longtemps, c'est-à-dire d'ici à sept ans, voire plus.

La solution proposée par la commission des lois me paraît intelligente et de nature à satisfaire les droits tant des consommateurs que des professionnels.

L'action de groupe pourra être engagée sans une décision préalable de l'Autorité de la concurrence devenue définitive : ainsi, les mesures d'instruction pourront être lancées et la conservation des preuves pourra être engagée sans délai.

Du point de vue des droits des professionnels, ces derniers ne pourront voir leur responsabilité déclarée tant que l'affaire n'aura pas été définitivement jugée.

La commission est favorable à l'amendement n° 15 et demande à M. Tropeano de bien vouloir se ranger à cette proposition.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Le Gouvernement est défavorable aux deux amendements.

Qu'il me soit permis de corriger M. le rapporteur sur un point : les actions de groupe pourront être déclenchées dès le lendemain de la promulgation de la loi, notamment en ce qui concerne des dossiers relatifs à la concurrence qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive. Cela signifie que dans ce domaine, des décisions très rapides pourront être rendues sur l'indemnisation des consommateurs français.

L'argument selon lequel il faudra attendre trois, quatre, cinq, six, voire sept ans pour que soit prise une décision forte d'indemnisation des consommateurs dans le champ de la concurrence n'est donc pas recevable.

Je comprends le souci, tout à fait louable, d'accélérer la procédure. C'était d'ailleurs la volonté du Gouvernement lorsqu'il a voulu mettre en place une procédure d'exécution provisoire : tel est son choix en cas de décision définitive de l'Autorité de la concurrence.

Néanmoins, je veux vous mettre en garde : pour un gain modeste, voire très modeste, de temps, vous allez instaurer de l'insécurité juridique. Or avec ce texte, la volonté du Gouvernement est tout autre : il souhaite créer les conditions dans lesquelles une stratégie macro-économique qui soutient la compétitivité des entreprises ne soit pas altérée, affaiblie ou neutralisée par des procédures qui, dans le champ de l'action de groupe, pourraient nuire à la recherche de la sécurité juridique pour ces mêmes entreprises.

La commission des lois ne s'en est peut-être pas aperçue, mais l'adoption de l'amendement n° 15 aurait pour conséquence de remettre en cause le principe de l'exécution provisoire. Pourquoi ? Ce principe, tel que nous l'avons retenu, notamment en matière de concurrence, permet de réduire les délais et n'est applicable qu'à une condition : le juge civil doit être lié au fond par la décision de l'Autorité de la concurrence.

Or si l'on rend possible l'introduction de l'action avant que la décision de l'Autorité de la concurrence soit définitive, le juge civil, qui est le juge de l'action de groupe, ne pourra pas statuer sur des manquements au droit de la concurrence définitivement établis, ce qui crée une insécurité d'autant plus grande.

J'ajoute que les dispositions que nous proposons sont conformes aux recommandations de la Commission européenne dans ce domaine en matière de recours collectif.

Il est donc important de peser les avantages et les inconvénients de tels amendements. Incontestablement, le souci est louable, et nous le partageons, mais le gain de temps est à mes yeux relativement modeste, pour ne pas dire marginal, par rapport à l'insécurité juridique potentielle ainsi créée.

C'est la raison pour laquelle, et j'y insiste, le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 15, eu égard à l'équilibre de la procédure d'action de groupe que nous avons voulu arrêter.

M. le président. La parole est à M. Martial Bourquin, rapporteur.

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. J'ai écouté avec attention les arguments de M. le ministre.

Cependant, l'action de groupe pourra être engagée sans une décision préalable de l'Autorité de la concurrence devenue définitive.

Ainsi, les mesures d'instruction pourront être lancées et la conservation des preuves pourra être engagée sans délai. Par conséquent, le juge reçoit, mais ne juge pas.

Du point de vue des droits des professionnels, ces derniers ne verront pas leur responsabilité déclarée avant que l'affaire soit jugée. Le système est donc sécurisé pour eux. C'est pourquoi la commission des affaires économiques a voté l'amendement présenté par la commission des lois.

J'espère que ces quelques précisions dissiperont la crainte d'une insécurité juridique.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* J'ai déjà eu connaissance de ces précisions, car nous avons tous beaucoup travaillé sur ces questions.

Qu'il me soit permis d'insister : les entreprises peuvent faire l'objet, dans le domaine de la concurrence, d'une réformation du jugement de l'Autorité de la concurrence. Je comprends et je partage le souci d'accélérer la procédure, notamment pour augmenter les chances de conservation des preuves par la victime.

Je le répète, le choix politique du Gouvernement, qui se traduit dans de multiples textes, est d'éviter l'insécurité juridique. Je vois bien l'intérêt de la proposition que nous examinons en termes de temps, mais elle me paraît également entraîner un risque en termes de sécurité.

J'ai entendu les arguments avancés, mais ils ne m'ont pas convaincu. C'est la raison pour laquelle je maintiens l'avis défavorable du Gouvernement. Mais votre assemblée reste souveraine.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour explication de vote sur l'amendement n° 15.

M. Jean-Jacques Hyest. En commission, j'ai voté cet amendement, car j'ai pensé que la mesure nous ferait gagner du temps.

À la réflexion, monsieur le ministre, je dois avouer que vos arguments me paraissent pertinents. Je ne vois pas l'intérêt d'engager une action pour ensuite arrêter et attendre une décision. Certes, se pose la question de la préservation des preuves, notamment. Mais chacun sait que l'objet des débats en séance est d'éclairer la discussion.

J'ai soutenu toutes les propositions émanant de la commission des lois, d'autant que cette dernière s'était montrée très sensible aux travaux de nos collègues Béteille et Yung sur l'action de groupe. Vous avez d'ailleurs reconnu, monsieur le ministre, que leurs travaux avaient également largement inspiré le Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, sur ce point précis, je ne suis plus tout à fait convaincu par l'argumentaire des deux commissions. Je ne voterai donc pas l'amendement n° 15.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 159 rectifié n'a plus d'objet.

L'amendement n° 122 rectifié, présenté par MM. Mézard, Baylet, Collin, Collombat, Fortassin, Hue, Mazars, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

Alinéa 41

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Le juge peut ordonner toutes mesures nécessaires à la conservation des preuves, y compris celles détenues par le professionnel.

La parole est à M. Robert Tropeano.

M. Robert Tropeano. Le présent amendement vise à instaurer dans les actions de groupe portant sur des manquements dans le domaine de la concurrence la possibilité pour le juge d'ordonner des mesures de conservation des preuves.

Une telle faculté est prévue à l'alinéa 16 de l'article 1er pour les actions de groupe dans le domaine de la consommation. Il est surprenant que ce ne soit pas le cas en matière de concurrence.

Nous vous proposons donc de corriger cet oubli ou cette incohérence en adoptant le présent amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Cet amendement vise à préciser que, dans le cadre d'une action de groupe dans le domaine de la concurrence, le juge peut ordonner toute mesure nécessaire à la conservation des

preuves. Comme je l'ai rappelé tout à l'heure, il est en grande partie satisfait par le droit actuel et par les règles de la procédure civile.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 122 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 16, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 43

Remplacer le mot :

ou

par le mot :

ni

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois.* Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 16.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 17 rectifié, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 44

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« *Art. L. 423-11-1.* - Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 423-3-1, le juge...

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois.* Il s'agit d'un amendement de coordination rédactionnelle.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 204, présenté par MM. Bizet et Houel, est ainsi libellé :

Alinéa 44

Remplacer les mots :

peut ordonner

par le mot :

ordonne

La parole est à M. Jean Bizet.

M. Jean Bizet. Le présent amendement vise à rendre obligatoire la publicité dès le prononcé de la première décision de responsabilité, et ce sans attendre l'issue d'éventuels recours.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Je pense préférable de laisser la liberté au juge de choisir. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 204.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 555, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 49

Remplacer les mots :

dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure

par les mots :

qui en ont demandé le bénéfice

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Une nouvelle fois, avec cet amendement, il s'agit de s'assurer que la procédure de l'*opt in* est respectée tout au long de la procédure d'action de groupe.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Cet amendement vise à préciser que les décisions en cause ont autorité de la chose jugée à l'égard des membres du groupe qui en ont demandé le bénéfice.

Ne pourront voir leur préjudice réparé que les consommateurs ayant fait une démarche en ce sens. L'adhésion au groupe vaut consentement à un accord homologué. C'est pourquoi la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 555.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 506 rectifié *bis* n'est pas soutenu.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour explication de vote sur l'article.

Mme Élisabeth Lamure. À l'issue de l'examen de cet article 1er, je veux faire part de mon point de vue, que partagent, je pense, nombre de mes collègues de l'opposition.

Les membres du groupe UMP avaient commencé l'examen du présent projet de loi avec la volonté de participer aux débats et dans un esprit constructif, comme lors des travaux de la commission des affaires économiques au mois de juillet dernier.

Malheureusement, nous le constatons, cet examen a plutôt mal débuté, puisqu'aucun des vingt-neuf amendements déposés par mon groupe sur l'article 1er n'a été adopté, pas même les amendements purement rédactionnels !

Je veux bien admettre que certaines précautions rédactionnelles rendent la loi bavarde. Mais je prendrai un exemple. En donnant l'avis de la commission des affaires économiques sur l'amendement n° 538, M. Bourquin a indiqué que l'introduction de la condition d'un nombre significatif de consommateurs pour lancer une action de groupe lui paraissait être une précision floue et que le filtre des associations lui semblait suffisant. Or tel qu'il est actuellement rédigé, le projet de loi ne souffre pas d'en dire trop mais plutôt pas assez.

De même, vous n'avez pas jugé utile d'adopter l'amendement n° 543, qui avait pour objet d'éviter que des entreprises françaises ou étrangères présentes sur le territoire français ne connaissent des atteintes irréversibles à leur image. La commission des affaires sociales a adopté la même position à l'égard des amendements nos 556 et 557, qui visent à empêcher la mise en œuvre d'actions de groupe déclenchées antérieurement à des décisions définitives des autorités de concurrence. Nous voulions ainsi garantir le respect du principe de la rétroactivité des lois.

J'en viens au point le plus critique peut-être de l'article 1er : l'action de groupe simplifiée, qui constitue un véritable obstacle à l'adhésion de mon groupe à la procédure d'action de groupe. *(Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.)*

Les arguments avancés par les membres du groupe UMP étaient pertinents. Sans beaucoup d'illusion, nous avons proposé soit de supprimer la section portant sur l'action de groupe simplifiée, soit d'adopter un amendement de repli, qui avait pour objet de garantir les droits de la défense. D'ailleurs, cette dernière proposition n'était pas hors-sujet, puisque la commission des lois a déposé un amendement en ce sens.

En résumé, nous sommes déçus que le Gouvernement n'ait ostensiblement pas tenu compte des propositions de l'opposition, alors que nous étions tout à fait ouverts à la discussion. Nous pensions que le Gouvernement travaillerait avec tous les groupes de cette assemblée.

Étant donné la faculté d'écoute limitée dont vous avez fait preuve à notre égard malgré nos bonnes dispositions, la fin de l'examen du présent projet de loi risque d'être bien longue, voire pour nous superflue. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

M. le président. La parole est à M. Martial Bourquin, rapporteur.

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Ma chère collègue, nous avons mené ensemble les auditions. La commission des affaires économiques a travaillé de façon ouverte. Nous avons entendu l'ensemble des groupes professionnels, y compris ceux d'entre eux qui se posaient de nombreuses questions sur la mise en place de l'action de groupe, simplifiée ou non.

Au fil de ces auditions, nous avons constaté que les préoccupations se dissipaient. Surtout, les personnes entendues ont compris que, avec le filtre des seize associations et toutes les précautions juridiques qui ont été prises, l'action de groupe proposée par le Gouvernement et enrichie par le Parlement était équilibrée. En effet, elle protège les consommateurs et leur donne la possibilité de faire valoir des droits et de requérir des moyens matériels auprès de professionnels lorsqu'ils sont lésés. Et, point le plus important, nous avons fait en sorte d'assurer un certain équilibre à ces professionnels. Même de grandes organisations professionnelles représentant le patronat comme la CGPME ont été convaincues que l'action de groupe à la française était équilibrée.

Lorsque l'on élabore la loi, il faut veiller à ce qu'elle soit fluide, compréhensible, accessible, cohérente, ce qui nous conduit naturellement à rédiger les textes les plus simples mais aussi les plus précis possibles. À cet égard, des efforts ont été réalisés ; le travail de la commission des lois a été pris en compte. Il en résulte un texte extrêmement équilibré et d'une importance majeure. C'est pourquoi j'appelle mes collègues à le voter pour que, après trente ans de promesses émanant de tous les gouvernements, de gauche comme de droite, soit enfin créée dans notre pays une action de groupe assortie d'une action de groupe simplifiée, qui est plus rapide que la procédure normale tout en offrant les mêmes garanties de sécurité aux consommateurs comme aux professionnels.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Mirassou, pour explication de vote sur l'article.

M. Jean-Jacques Mirassou. Je serai bref, M. Bourquin ayant déjà apporté de nombreux éléments.

Incontestablement, on peut qualifier le présent texte d'« historique » sans galvauder cet adjectif, parce que c'est la première fois dans l'histoire de notre pays que les consommateurs vont pouvoir faire valoir leurs droits de manière claire, efficace et positive.

Martial Bourquin a raison de le répéter : l'introduction dans notre droit de l'action de groupe a été entreprise voilà plusieurs années, pour ne pas dire plusieurs décennies, mais de multiples raisons ont empêché la démarche d'aboutir.

La volonté du groupe socialiste, partagée bien sûr par le Gouvernement, était d'arriver à une solution équilibrée : il s'agissait de permettre aux consommateurs de faire valoir leurs droits, ceux-ci, nous le savons bien, étant généralement perdants en cas de conflit avec un professionnel. Désormais, ils recouvreront leurs droits. Je pense que la solution équilibrée à laquelle nous sommes parvenus est la bonne, car elle n'est pas outrancièrement contraignante pour les fabricants ou les vendeurs.

Madame Lamure, vos propos ont laissé penser que votre décision était prise avant même que la discussion n'ait lieu dans cette assemblée. *(Protestations sur les travées de l'UMP.) Vous avez participé à ce débat avec des idées préconçues. Le déroulement des travaux de la commission des affaires économiques a largement démontré que la volonté de dialogue du rapporteur et des membres du groupe socialiste était réelle.*

Par conséquent, et eu égard aux pesanteurs historiques que je rappelais, votre volonté délibérée de ne pas voter ce texte peut être considérée comme un acte manqué. Bien entendu, pour sa part, le groupe socialiste le votera avec enthousiasme. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Le vote de l'article 1er est un moment important de l'examen du présent projet de loi, car le Sénat, après l'Assemblée nationale, a la possibilité d'introduire dans le droit français une procédure entièrement inédite. Les associations de consommateurs et, plus largement, l'ensemble des Français la réclament depuis longtemps et, depuis plus d'une décennie, tous les partis y sont favorables. La dernière campagne présidentielle a mis en évidence ce consensus.

J'ai trouvé nos débats d'un grand intérêt, qu'ils portent sur le contenu de l'action de groupe ou sur les différents aspects de la procédure. Fallait-il, notamment, retenir la procédure de l'*opt in* ou celle de l'*opt out* ? J'espère vous avoir démontré que nous n'avons pas fait le choix de l'*opt out*, autrement nous aurions pris un risque considérable.

Madame Lamure, je suis quelque peu étonné. En effet, lors de la dernière campagne présidentielle, le candidat du groupe UMP s'est prononcé en faveur de l'action de groupe. Pourtant à l'Assemblée nationale vos

collègues se sont abstenus sur la question et, si je vous comprends bien, vous pourriez ne pas la voter dans cette enceinte, sauf si seule demeure l'action en représentation conjointe, qui suffit, selon vous, comme voie de recours collectif.

Je pense que le travail considérable de coproduction qui a été réalisé par l'Assemblée nationale, le Sénat, qui a d'ailleurs historiquement précédé sur ce point l'Assemblée nationale, et le Gouvernement va renforcer le bouclier dont disposent les consommateurs contre les préjudices qu'ils subissent dans le domaine économique. Effectivement, le présent texte rééquilibre les relations entre les entreprises et les consommateurs lésés qui ne parviennent pas à obtenir gain de cause.

Par conséquent, à l'instar de M. le rapporteur, dont je salue le travail et la patience, comme l'action de l'ensemble des personnes ayant travaillé sur ce texte, je me réjouis du compromis atteint. Je vous appelle, mesdames, messieurs les sénateurs, à voter l'article 1er, qui représente un progrès palpable, tangible pour les Français.

De surcroît, l'action de groupe redonne aux Français du pouvoir sur leur vie. C'est la raison pour laquelle les représentants des Français devraient tomber d'accord sur cette mesure.

M. le président. Je mets aux voix l'article 1er, modifié.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

Je rappelle que l'avis de la commission est favorable, de même que celui du Gouvernement.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?…

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin n° 334 :

Nombre de votants	340
Nombre de suffrages exprimés	306
Pour l'adoption	177
Contre	129

Le Sénat a adopté. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

Articles additionnels après l'article 1er

M. le président. L'amendement n° 278, présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les modalités techniques et juridiques d'un élargissement de l'action de groupe à tout type de préjudices, subis par toute personne physique.

La parole est à Mme Leila Aïchi.

Mme Leila Aïchi. Cet amendement vise à demander l'établissement d'un rapport sur les modalités d'extension de l'action de groupe.

En effet, si l'introduction de l'action de groupe en droit français constitue une avancée attendue depuis longtemps et ouvre la voie à un droit nouveau et à une protection indispensable pour le citoyen consommateur, elle reste imparfaite en l'état.

L'action de groupe circonscrite à un seul type de préjudice matériel subi et au seul champ de la consommation crée une rupture d'égalité des citoyens devant la loi. Se trouvent ainsi écartés les citoyens victimes des trop nombreux scandales sanitaires et environnementaux, tels que celui de l'amiante, du Médiator, ou des prothèses PIP.

En l'état actuel de la loi, les victimes en seront réduites à se faire rembourser des boîtes de médicaments ou des prothèses en silicone sans percevoir la moindre compensation pour le préjudice en matière de santé. Se trouvent également exclus les PME ou les petits porteurs ayant subi un préjudice qui ne relève pas du droit de la consommation mais du droit des sociétés ou du droit boursier.

Il est donc souhaitable de se donner les moyens d'apporter une réponse claire et adaptée à ces situations de préjudice de masse. La remise par le Gouvernement d'un rapport sur les modalités de l'élargissement de l'action de groupe traduirait sa volonté de s'engager dans cette voie. À terme, il pourrait en résulter la présentation par la garde des sceaux d'un projet de loi sur l'action de groupe globale concernant tout type de préjudice.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. L'amendement qui vient d'être présenté est satisfait par l'alinéa 8 de l'article 2 du projet de loi qui précise que le Gouvernement remettra au Parlement, dans un délai de trente mois après la promulgation de la loi, un rapport évaluant les conditions de mises en œuvre de l'action de groupe sur cette période mais étudiera aussi les évolutions possibles de l'action de groupe dans les domaines de la santé et de l'environnement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

M. le président. Madame Aïchi, l'amendement n° 278 est-il maintenu ?

Mme Leila Aïchi. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 278.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 509, présenté par M. Marini, est ainsi libellé :

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le chapitre II du titre V du livre IV du code monétaire et financier est complété par un article L. 452–... ainsi rédigé :

« Art. L. 452–... - Les associations de défense des investisseurs agréées en application de l'article L. 452–1 peuvent agir devant toute juridiction, dans les conditions fixées aux articles L. 423–1 à L. 423–10 et L. 423–13 à L. 423–18 du code de la consommation, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par un groupe d'investisseurs, placés dans une situation identique ou similaire, et causés par un même professionnel ou émetteur, du fait de manquements à ses obligations légales, règlementaires ou contractuelles, à l'occasion de l'émission et de la vente d'instruments financiers, ou de la fourniture de services d'investissement. »

La parole est à M. Philippe Marini.

M. Philippe Marini. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je n'ai pas voté l'article 1er, estimant que la construction juridique de l'action de groupe étant encore imparfaite. *(M. François Fortassin s'exclame.)*

M. Roland Courteau. Ah !

M. Daniel Raoul. C'est : « Peut mieux faire » !

M. Philippe Marini. Pour une série de raisons que je pourrais développer…

M. Roland Courteau. Non !

M. Philippe Marini. … – mais le président Raoul nous a tout à l'heure appelés à la concision –, je n'ai donc pas voté cet article 1er. Je pourrais bien sûr développer ces aspects par ailleurs si vous le souhaitez.

Dès lors que l'action de groupe fait son entrée dans notre arsenal juridique, encore faut-il qu'elle s'applique à toutes les situations qui le justifieraient. C'est pourquoi j'ai déposé cet amendement qui vise à permettre aux associations de défense des épargnants agréées par l'Autorité des marchés financiers d'engager, au même titre que les associations de défense des consommateurs, une action de groupe dans le domaine de la vente de produits financiers. Ces associations agréées sont, me semble-t-il, au moins aussi aptes que les associations généralistes à intervenir dans un domaine qui est très technique.

L'amendement ouvre également la possibilité d'engager à travers une action de groupe la responsabilité des émetteurs d'instruments financiers, non pas seulement celle des professionnels qui commercialisent ces instruments. Je m'empresse de dire à la commission et au Gouvernement que, pour le cas où ils feraient une ouverture en faveur de mon amendement, si l'extension aux émetteurs leur posait problème, je pourrais tout à fait rectifier l'amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Un débat s'est engagé au sein de la commission des affaires économiques sur cette proposition, qui, me semble-t-il, était l'objet de trois amendements semblables.

Bien sûr, cet amendement va au-delà du présent projet de loi. Lors de l'examen tout à l'heure d'un amendement de nos collègues du groupe CRC, il a bien été précisé que l'action de groupe s'appliquait au domaine bancaire.

Je voudrais que M. Marini précise sa pensée. En effet, il n'est pas souhaitable d'étendre l'action de groupe aux préjudices causés non pas par des professionnels mais par les émetteurs d'instruments financiers. Cependant, s'agissant de la défense des petits porteurs, qui sont parfois spoliés – quelques exemples assez flagrants en témoignent –, la commission des affaires économiques s'est demandé, et elle souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement sur cette question, s'il serait possible d'étendre l'action de groupe, en matière de défense des petits porteurs notamment.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Le Gouvernement est défavorable à élargir à des associations de défense des investisseurs agréées la possibilité d'engager une action de groupe.

Le projet de loi, nous l'avons déjà dit, entend réserver la possibilité d'introduire une action de groupe aux seules associations de consommateurs agréées et représentatives sur le plan national. Ce choix est en cohérence avec la détermination du champ pour la mise en œuvre de ce type de procédure et la nature des intérêts pris en considération, notamment l'objet social de ces associations.

Il s'agit en effet d'introduire en droit français une procédure permettant le traitement des contentieux de consommation de masse – par exemple, la téléphonie mobile, la vente à distance, mais aussi les services financiers, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, notamment hier en réponse à une question du sénateur Le Cam – pour lesquels seules les associations de consommateurs sont susceptibles d'avoir un intérêt à agir, à savoir la défense de l'intérêt collectif et des intérêts individuels des consommateurs.

Pour autant, la réparation des préjudices économiques subis par des consommateurs à l'occasion de la commercialisation de services financiers dont la cause commune réside dans un ou des manquements d'un même professionnel, quel qu'il soit, à ses obligations légales ou contractuelles peut faire l'objet d'une action de groupe.

Les manquements aux obligations légales peuvent prendre la forme de pratiques commerciales trompeuses par omission en raison de l'absence de mentions inhérentes aux risques de perte en capital investi pour un tel placement financier. À cet égard, on peut, sans citer le nom de la banque, évoquer un exemple très parlant, le placement dit « Helvet Immo ». Il se pourrait qu'il y ait eu un défaut de conseil sur les risques liés à ce placement dans une devise étrangère, qui s'est traduit par des pertes en capital très importantes pour les consommateurs.

Il peut également s'agir de manquements aux obligations contractuelles, lors de l'exécution du contrat mais aussi lors de sa formation, si le professionnel ne respecte pas le devoir d'information, de conseil ou de mise en garde auquel il est tenu.

Tous ces manquements peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'une action de groupe. C'est la raison pour laquelle, monsieur le rapporteur, le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement de M. Marini.

M. le président. Monsieur Marini, l'amendement est-il maintenu ?

M. Philippe Marini. Je vais le maintenir.

J'accepte, pour tenir compte de l'analyse de la commission et ne pas entrer dans un débat peut-être prématuré sur la responsabilité des émetteurs dans le cadre de telles actions de groupe, de rectifier cet amendement en enlevant les mots « ou émetteur » puis les mots « de l'émission et ».

J'avoue ne pas avoir bien saisi les arguments du ministre. Dès lors que cette innovation juridique est entrée dans notre droit, n'est-il pas logique que des associations agréées par l'Autorité des marchés financiers, qui ont donc fait l'objet d'un certain contrôle quant à leurs qualifications, leurs compétences, l'honorabilité de leurs dirigeants, puissent être les vecteurs d'une action de groupe dans le domaine de l'épargne ?

La réponse fermée du ministre m'a surpris parce qu'il me semblait avoir fait, avec cet amendement, un pas significatif dans le sens du projet de loi.

Donc, en vous demandant, monsieur le président, de bien vouloir tenir compte de la rectification que j'y ai apportée, je maintiens cet amendement, que je voterai avec conviction.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 509 rectifié, présenté par M. Marini et ainsi libellé :

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le chapitre II du titre V du livre IV du code monétaire et financier est complété par un article L. 452-... ainsi rédigé :

« *Art. L. 452-...* - Les associations de défense des investisseurs agréées en application de l'article L. 452-1 peuvent agir devant toute juridiction, dans les conditions fixées aux articles L. 423-1 à L. 423-10 et L. 423-13 à L. 423-18 du code de la consommation, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par un groupe d'investisseurs, placés dans une situation identique ou similaire, et causés par un même professionnel, du fait de manquements à ses obligations légales, réglementaires ou contractuelles, à l'occasion de la vente d'instruments financiers, ou de la fourniture de services d'investissement. »

La parole est à M. Bruno Retailleau, pour explication de vote.

M. Bruno Retailleau. Monsieur le ministre, pas vous quand même ! Vous nous avez servi un argumentaire prédigéré, très technique mais je ne puis croire qu'il corresponde à vos convictions.

On n'est pas seulement sur des considérations techniques. En plus, notre collègue Marini a fait une ouverture, puisqu'il écarte pour l'instant la possibilité d'engager à travers une action de groupe la responsabilité des émetteurs d'instruments financiers.

On revient d'une crise extrêmement grave, les exemples d'abus de financiers vis-à-vis de petits porteurs, de petits épargnants ont été légion. On sait bien en outre que, dans ces cas-là, la technicité du domaine, l'isolement des épargnants rendent légitime, tout autant que dans le droit de la concurrence ou de la consommation, l'action collective. Dès lors que cette action collective, cette procédure existe, vous ne pouvez pas, monsieur le ministre, exclure ces abus de son champ, car ce serait véritablement aller à l'encontre de l'intérêt général.

On a tous encore en tête ces récents abus, que caractérisent un phénomène de massification, puisqu'un nombre croissant de petits épargnants en sont victimes, mais aussi une très grande complexité, une technicité, qui justifie de pouvoir engager l'action judiciaire.

Il faut que le Gouvernement, notamment, vous, monsieur le ministre, fasse preuve d'esprit d'ouverture en émettant un avis favorable sur cet amendement n° 509 rectifié qui tend à un élargissement de l'action de groupe. Sinon, j'en appelle à tous mes collègues pour que le Sénat, dans sa sagesse, puisse lui faire droit. *(M. Jean-François Husson s'exclame.)*

M. le président. La parole est à M. Gérard Cornu, pour explication de vote.

M. Gérard Cornu. Monsieur le ministre, je ne comprends pas votre argumentation. Il y a un véritable problème. Il arrive que des petits porteurs soient lésés. On vient de voter la création de l'action de groupe. Je ne comprends pas pourquoi vous voulez en réserver l'exclusivité aux associations de consommateurs, d'autant que je n'ai pas l'impression qu'elles disposent de compétences reconnues dans le domaine de la finance.

Ce que propose M. Marini, c'est de permettre aux associations de défense des épargnants agréées par l'Autorité des marchés financiers d'engager une action de groupe. Je pense que cela rassurerait les consommateurs. Par conséquent, je ne comprends pas que vous souhaitiez réserver le privilège, ou l'exclusivité de l'action de groupe aux associations de consommateurs, surtout dans un domaine très technique. Je vous comprends d'autant moins que vous avez précédemment certifié à d'autres auteurs d'amendement que le secteur bancaire était concerné.

M. Philippe Marini. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Martial Bourquin, rapporteur.

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Le débat clarifie un peu les positions. D'abord, il est assez contradictoire de voter contre l'action de groupe puis de la revendiquer pour les instruments financiers.

M. Gérard Cornu. À partir du moment où c'est voté, c'est voté !

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* On assume tous nos contradictions, on en a tous, mais celle-là est tellement apparente que je permets de la souligner.

Ensuite, je voudrais qu'une chose soit claire, parce que la question a déjà été posée en commission des affaires économiques. Les petits épargnants spoliés pourront engager une action de groupe contre leur banquier, tout simplement parce que le banquier est un professionnel et que les petits épargnants spoliés sont des consommateurs lésés. Il est donc faux de dire qu'une partie de la population n'aura pas accès à l'action de groupe. Je le répète, les petits épargnants pourront défendre leurs droits grâce aux dispositifs de l'article 1er, qu'il s'agisse de l'action de groupe standard ou de l'action de groupe simplifiée.

Par ailleurs, Philippe Marini a retiré un élément de son amendement.

M. Philippe Marini. J'ai retiré la référence aux émetteurs d'instruments financiers, à votre demande !

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Vous avez en effet retiré cette référence à notre demande.

On vit une crise terrible,…

M. Philippe Marini. Oui.

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. … qui a été déclenchée en bonne partie par le monde de la finance.

M. Philippe Marini. Oui, oui…

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Il ne faudrait pas qu'on fasse aujourd'hui passer les émetteurs d'instruments financiers pour des victimes.

M. Philippe Marini. Il ne s'agit pas de cela ! C'est un contresens parfait !

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Ce sont eux qui nous ont mis dans cette situation ! Si nous sommes dans une situation difficile depuis de longues années, c'est parce que le monde de la finance s'est permis des choses et a plongé l'Europe et le monde dans la crise.

M. Philippe Marini. La finance, voilà l'ennemi !

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Nous avons la volonté de défendre les petits épargnants. Je le répète, l'action de groupe telle que nous l'avons votée permet de défendre les petits épargnants spoliés. *(M. Jean-François Husson s'exclame.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je ne sais pas si je vais rassurer Bruno Retailleau. Vous avez voté contre l'action de groupe, et vous voulez déjà l'étendre ! J'en suis ravi !

M. Philippe Marini. C'est un argument politique, qui ne répond pas à mon amendement !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Monsieur Marini, si vous le permettez, je vais vous répondre sérieusement, mais j'aimerais comprendre – je ne suis pas aussi expérimenté que vous – la logique politique de votre démarche.

M. Philippe Marini. Si j'avais le temps de l'expliquer, je le ferais, mais je ne dispose pas de ce temps !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Monsieur Marini, je vais vous répondre sur le fond. Prenez le temps de m'écouter, à moins que vous ne sachiez parler et écouter en même temps. Vous entendrez ainsi mes réponses, qui pourraient vous être utiles.

M. Philippe Marini. C'est facile de faire les questions et les réponses !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Il y a deux hypothèses. Si vous avez signé un contrat de consommation, vous êtes couvert ; j'ai déjà eu l'occasion de vous le dire. Par conséquent, rien ne justifie que l'on sollicite l'agrément d'une association d'investisseurs. Nous avons choisi de ne qualifier que les associations de consommateurs agréées, qui sont parfaitement capables de mener des actions de groupe. Si on acceptait votre proposition, il n'y aurait aucune raison de ne pas étendre davantage le champ ; cela reviendrait donc à ouvrir la boîte de Pandore et à remettre en cause l'équilibre du texte.

La seconde hypothèse concerne les détenteurs d'actions sèches. Ils sont exposés à l'aléa boursier, et nous ne pouvons pas couvrir par l'action de groupe les risques liés à l'aléa boursier.

M. Philippe Marini. Cela n'a rien à voir !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Quand il y a un contrat de consommation, ou un produit de placement, comme dans le cas d'Helvet Immo, que j'ai évoqué tout à l'heure, l'action de groupe peut être déclenchée. En revanche, il n'est pas possible de recourir à l'action de groupe pour protester contre le cours défavorable d'une action.

M. Philippe Marini. Ce n'est pas du tout ce que je propose ! Vous faites une caricature !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Monsieur Marini, ce n'est pas une caricature ! Si vous aviez assisté aux débats, vous auriez déjà entendu dix fois la raison pour laquelle nous avons choisi ce verrou.

M. Philippe Marini. Pas du tout ! Vous répondez à côté !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Vous arrivez après l'examen de l'article 1er pour poser une question à laquelle le Gouvernement et le rapporteur ont déjà répondu dix fois en commission et dix fois en séance plénière. Je me permets de faire la même réponse pour la onzième fois : oui, l'équilibre de ce projet de loi, ce sont les associations de consommateurs agréées, et voilà pourquoi le Gouvernement est défavorable à votre amendement. *(Applaudissements sur plusieurs travées du groupe socialiste.)*

Mme Laurence Rossignol. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 509 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 2

I. – *(Non modifié)* La sous-section 2 de la section 1 du chapitre Ier du titre Ier du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-15.* – Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »

II. – À l'article L. 532–2 du même code, la référence : « et L. 211–12 » est remplacée par les références : « , L. 211–12 et L. 211–15 ».

III. – *(Non modifié)* L'action exercée sur le fondement du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements au titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision constatant ces manquements, et qui n'est plus susceptible de recours, intervenue avant la date de publication de la présente loi.

III *bis*. – Après le troisième alinéa de l'article L. 462-7 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'ouverture d'une procédure devant l'Autorité de la concurrence, une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou la Commission européenne interrompt la prescription de l'action civile. L'interruption résultant de l'ouverture de cette procédure produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive. »

IV. – *(Non modifié)* Le III du présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna.

V. – Trente mois au plus tard après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et propose les adaptations qu'il juge nécessaires. Il envisage également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe, en examinant son extension aux domaines de la santé et de l'environnement.

M. le président. L'amendement n° 238 rectifié, présenté par M. Tandonnet, Mmes Dini, Létard et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéas 1 à 3

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement a pour objet de supprimer la désignation de tribunaux spécialisés pour traiter des actions de groupe. En effet, pourquoi créer des tribunaux d'exception ? Comme je l'ai dit lors de la discussion générale, la spécialisation de quelques tribunaux de grande instance, TGI, me semble totalement inadaptée.

Cela aurait des conséquences manifestement négatives. La spécialisation est inutile, dans la mesure où tous les TGI sont capables de traiter des affaires relevant du droit de la consommation ; c'est même leur quotidien. Les TGI de province ont d'ailleurs souvent été à la tête de la défense des consommateurs.

La désignation de tribunaux spécialisés poserait un problème d'éloignement de la justice par rapport aux citoyens, alors que cette matière touche tous les Français, tous les consommateurs ordinaires. Il faudra délocaliser des contentieux locaux vers des métropoles régionales, car tous les litiges ne seront pas de portée nationale. Il y aura donc des actions de groupe menées localement par cent ou deux cents consommateurs contre des entreprises défaillantes.

Or j'ai lu dans le rapport de nos collègues qu'il n'y aurait que huit tribunaux spécialisés : sept pour la France métropolitaine et un pour l'outre-mer. C'est une manière d'éloigner encore la justice des citoyens. À mon avis, c'est intenable. Aussi, je vous propose de renoncer à désigner des TGI spécialisés pour l'action de groupe et de nous en tenir au droit commun, afin que le dispositif soit adapté à tous les litiges, tant locaux que nationaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Il est souhaitable, en matière de droit de la consommation en général et donc en matière d'actions de groupe, de disposer de TGI spécialisés, comme c'est le cas en matière de propriété littéraire ou artistique, de marque communautaire, ou encore de reconnaissance des jugements d'adoption rendus à l'étranger. Il est vraiment préférable de disposer de tribunaux spécialisés.

Je reprends les arguments du rapport Béteille-Yung : « il convient de tenir compte des capacités des tribunaux à prendre en charge les actions de groupe. Celles-ci peuvent présenter un caractère massif et réunir plusieurs milliers de requérants. Or les greffes des juridictions les plus petites ne sont pas dimensionnés pour traiter un nombre trop élevé de demandes. »

La question de la proximité, que vous soulevez, se pose effectivement, mais nous avons besoin de tribunaux spécialisés capables de juger dans les délais les plus rapprochés et de la façon la plus appropriée. « La

concentration des contentieux dans quelques juridictions – je cite à nouveau le rapport Béteille-Yung – est neutre pour le consommateur. En revanche, elle évite à l'entreprise de devoir faire face à plusieurs instances dispersées sur tout le territoire, alors qu'elles concernent la même affaire. »

Prenons un exemple. Un professionnel rencontre des consommateurs dans une série de territoires. Il est bon qu'il y ait un TGI spécialisé pour faire en sorte que le jugement soit rendu dans les meilleures conditions. Du reste, la proposition consistant à réserver la compétence en matière d'action de groupe à quelques TGI spécialisés a fait l'objet d'un très large accord parmi les personnes entendues par Laurent Béteille et Richard Yung.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je voudrais d'abord confirmer les éléments apportés par M. le rapporteur s'agissant des avis rendus sur l'opportunité de confier les actions de groupe à des TGI spécialisés. À nos yeux, il s'agit de faciliter le regroupement des actions de groupe et de favoriser l'harmonisation des décisions, afin d'éviter l'éparpillement des doubles saisines. Le dispositif contribuera à l'efficacité et à la réactivité de la justice.

En effet, les TGI sont composés de magistrats professionnels qui apprécieront sereinement les actions de groupe dont ils seront saisis. Nous estimons que la spécialisation des tribunaux et le niveau du tribunal compétent – TGI – constituent des gages de fiabilité. Il est prévu – je vous le rappelle, ou je vous en informe – que les TGI spécialisés seront ceux qui sont déjà compétents en matière de pratiques restrictives de concurrence ; leur liste est d'ores et déjà établie par le décret n° 2009–1384 du 11 novembre 2009 : Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes et Fort-de-France.

M. le président. La parole est à M. Alain Bertrand, pour explication de vote.

M. Alain Bertrand. L'intervention de notre collègue Henri Tandonnet me paraît frappée au coin du bon sens. J'ai bien entendu ce qu'a dit M. le ministre, mais, s'il faut des tribunaux spécialisés, pour toutes les raisons avancées par M. le rapporteur, ce qui peut aussi s'entendre, je ne vois pas pourquoi cela tomberait, comme à chaque fois qu'il s'agit, dans ce pays, de spécialiser quelque chose ou de créer des écoles ou des universités, sur Lille, Toulouse, Marseille, Lyon, Bordeaux et compagnie.

On pourrait très bien envisager que certains tribunaux spécialisés soient installés ailleurs sur le territoire de la République française, qui s'étend aussi aux Pyrénées, aux Alpes, aux Vosges, au Jura et au Massif central. On pourrait très bien spécialiser le TGI de Rodez ou…

Plusieurs sénateurs du groupe socialiste. De Mende ! *(Sourires.)*

M. Alain Bertrand. … de Mende, en effet, ou d'ailleurs !

Je tenais à le dire. J'espère que Mme Cécile Duflot présentera bientôt son projet de loi sur l'égalité des territoires, parce que, à force de tout concentrer, depuis les premières décentralisations, dans les capitales régionales, nous, les humbles, les sans-grade, les petits, qui sommes républicains, laïques et attachés à la devise de notre chère France, nous n'y retrouvons plus nos petits.

C'est pour cette raison que, tout en ayant entendu le rapporteur et le ministre, je m'associerai à la démarche de notre collègue de l'UDI-UC.

M. le président. La parole est à M. Stéphane Mazars, pour explication de vote.

M. Stéphane Mazars. Je m'associerai moi aussi à l'amendement de notre collègue Henri Tandonnet. Le maillage judiciaire de notre territoire a déjà été bien mis à mal au cours des dernières années, notamment par la réforme de la carte judiciaire. *(Exclamations sur les travées de l'UMP.)*

Cela suffit maintenant ! Beaucoup de TGI ont déjà été supprimés ; c'était dans d'autres temps. Il faut arrêter de vider de leur contentieux ceux qui existent encore. Bientôt, comme le disait notre collègue Alain Bertrand, on ne pourra être jugé que dans les grandes métropoles.

Pour revenir au sujet qui nous intéresse, le droit de la consommation n'est pas, du point de vue technique, une matière relevant de juridictions hyperspécialisées. Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué le droit des marques : c'est un contentieux très technique, ce qui justifie qu'il soit confié à des TGI spécialisés.

Aujourd'hui, le droit de la consommation est déjà traité, en ce qui concerne les contentieux individuels, par les TGI, voire par les tribunaux d'instance, puisqu'il y a beaucoup de matières de consommation qui relèvent de la compétence de ces derniers. On peut donc très bien convenir que, demain, tous les TGI de France pourront connaître du contentieux de l'action de groupe.

S'il y a plusieurs TGI saisis, on regroupera les dossiers auprès de celui qui a été saisi le premier, comme cela se fait de façon très classique dans d'autres domaines.

Pour en revenir au contentieux de la concurrence, il est prévu que, lorsqu'ils connaîtront d'une question technique en matière de concurrence dans le cadre d'une action de groupe, les TGI seront liés de façon irréfragable par ce qui aura déjà été apprécié par la commission compétente en amont.

Aussi, à mon sens, il n'y a pas matière aujourd'hui à vider nos TGI de leurs compétences en matière de droit de la concurrence et de droit de la consommation dans le cadre des actions de groupe.

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch, pour explication de vote.

Mme Mireille Schurch. Nous soutiendrons cet amendement, parce que nous sommes très attachés à la proximité. Il pourra arriver que des personnes vivant en zone rurale soient à l'origine d'une action de groupe et il ne faudra pas qu'elles soient obligées de se déplacer loin, ce qui entraînerait beaucoup de dépenses supplémentaires. *(M. Yann Gaillard s'exclame.)*

Par ailleurs, nous faisons confiance au professionnalisme de l'ensemble des TGI de France, qui sauront très bien faire. Pour nous, il n'est pas nécessaire qu'il y ait des TGI spéciaux pour la consommation.

M. le président. La parole est à M. Henri Tandonnet, pour explication de vote.

M. Henri Tandonnet. Je souhaite répondre au rapporteur sur le terrain de la procédure. Lorsqu'il dit que les tribunaux de grande instance ordinaires ne pourront pas faire face à l'afflux des victimes, il commet une erreur car, justement, l'action de groupe permettra de faire représenter l'ensemble des victimes par une seule partie, qui sera l'association agréée. Il y aura donc une mise au rôle avec une seule partie.

Sur le fond, je me demande pourquoi il faudrait spécialiser des tribunaux, puisqu'il a été dit lors des débats d'hier que le fond du droit, c'est-à-dire le droit de la réparation, le droit des contrats, le respect des obligations légales, ne changeait pas. C'est le droit ordinaire qui s'appliquera et il s'agit seulement de regrouper les victimes, qui pourront agir par procureur.

Monsieur le président, le groupe UDI-UC demande un scrutin public sur cet amendement.

M. Alain Fouché. Très bien !

M. Jean-François Husson. Nous sommes majoritaires !

M. le président. La parole est à M. Alain Fouché, pour explication de vote.

M. Alain Fouché. Je soutiens tout à fait ce qui vient d'être dit. Nous avons des tribunaux qui fonctionnent très bien et qui peuvent parfaitement statuer sur ce genre d'affaires.

J'entendais dire tout à l'heure que le précédent gouvernement avait fermé un certain nombre de tribunaux. C'est vrai, mais l'actuel Président de la République avait bien indiqué au cours d'une réunion qu'il était contre ces fermetures et, sauf erreur de ma part, son programme prévoyait la réouverture d'un certain nombre de tribunaux. À ma connaissance, rien n'a été fait et nous attendons toujours. *(Protestations sur plusieurs travées du groupe socialiste.)*

M. Christian Cambon. Mme Taubira va régler cela !

M. le président. La parole est à M. François Fortassin, pour explication de vote.

M. François Fortassin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voterai cet amendement.

M. Jean-François Husson. Très bien !

M. François Fortassin. Prenons un exemple très simple : une entreprise locale, quelle que soit sa production, peut commettre une erreur qui cause un dommage à plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de consommateurs.

Quelle va être la réaction, localement, si cette affaire doit être jugée à Lille ou à Bordeaux, alors que l'entreprise se trouve à Perpignan ? Les gens penseront que le tribunal local est incompétent et que, dès lors, il peut très bien être fermé !

M. Jean-Jacques Mirassou. C'est une extrapolation !

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* J'ai entendu les arguments qui ont été développés par les différents orateurs.

À mes yeux, l'argument de la proximité tombe, puisque le consommateur se dirigera vers son association de consommateurs et le relais qu'elle a sur le terrain. Ce dernier prendra ensuite en charge la procédure. Tel est l'objectif de l'action de groupe : passer par une association pour ne pas avoir à réaliser toutes les démarches soi-même. La proximité sera donc assurée.

Ensuite, s'il n'y a pas d'instances spécialisées pour traiter des actions de groupe, je tiens à vous prévenir par anticipation des risques de conflits de jurisprudence pouvant naître.

Pour nous, il ne s'agit pas de remettre en cause le lien entre le justiciable et son territoire en dessaisissant les TGI existants. Le consommateur, qu'il soit de Perpignan, de Castelnaudary, de Saint-Renan ou de Senlis, victime dans sa commune d'un préjudice causé par une entreprise locale ou éloignée, souhaite obtenir réparation, peu importe que la décision soit prise très loin ou pas.

En réalité, dans ce genre de contentieux, il suivra l'évolution du dossier soit par le biais de l'association de consommateurs, qui lui écrira ou lui enverra un mail, soit par la presse. À mon sens, l'intérêt du consommateur, pour éviter notamment les conflits de jurisprudence, c'est que ce soit des tribunaux de grande instance spécialisés qui traitent de ces dossiers. *(M. Jean-Jacques Mirassou opine.)*

C'est la raison pour laquelle nous avons fait ce choix. J'ai entendu des arguments contraires,…

Un sénateur de l'UMP. Qui se tiennent !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* … qui se tiennent, en effet, mais, du point de vue de l'intérêt du consommateur, je réaffirme, au nom du Gouvernement, qu'il doit y avoir des tribunaux spécialisés.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 238 rectifié.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe de l'UDI-UC.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable, de même que l'avis du Gouvernement.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?…

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin n° 335 :

Nombre de votants	346
Nombre de suffrages exprimés	346
Pour l'adoption	207
Contre	139

Le Sénat a adopté.

M. Alain Fouché. Juridiquement, c'est une bonne chose !

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 556, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

III. - L'action exercée sur le fondement du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements au titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision de constatation des manquements intervenue avant la date de publication de la présente loi, quelle que soit la date à laquelle elle est devenue définitive.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. L'alinéa 4 contient une disposition transitoire prévoyant que seules les décisions des autorités de concurrence intervenues postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi peuvent servir de fondement à l'action de groupe. Cette rédaction n'est pas claire, car on ne comprend pas la situation des décisions intervenues avant l'entrée en vigueur de la loi, mais devenues définitives après.

Cet amendement vise donc à éviter tout risque de mauvaise interprétation.

M. le président. L'amendement n° 667, présenté par M. M. Bourquin, au nom de la commission des affaires économiques, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Remplacer les mots :

, et qui n'est plus susceptible de recours, intervenue avant

par les mots :

qui n'est plus susceptible de recours à

La parole est à M. Martial Bourquin, rapporteur, pour présenter cet amendement et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 556.

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. L'amendement n° 667 vise à clarifier la formulation de l'alinéa 4 de cet article, dont l'ambiguïté a été soulevée par Élisabeth Lamure et le groupe UMP.

L'alinéa 4 de l'article 2 prévoit en effet que, en matière de concurrence, une action de groupe ne pourra pas être engagée sur le fondement d'une décision d'une autorité de la concurrence constatant des manquements, et qui n'est plus susceptible de recours, intervenue avant la publication de la loi.

L'ambiguïté de cette formulation pose question dans le cas des décisions intervenues avant la promulgation de la loi mais devenues définitives après.

Par cet amendement, nous tenons à indiquer clairement qu'une action de groupe ne pourra être engagée sur le fondement d'une décision devenue définitive avant la promulgation de loi, ce qui correspond à l'intention du Gouvernement et de nos collègues députés.

En conséquence, je vous propose d'émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 556 du groupe UMP…

Mme Élisabeth Lamure. Dommage !

M. Antoine Lefèvre. C'était bien tenté !

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. … et de donner une issue positive à l'amendement que je viens de vous présenter, même si nous poursuivons le même objectif.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 556 et favorable à l'amendement n° 667.

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour explication de vote sur l'amendement n° 556.

Mme Élisabeth Lamure. Au vu de la réponse de M. le rapporteur, il me semble que nous ne parlons pas de la même chose. À la lecture de l'alinéa 4, on ne comprend pas si c'est la décision initiale ou la décision définitive qui n'est plus susceptible de recours. Or je crains que l'amendement n° 667 ne réponde pas à cette question. Aussi, j'aurais besoin d'explications complémentaires.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 556.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 667.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 533 rectifié *bis*, présenté par MM. Husson, Cointat, D. Laurent, Milon et Türk, Mme Bruguière et M. Longuet, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 4

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

De même, l'action sur le fondement du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne pourra être exercée qu'envers les contrats conclus et les manquements à des obligations légales intervenus, postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

La parole est à M. Jean-François Husson.

M. Jean-François Husson. Il s'agit d'encadrer l'application de cette loi dans le temps. En effet, en l'état actuel, le projet de loi ne comporte aucune précision sur sa date d'entrée en vigueur, ce qui a des conséquences sur les possibilités de recours. On pourrait ainsi, à l'occasion d'un litige de la consommation, revenir sur des faits antérieurs à l'adoption de la loi, ce qui serait une première cause de préjudice.

De plus, cette incertitude pourrait être source d'un deuxième préjudice pour les entreprises d'assurances, puisque la responsabilité civile assurantielle suppose la constitution de provisions. De surcroît, les actions de groupe peuvent mettre en jeu des montants financiers importants, ce qui risque de déséquilibrer les comptes de ces entreprises.

Enfin, du point de vue du simple bon sens, cette absence de délimitation dans le temps est tout sauf logique !

M. le président. L'amendement n° 557, présenté par Mme Lamure et les membres du groupe Union pour un mouvement populaire, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 4

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

En ce qui concerne les actions visées au a de l'article L. 423–1, le chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne s'applique qu'aux contrats conclus et aux manquements à des obligations légales survenus postérieurement au 1er janvier 2012.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement est pratiquement identique à l'amendement que vient de présenter notre collègue.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Ces amendements sont extrêmement restrictifs, parce que les manquements intervenus après la publication de la loi, mais liés à des obligations contractées avant cette publication, ne pourraient pas faire l'objet d'une action de groupe ! Par ailleurs, les manquements aux obligations légales existant antérieurement à la loi ne pourraient pas faire non plus l'objet d'une action de groupe.

En fait, ces deux amendements annihileraient le dispositif d'action de groupe prévu par le projet de loi. Je vous propose donc, mes chers collègues, de les rejeter.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. L'avis du Gouvernement est identique à celui du rapporteur.

Je saisis cette occasion pour préciser que nous souhaitons ne pas limiter la portée de la décision et du vote que le Sénat vient d'émettre, après l'Assemblée nationale. En l'occurrence, je le répète, les pratiques anticoncurrentielles sont déjà sanctionnées par l'Autorité de la concurrence et les sociétés concernées peuvent se voir infliger une amende : dès lors que la décision n'est pas définitive, nous considérons que des actions de groupe peuvent être enclenchées dès la publication de la loi, même si les pratiques anticoncurrentielles ont été constatées avant cette publication.

Je ne peux donc pas émettre un avis favorable sur ces deux amendements qui restreignent considérablement la portée de l'action de groupe.

M. le président. La parole est à M. Jean-François Husson, pour explication de vote sur l'amendement n° 533 rectifié *bis*.

M. Jean-François Husson. J'ai bien entendu les arguments de M. le rapporteur et de M. le ministre qui me semblent poser clairement un problème du point de vue de la rétroactivité des textes.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Mais non !

M. Jean-François Husson. Monsieur le rapporteur, je n'ai pas le sentiment d'être restrictif. Puisque nous parlons de droit de la consommation et de droit ouvert à des actions de groupe, notre amendement est juste, équilibré et, je le répète, logique !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 533 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 557.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 558 rectifié, présenté par Mme Lamure, M. Retailleau et les membres du groupe Union pour un mouvement populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 6

1° Première phrase

Remplacer le mot :

interrompt

par le mot :

suspend

2° Seconde phrase

Remplacer les mots :

L'interruption

par les mots :

La suspension

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. L'interruption de la prescription, qui annule le délai déjà couru, ne semble pas appropriée au cas envisagé. Nous proposons de lui substituer la notion de suspension qui permet de mettre le cours du délai de prescription « entre parenthèses » pendant la durée de la procédure de sanction.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. L'alinéa 6 de l'article 2 dispose que l'ouverture d'une procédure devant une autorité de la concurrence interrompt la prescription de l'action civile, c'est-à-dire conduit à « remettre le compteur à zéro ».

Nos collègues du groupe UMP proposent que l'ouverture d'une telle procédure conduise uniquement à suspendre la prescription, c'est-à-dire à mettre le cours du délai de prescription « entre parenthèses ».

À mes yeux, la suspension présente des inconvénients majeurs en termes de computation des délais pour les consommateurs victimes de pratiques anticoncurrentielles. Pour autant, après en avoir débattu, la commission souhaite entendre l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* La suspension de la prescription ne doit pas être préférée à l'interruption de la prescription, dans la mesure où, à nos yeux, elle présente des inconvénients majeurs de computation des délais pour chacun des consommateurs victimes de pratiques anticoncurrentielles.

En effet, la caractéristique principale de la suspension est qu'elle fait repartir le délai de prescription au moment où il s'est arrêté : ce moment pourra être différent pour chaque consommateur et le risque d'une prescription de l'action civile ne peut totalement être exclu pour certains d'entre eux. Cette computation des délais qui peuvent être différents d'un consommateur à l'autre, en fonction du moment où chacun a connaissance de son préjudice, risque de créer un large contentieux, incompatible avec une action de groupe efficace.

L'interruption de la prescription évite cet écueil en faisant repartir le délai « à zéro », à compter de la décision définitive. Ainsi, à compter de cette date, tous les consommateurs disposent d'un délai de cinq ans pour s'inscrire dans une action de groupe ou mener une action individuelle. Dans ces conditions, leur droit à agir sera véritablement préservé.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 558 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 153 rectifié, présenté par MM. Plancade, Bertrand, Collin, Collombat, Fortassin, Hue, Tropeano et Vendasi, est ainsi libellé :

Alinéa 8, seconde phrase

Après le mot :

extension

rédiger ainsi la fin de cette phrase :

au domaine de l'environnement.

La parole est à M. Alain Bertrand.

M. Alain Bertrand. Cet amendement est retiré, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 153 rectifié est retiré.

L'amendement n° 446, présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 8, seconde phrase

Après les mots :

de la santé

insérer les mots :

, financier et bancaire

La parole est à M. Gérard Le Cam.

M. Gérard Le Cam. Nous avons déjà souhaité élargir l'action de groupe aux domaines de la santé et de l'environnement, sans succès. En revanche, le présent amendement vise à l'élargir au domaine bancaire et financier. J'ai cru comprendre que cette extension était possible et acquise, et je m'en réjouis. Je souhaiterais cependant l'entendre dire une nouvelle fois, ce qui nous permettra de considérer que nous avons obtenu satisfaction.

M. Jean-Jacques Mirassou. Un petit effort !

M. Gérard Le Cam. C'est mieux quand c'est écrit !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. M. le sénateur Gérard Le Cam demande que soit précisé au compte rendu qu'un petit porteur pourra effectivement, s'il se sent spolié par un professionnel, entamer une action de groupe, avec d'autres personnes qui seraient dans une situation similaire, pour remédier à sa spoliation.

Nous ne sommes plus dans le même débat que tout à l'heure, où il s'agissait de défendre de grands instruments financiers. En l'occurrence, des consommateurs sont victimes des agissements d'un professionnel et, dans ce cadre, ils pourraient bénéficier de l'action de groupe.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Parfait !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je vais repréciser la position du Gouvernement à l'intention du sénateur Le Cam.

Dès lors qu'un contrat de consommation lie une banque ou un établissement de crédit à un épargnant ou à n'importe quel consommateur – d'ailleurs, au regard des textes européens, l'investisseur, quand il n'agit pas à titre professionnel, est considéré comme un consommateur –, le consommateur aura la possibilité de se retourner contre la banque ou l'établissement financier qui aurait fait preuve d'un manquement à ses obligations légales ou contractuelles. L'action de groupe peut donc parfaitement être déclenchée.

Le champ qui vous préoccupe, monsieur le sénateur, est par conséquent couvert par la rédaction actuelle du texte.

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch, pour explication de vote.

Mme Mireille Schurch. Nous avons dit que le domaine de la santé était exclu de l'action de groupe. J'ai bien entendu les explications de M. le ministre : en suivant son raisonnement, les victimes du Mediator pourraient engager une action de groupe sur la base de ce projet de loi, puisqu'elles ont consommé ce médicament.

Ne peut-on pas préciser dans le texte même de la loi que les domaines financier et bancaire entrent dans le champ de l'action de groupe, puisque nous avons renvoyé à plus tard son extension aux domaines de l'environnement et de la santé ?

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Nous renvoyons à plus tard l'extension de l'action de groupe aux domaines de l'environnement et de la santé, dès lors qu'il s'agira d'indemniser le préjudice corporel.

Adoptons un raisonnement par l'absurde – et pardonnez-moi s'il s'agit d'un sujet grave – : dans l'absolu, il est possible de déclencher une action de groupe contre un laboratoire pharmaceutique qui aurait commercialisé un médicament dont les effets se seraient avérés néfastes pour la santé. Il ne faut cependant pas oublier que, dans le cadre de l'action de groupe ouverte aux consommateurs, ceux-ci ne peuvent attendre que la réparation de leur préjudice économique. Objectivement, une victime du Mediator n'attend pas le remboursement de la tablette de médicament, mais la réparation du préjudice de santé qu'elle a subi !

C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité exclure les litiges relevant du domaine de la santé, qui seront traités dans le cadre d'une action de groupe spécifique, dédiée à la réparation du préjudice corporel. C'est donc un sujet distinct.

Pour ce qui relève des services financiers et bancaires, ils sont inclus dans le champ de l'action de groupe « consommation » telle que nous la votons aujourd'hui, dès lors qu'un contrat de consommation a été conclu. J'ai évoqué tout à l'heure les placements financiers : les banques et les établissements de crédit sont soumis à des obligations légales et à des obligations contractuelles, ils doivent les respecter ; si tel n'est pas le cas, les consommateurs peuvent se réunir et déclencher une action de groupe.

Je le répète, les domaines financier et bancaire entrent dans le champ de la loi, pour la santé et l'environnement, il faut encore attendre.

M. le président. Monsieur Le Cam, l'amendement n° 446 est-il maintenu ?

M. Gérard Le Cam. Compte tenu de ces explications rassurantes, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 446 est retiré.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

B. Deuxième lecture

1. Assemblée nationale

a. Projet de loi n° 1357

Chapitre I[ER]

Action de groupe

Article 1[er]

Le titre II du livre IV du code de la consommation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« Chapitre III

« Action de groupe

« Section 1

« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir

« *Art. L. 423-1.* – Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles :

« 1° À l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;

« 2° Ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

« L'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.

« Lorsque plusieurs associations introduisent une action portant sur les mêmes faits, elles désignent l'une d'entre elles pour conduire celle qui résulte de la jonction de leurs différentes actions. À défaut, cette désignation est effectuée par le juge.

« *Art. L. 423-2. – (Non modifié)*

« Section 2

« Jugement sur la responsabilité

« *Art. L. 423-3.* – Le juge statue sur la responsabilité du professionnel au vu des cas individuels présentés par l'association requérante. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.

« Le juge détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini, ainsi que leur montant ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en œuvre par le professionnel.

« *Art. L. 423-3-1.* – S'il juge que la responsabilité du professionnel est engagée, le juge ordonne par la même décision les mesures adaptées pour informer de cette décision les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe.

« Les mesures de publicité du jugement sont à la charge du professionnel. Elles 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.

« *Art. L. 423-3-2.* – Dans la même décision prononçant la responsabilité du professionnel, le juge fixe le délai dont disposent les consommateurs pour adhérer au groupe afin d'obtenir la réparation de leur préjudice. Ce délai ne peut être inférieur à deux mois ni supérieur à six mois après l'achèvement des mesures de publicité ordonnées par lui.

« Il détermine les modalités de cette adhésion et précise si les consommateurs s'adressent directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association ou du tiers mentionné à l'article L. 423-4.

« L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante. Le juge détermine à cet effet les conditions dans lesquelles, le cas échéant, l'association perçoit, gère et reverse aux intéressés les indemnités qui leur sont dues.

« L'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante.

« *Art. L. 423-3-3.* – Le juge fixe le délai dans lequel doit intervenir la réparation des préjudices des consommateurs lésés, ainsi que celui ouvert, à cette échéance, pour le saisir en application de l'article L. 423-6 des demandes d'indemnisation non satisfaites.

« *Art. L. 423-3-4.* – Lorsqu'il statue sur la responsabilité, le juge peut condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en œuvre de l'article L. 423-4.

« Il peut ordonner, lorsqu'il la juge nécessaire et compatible avec la nature de l'affaire, la consignation à la Caisse des dépôts et consignations d'une partie des sommes dues par le professionnel.

« *Art. L. 423-4. – (Non modifié)*

« Section 2 bis

« Procédure d'action de groupe simplifiée

« *Art. L. 423-4-1.* – Lorsque l'identité et le nombre des consommateurs lésés sont connus et lorsque ces consommateurs ont subi un préjudice d'un même montant ou d'un montant identique par période de référence, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier à les indemniser directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe.

« Préalablement à son exécution par le professionnel et selon des modalités et dans le délai fixé par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

« En cas d'inexécution par le professionnel, à l'égard des consommateurs ayant accepté l'indemnisation, de la décision rendue dans le délai fixé, les articles L. 423-6 et L. 423-7 sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation dans les termes de la décision vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente section.

« Section 3

« Liquidation des préjudices et exécution

« *Art. L. 423-5. – (Non modifié)*

« *Art. L. 423-6.* – Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent entre l'association, le professionnel ou les consommateurs, à l'occasion des phases d'adhésion au groupe et de liquidation des préjudices.

« Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

« *Art. L. 423-7.* – L'association requérante représente les consommateurs membres du groupe qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée du jugement mentionné au second alinéa de l'article L. 423-6.

« Section 4

« Médiation

« *Art. L. 423-8.* – Seule l'association requérante peut participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels mentionnés à l'article L. 423-1.

« *Art. L. 423-9.* – Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui vérifie s'il est conforme aux intérêts de ceux auxquels il a vocation à s'appliquer et lui donne force exécutoire. Cet accord précise les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de la possibilité d'y adhérer, ainsi que les délais et modalités de cette adhésion.

« Section 5

« Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence

« *Art. L. 423-10.* – Lorsque les manquements reprochés au professionnel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de l'action mentionnée à l'article L. 423-1 que sur le fondement d'une décision constatant les manquements, qui n'est plus susceptible des voies de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation et qui a été prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes.

« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont réputés établis de manière irréfragable pour l'application de l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-11.* – L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au-delà d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la décision mentionnée à l'article L. 423-10 n'est plus susceptible de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation.

« *Art. L. 423-11-1 (nouveau).* – Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 423-3-1, le juge peut ordonner l'exécution provisoire du jugement mentionné à l'article L. 423-3 pour ce qui concerne les seules mesures de publicité, afin de permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti.

« Section 6

« Dispositions diverses

« *Art. L. 423-12 et L. 423-13. – (Non modifiés)*

« *Art. L. 423-14.* – L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par la décision du juge mentionnée à l'article L. 423-3 ou d'un accord homologué en application de l'article L. 423-9.

« *Art. L. 423-15.* – N'est pas recevable l'action prévue à l'article L. 423-1 lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits, les mêmes manquements et la réparation des mêmes préjudices que ceux ayant déjà fait l'objet du jugement prévu à l'article L. 423-3 ou d'un accord homologué en application de l'article L. 423-9.

« *Art. L. 423-16 et L. 423-17. – (Non modifiés)*

« Section 7

« Dispositions relatives aux outre-mer

« *Art. L. 423-18. – (Non modifié)* »

Article 2

I et II. – (*Supprimés*)

III. – L'action exercée sur le fondement du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements au titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision constatant ces manquements qui n'est plus susceptible de recours à la date de publication de la présente loi.

III *bis*. – Après le troisième alinéa de l'article L. 462-7 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'ouverture d'une procédure devant l'Autorité de la concurrence, une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou la Commission européenne interrompt la prescription de l'action civile. L'interruption résultant de l'ouverture de cette procédure produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive. »

IV. – *(Non modifié)*

V. – Trente mois au plus tard après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et propose les adaptations qu'il juge nécessaires. Il envisage également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe, en examinant son extension aux domaines de la santé et de l'environnement.

b. Rapport n° 1574 de M. Hammadi et Mme Le Loch

Examen en commission

(…)

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 avions 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.

(…)

M. Razzy 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.

(…)

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.

(…)

M. Thierry Benoit. (…)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.

(…)

M. André Chassaigne. 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.

(…)

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.

(…)

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'avions 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.

(…)

Examen des articles

(…)

Chapitre I^{er} **Action de groupe**

Article 1er (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

DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Après des années de réflexion et de travaux, l'action de groupe a enfin été introduite en droit français à travers l'article 1er du projet de loi.

Sans reprendre l'analyse et le descriptif complet de cet article (on renverra pour ce faire au rapport établi par ses rapporteurs lors de la première lecture [(3)]), il suffit de rappeler que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale permet à des consommateurs placés dans une situation similaire qui auraient subi un préjudice matériel en raison du manquement par un professionnel à ses obligations contractuelles (dans le cadre soit de la vente de biens ou de la prestation de services, soit lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles) de lancer une action de groupe à son encontre par le biais d'une association de défense des consommateurs agréée au niveau national.

En outre, à l'initiative de votre rapporteur, l'Assemblée nationale a adopté une série de dispositions permettant d'engager une action de groupe simplifiée à partir du moment où le préjudice ainsi que le nombre de

consommateurs lésés sont parfaitement connus, permettant ainsi une indemnisation plus rapide que par le canal de l'action de groupe « classique ».

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La mise en œuvre de l'action de groupe de droit commun

Conditions préalables permettant le recours à l'action de groupe

Dans ce cadre, le Sénat a tout d'abord apporté quelques modifications rédactionnelles à l'article L. 423-1.

Il a précisé que les consommateurs devaient être placés dans une « situation similaire ou identique », l'Assemblée nationale (qui avait réfléchi à cette question de terminologie) ayant, pour sa part, estimé que le terme « similaire » étant plus large que celui d'« identique », il l'englobait par définition.

Il a, par ailleurs, adopté une rédaction quelque peu différente de celle de l'Assemblée pour qualifier la nature du préjudice indemnisable, la notion de « préjudice patrimonial résultant d'un dommage matériel » ayant ainsi remplacé celle de « préjudice matériel résultant d'une atteinte au patrimoine des consommateurs ».

Il a enfin adopté un amendement de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (ci-après « Commission des Lois »), disposant qu'en cas de lancement d'une action de groupe par plusieurs associations, celles-ci devraient désigner l'une d'entre elles pour conduire l'action ; en cas de désaccord, cette tâche serait ensuite dévolue au juge.

Dispositions relatives à l'office du juge

À la faveur d'une nouvelle rédaction de l'article L. 423-3 nouveau, le Sénat a supprimé la notion de « même décision » dans laquelle le juge vérifie la réunion des conditions permettant le lancement de l'action de groupe, définit le groupe et détermine le montant des préjudices à verser à chaque consommateur lésé.

Le Sénat a par ailleurs supprimé l'alinéa prévoyant que le juge avait le pouvoir, à tout moment de la procédure, d'ordonner toute mesure d'instruction légalement admissible en vue de la conservation des preuves et de la production des pièces nécessaires à la résolution de l'affaire.

La mise en œuvre de l'action de groupe simplifiée

Mme Bonnefoy a présenté plusieurs amendements, qui ont été adoptés, destinés à mieux encadrer l'action de groupe simplifiée :

- un premier amendement a souhaité clarifier la notion de consommateurs « identifiés » en précisant que l'action de groupe simplifiée ne peut se mettre en œuvre que « lorsque l'identité et le nombre de consommateurs lésés sont connus » ;

- usant d'une rédaction quelque peu alambiquée, un deuxième amendement a souhaité limiter cette procédure aux « cas de préjudices sériels », c'est-à-dire aux cas où le préjudice a été « d'un même montant ou d'un montant identique par période de référence » ;

- enfin, un amendement a supprimé la possibilité offerte au juge d'indemniser les consommateurs lésés « sous astreinte » si besoin était.

Le recours à la procédure de médiation

La Commission des affaires économiques du Sénat a adopté plusieurs amendements de clarification sur la procédure de médiation pour préciser notamment que seule l'association de consommateurs agréée pouvait participer à une médiation, et que le juge avait également pour mission de vérifier que l'accord obtenu en conclusion de la médiation est conforme à l'intérêt des parties.

POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

La mise en œuvre de l'action de groupe de droit commun

Conditions préalables permettant le recours à l'action de groupe

Votre rapporteur a donné un avis favorable à un amendement (sous-amendé par le Gouvernement), adopté par la Commission des affaires économiques, précisant qu'il peut y avoir plusieurs défendeurs dans le cadre d'une même action de groupe. Cette question, qui avait déjà été débattue en première lecture, trouve là une solution rédactionnelle satisfaisante, l'article L. 423-1 faisant désormais référence aux manquements commis par « un ou plusieurs mêmes professionnels », visant ainsi en particulier les situations où plusieurs professionnels sont à l'origine d'un même préjudice comme cela devrait être fréquemment le cas dans le domaine des pratiques anticoncurrentielles.

Dispositions relatives à l'office du juge

Votre rapporteur et les membres du groupe SRC ont déposé deux amendements identiques afin de revenir à la rédaction de la première phrase du premier paragraphe de l'article L. 423-3 (alinéa 14) telle qu'elle avait été adoptée par l'Assemblée nationale.

En effet, il est apparu plus clair, c'est d'ailleurs ce qui avait motivé la rédaction proposée à l'Assemblée nationale en première lecture, que l'on précise de nouveau que les différents points établis par le juge le sont en *une seule et même décision.* Celle-ci permet ainsi de s'assurer de la recevabilité de l'action tout en évitant les actions abusives, sans aller pour autant jusqu'à l'introduction d'une véritable phase de recevabilité de l'action ou à établir une liste de critères de recevabilité.

La Commission des affaires économiques a également adopté un amendement de votre rapporteur visant à supprimer la dernière phrase de l'alinéa 20, qui confiait au juge le soin de déterminer les conditions dans lesquelles l'association requérante perçoit, gère et reverse les indemnités dues au consommateur, cette préoccupation étant déjà prise en compte à l'alinéa 25.

La mise en œuvre de l'action de groupe simplifiée

Eu égard à la difficulté d'appréhender la notion de « montant identique par période de référence » introduite par le Sénat, votre rapporteur a proposé à la Commission des affaires économiques de revenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture afin de faciliter et de ne pas trop circonscrire la mise en œuvre de l'action de groupe simplifiée.

Dispositions relatives à l'action de groupe en matière de pratiques anticoncurrentielles

Enfin, votre rapporteur a demandé à la Commission des affaires économiques d'adopter un amendement de nature à faciliter l'action de groupe dans le domaine des pratiques anticoncurrentielles.

Aux termes de la rédaction issue des travaux du Sénat, lorsqu'un manquement est reproché à un professionnel, sa responsabilité ne doit être engagée dans le cadre d'une action de groupe que sur le fondement d'une décision qui constate le manquement prononcée par une autorité chargée de la concurrence ou une juridiction, et qui n'est plus susceptible de recours. L'amendement présenté a souhaité préciser que seule comptait la constatation objective du manquement, sans appréciation sur le fond de l'affaire, car c'est elle qui détermine le point de départ de l'action de groupe. Celle-ci pourra ainsi être lancée dès que la décision portant sur les faits ne sera plus susceptible de recours. En France, lorsque l'Autorité de la concurrence constate un manquement, sa décision n'est quasiment jamais remise en cause y compris en cas d'appel devant la cour d'appel de Paris ou, ensuite, devant la Cour de cassation : il est apparu dommageable aux yeux de votre rapporteur de devoir attendre que tous les recours soient épuisés, sur tous les plans d'une affaire, pour lancer une action de groupe. Car, s'il peut être long de mesurer exactement une atteinte à l'économie, aux consommateurs ou au marché, il n'est jamais nécessaire d'attendre très longtemps pour déterminer le manquement permettant d'engager une action de groupe.

*

* *

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'émets 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.*

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 adoptions 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 avions 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 Commisssion 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 1er, 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'émets 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 1er, 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 1er 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 bancale 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'émets 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'émets 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 légistique 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.*

La Commission examine l'amendement CE401 de M. Razzy Hammadi, rapporteur.

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Cet amendement est défendu.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle aborde l'amendement CE38 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. La médiation doit pouvoir intervenir à tout moment de la procédure, ce qui donnera aux parties la possibilité de régler tout l'objet du litige : responsabilité, indemnisation et modalités d'indemnisation.

M. Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation. Avis défavorable, pour les mêmes raisons qu'en première lecture.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'amendement est satisfait, puisque la médiation est de droit, quel que soit l'état de la procédure.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle étudie l'amendement CE145 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. L'amendement va dans le même sens que le précédent.

M. le ministre. Avis défavorable.

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

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CE146 de M. Damien Abad.*

Elle aborde l'amendement CE72 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. L'amendement tend à instaurer une possibilité pour le juge d'ordonner des mesures de conservation des preuves, qu'elles soient aux mains du professionnel ou des consommateurs, s'agissant de manquements dans le domaine de la concurrence.

Au titre de la rédaction actuelle, l'action de groupe ne peut être mise en œuvre dans le domaine de la concurrence tant que la décision déterminant la responsabilité du ou des professionnels est susceptible de recours. Ce délai très long - car il peut s'écouler cinq, voire sept ans avant que le jugement soit confirmé en cassation - risque d'entraîner la disparition des preuves, par exemple des factures, que les consommateurs ne gardent pas indéfiniment.

M. le ministre. Avis défavorable. Le texte du Sénat prévoit que la responsabilité du professionnel ne puisse être prononcée que lorsque la décision de l'Autorité de la concurrence est devenue définitive. En d'autres termes, tandis que l'action de groupe peut être introduite sur la base d'une décision de l'Autorité de la concurrence non encore définitive, le juge ne peut rendre son jugement que lorsque cette décision est devenue définitive.

Nous sommes en présence d'un mécanisme à deux temps. D'une part, l'action pouvant être introduite avant une décision définitive de l'Autorité de la concurrence, le juge a la faculté d'ordonner des mesures de préservation des preuves, s'il l'estime nécessaire. D'autre part, le jugement sur la responsabilité ne sera prononcé que lorsque la décision de l'Autorité de la concurrence ne sera plus susceptible de recours.

Par ce dispositif, le Gouvernement préserve l'efficacité de l'action de groupe et protège les entreprises d'un jugement trop précoce, qui n'aurait pas de raison d'être si la décision de l'Autorité de la concurrence était invalidée.

L'amendement étant satisfait, je vous propose de le retirer. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

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

Elle en vient à l'amendement CE89 de Mme Catherine Vautrin.

M. Damien Abad. Il s'agit de revenir sur un amendement des sénateurs adopté en séance publique, qui permet d'engager l'action de groupe alors même que la décision qui la fonde n'a pas été prise et n'est pas définitive.

M. le ministre. Avis défavorable. L'amendement a été discuté en première lecture.

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

Elle est saisie de l'amendement CE475 du rapporteur.

M. le rapporteur. Aux termes de la rédaction actuelle, lorsqu'un manquement est reproché à un professionnel, sa responsabilité ne doit être engagée dans le cadre d'une action de groupe que sur le fondement d'une décision qui constate le manquement prononcée par une autorité chargée de la concurrence ou une juridiction, et qui n'est plus susceptible de recours.

L'amendement vise à préciser que seul compte la constatation objective du manquement, sans appréciation sur le fond de l'affaire, car elle détermine le point de départ de l'action de groupe. Celle-ci pourra être lancée dès que la décision portant sur les faits n'est plus susceptible de recours. En France, lorsque l'Autorité de la concurrence constate un manquement, sa décision n'est quasiment jamais remise en cause et, quand il faut attendre celle-ci pendant deux à quatre ans, le temps consacré à la stricte détermination de la responsabilité est extrêmement réduit. En cas d'appel devant la cour d'appel de Paris ou la Cour de cassation, la décision est rarement remise en cause.

En conséquence, il serait dommage d'attendre que tous les recours soient épuisés, sur tous les plans de l'affaire, pour lancer une action de groupe. Car, s'il peut être long de mesurer exactement une atteinte à l'économie, aux consommateurs ou au marché, il n'est jamais nécessaire d'attendre très longtemps pour déterminer le manquement permettant d'engager une action de groupe.

M. le ministre. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle aborde l'amendement CE88 de Mme Catherine Vautrin.

M. Damien Abad. L'amendement concerne la non-rétroactivité du texte, dont nous avons déjà longuement parlé.

M. le ministre. Avis défavorable.

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

Elle étudie l'amendement CE32 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. L'amendement, déjà évoqué en première lecture, réduit de cinq à deux ans le délai d'action laissé aux associations de consommateurs agréées. Il est préférable qu'une entreprise déjà sanctionnée par l'Autorité de la concurrence solde rapidement toutes les conséquences des actes qui lui sont reprochés.

M. le ministre. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Même avis. Le délai de cinq ans est de droit.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 1er **modifié.***

Article 2 (article L. 462-7 du code de commerce)

Dispositions complémentaires relatives à l'action de groupe

DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dispositions du projet de loi originel

L'article 2 du projet de loi vise tout d'abord à insérer dans le code de l'organisation judiciaire un nouvel article L. 211-15 instaurant le principe selon lequel des tribunaux de grande instance (TGI) seraient spécialement désignés afin de traiter des actions de groupe engagées sur le territoire national. Cet article a également pour objet de circonscrire dans le temps l'application des dispositions relatives à l'action de groupe en matière de concurrence, une telle action ne pouvant en effet être engagée pour réparer des préjudices causés par des manquements au droit de la concurrence qui auraient fait l'objet d'une décision devenue définitive intervenue avant la date de publication de la présente loi.

Examen par l'Assemblée nationale

Lors de son examen en Commission des affaires économiques, deux principales dispositions ont été adoptées :

→ un amendement de la Commission des Lois, présenté par son rapporteur M. Sébastien Denaja, a été adopté afin de faire coïncider les délais de prescription des actions individuelles avec ceux des actions de groupe, permettant ainsi d'avoir le même point de départ pour la computation des délais.

→ un autre amendement a été adopté afin de demander au Gouvernement de présenter au Parlement un rapport, dans le délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, pour faire un bilan de la mise en œuvre des articles 1er et 2 relatifs à l'action de groupe.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté le texte de l'article 2 sans lui apporter aucune modification.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a apporté plusieurs modifications au texte de l'Assemblée nationale.

Suppression des dispositions relatives aux TGI spécialisés

Estimant que la spécialisation de certains TGI pour juger des actions de groupe se heurtait autant au principe selon lequel tout TGI est *a priori* compétent pour examiner une telle action, puisque traitant dès à présent du contentieux de la consommation, et que la spécialisation de seulement huit tribunaux sur l'ensemble du territoire risquait d'éloigner la justice du justiciable, le groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC a présenté un amendement tendant à la suppression de ces dispositions. À l'appui de cet amendement, certains sénateurs ont également regretté que ce soient toujours les mêmes TGI qui soient spécialisés (Marseille, Bordeaux, Lille, Nancy, Paris, Fort-de-France, Lyon et Rennes) alors que, au nom de l'égalité dans les territoires, on aurait très bien pu en désigner d'autres.

En dépit de l'avis défavorable de la Commission et du Gouvernement, le Sénat a adopté cet amendement dans le cadre d'un scrutin public, par 207 voix contre 139.

Clarification rédactionnelle sur le point de départ de la computation des délais pour les actions de groupe intervenant dans le champ de la concurrence

À l'initiative de ses rapporteurs, MM. Martial Bourquin et Alain Fauconnier, la Commission des affaires économiques du Sénat a adopté un amendement modifiant la disposition issue de l'amendement présenté à l'Assemblée nationale par M. Denaja. Afin de tenir compte de la diversité des procédures existant à travers l'Union européenne devant une autorité de concurrence, elle a ainsi préféré substituer à la notion de « saisine de l'Autorité de la concurrence ou d'une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne » la notion plus précise d'« ouverture d'une procédure devant l'Autorité de la concurrence… ».

Délai pour la demande d'un rapport sur la mise en œuvre de la procédure de l'action de groupe

Un amendement de M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis au nom de la Commission du développement durable, a été adopté afin de réduire de quatre ans à trente mois le délai de remise au Parlement d'un rapport faisant le bilan de la mise en œuvre de l'action de groupe instaurée par le présent projet de loi.

Extension à venir du champ de l'action de groupe

Dans le cadre du même amendement présenté par M. Fichet, la Commission des affaires économiques du Sénat a précisé que le rapport du Gouvernement devait notamment s'attacher à examiner la possible extension de l'action de groupe aux champs de la santé et de l'environnement.

POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur a souhaité déposer un amendement afin de réaffirmer très clairement que le contentieux des actions de groupe doit être jugé par des tribunaux de grande instance spécialisés.

En effet, outre qu'il ne devrait pas être quantitativement très important, ce contentieux devrait requérir une certaine technicité qui doit conduire, tant dans l'intérêt des justiciables que de l'ensemble des tribunaux de grande instance de notre pays, à ne confier ce contentieux qu'à quelques-uns d'entre eux afin de le juger plus rapidement et dans de meilleures conditions.

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CE85 de M. Frédéric Barbier et CE90 rectifié de Mme Catherine Vautrin.

M. Frédéric Barbier. L'amendement CE85 vise à réintroduire dans le texte la compétence de tribunaux de grande instance (TGI) spécialisés pour connaître des actions de groupe, que le Sénat a supprimée.

Parce que les actions de groupe représenteront des contentieux de masse, il est indispensable de confier leur traitement à des juridictions dotées des moyens et des compétences suffisant à l'accomplissement de cette mission.

La compétence de TGI spécialement désignés facilitera le regroupement des actions de groupe et l'harmonisation des décisions. Elle renforcera l'efficacité et la sécurité juridique, alors que la rédaction actuelle renverrait certains contentieux, notamment en matière de crédit à la consommation, devant des tribunaux d'instance, qui ne sont pas armés pour trancher des contentieux concernant parfois des centaines de milliers de consommateurs.

M. Damien Abad. Pour les actions de groupe, l'amendement CE90 rectifié vise à redonner la compétence aux tribunaux spécialisés. Au cours des auditions préparatoires que nous avons menées, cette désignation a été présentée comme indispensable au bon déroulement de la procédure. Elle permet d'éviter toute utilisation abusive. La compétence des TGI se justifie par la complexité des affaires et le nombre potentiel de victimes.

M. le ministre. Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** les amendements.*

Elle étudie l'amendement CE40 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Il s'agit de focaliser l'objet du rapport non sur l'ouverture à d'autres champs, comme l'environnement ou la santé, mais sur l'impact qu'a eu l'action de groupe sur les TPE et les PME.

M. le ministre. L'alinéa 6 oblige le Gouvernement à présenter un bilan de la mise en œuvre de la procédure d'action de groupe dans un délai de trente mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. L'échéance semble plus pertinente que celle de l'amendement.

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

*Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

(…)

Tableau comparatif

Texte adopté par l'Assemblée nationale en 1ère lecture ___	**Texte adopté par le Sénat en 1ère lecture** ___	**Texte adopté par la Commission en 2ème lecture** ___
Projet de loi relatif à la consommation	**Projet de loi relatif à la consommation**	**Projet de loi relatif à la consommation**
CHAPITRE IER	CHAPITRE IER	CHAPITRE IER

Action de groupe	Action de groupe	Action de groupe
Article 1er	**Article 1er**	**Article 1er**
Le titre II du livre IV du code de la consommation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« CHAPITRE III	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Action de groupe	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Section 1	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-1.* - Une associa-tion de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire et ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles :	« *Art. L. 423-1.* - Une associa-tion de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement ~~d'un même professionnel à ses~~ obligations légales ou contractuelles :	« *Art. L. 423-1.* - Une associa-tion de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situ-ation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un ou des mêmes professionnels à leurs obligations légales ou contractu-elles : **amendement CE18 (Rect)**
« 1° A l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« 2° Ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncur-rentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« ~~Seule la réparation des préjudices matériels résultant d'une atteinte au patrimoine des consomma teurs et résultant d'une des causes mentionnées aux 1° et 2° peut être poursuivie par cette action~~.	« L'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.	*(Alinéa sans modification)*
	« Lorsque plusieurs associations introduisent une action portant sur les mêmes faits, elles désignent l'une d'entre elles pour conduire celle qui résulte de la jonction de leurs différentes actions. À défaut, cette désignation est effectuée par le juge.	« Lorsque plusieurs associations introduisent une action portant sur les mêmes faits et les mêmes manquements, elles désignent l'une d'entre elles pour conduire celle qui résulte de la jonction de leurs différentes actions. À défaut, cette désignation est effectuée par le juge. **amendement CE398**
« *Art. L. 423-2.* - L'action de groupe est introduite selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Section 2	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Le jugement sur la responsabilité	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-3.* - ~~Dans la même~~	« *Art. L. 423-3.* - ~~Le juge statue sur~~	« *Art. L. 423-3.* - Dans la même

~~décision, le juge constate que les conditions de recevabilité mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel~~. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.	~~la responsabilité du professionnel au vu des cas individuels présentés par l'association requérante~~. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.	décision, le juge constate que les conditions de recevabilité mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement. **amendements CE86 et CE399**
« Le juge détermine ~~le montant des~~ préjudices pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en œuvre par le professionnel.	« Le juge détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini, ainsi que leur montant ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en oeuvre par le professionnel.	*(Alinéa sans modification)*
~~« À cette fin, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner toute mesure d'instruction légalement admissible nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel.~~	**Alinéa supprimé**	« À cette fin, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner toute mesure d'instruction légalement admissible nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel. **amendements CE71 et CE310**
« Le juge ordonne, ~~aux frais du professionnel,~~ les mesures adaptées pour informer~~, par tous moyens appropriés,~~ les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe~~, de la décision rendue~~.	« *Art. L. 423-3-1.* - S'il juge que la responsabilité du professionnel est engagée, le juge ordonne par la même décision les mesures adaptées pour informer de cette décision les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe.	*(Alinéa sans modification)*
« 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 ~~des voies~~ de recours ordinaires ~~et~~ de pourvoi en cassation.	« Les mesures de publicité du jugement sont à la charge du professionnel. Elles 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.	*(Alinéa sans modification)*
« Le juge fixe ~~les délais, qui~~ ne peuvent être inférieurs à deux mois ni supérieurs à six mois~~ à compter des mesures de publicité ordonnées par lui, et les modalités selon lesquels les consommateurs peuvent~~ adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice. Il détermine ~~notamment~~ si les consommateurs s'adressent au professionnel soit directement, soit par l'intermédiaire de l'association ou du tiers visé à l'article L. 423-4. Il fixe le délai dans lequel les contestations portant sur les	« *Art. L. 423-3-2.* - Dans la même décision prononçant la responsabilité du professionnel, le juge fixe le délai dont disposent les consommateurs pour adhérer au groupe afin d'obtenir la réparation de leur préjudice. Ce délai ne peut être inférieur à deux mois ni supérieur à six mois après l'achèvement des mesures de publicité ordonnées par lui.	*(Alinéa sans modification)*

demandes d'indemnisation individuelle lui sont adressées. L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante ; elle ne vaut ni n'implique adhésion à celle-ci.		
	« Il détermine les modalités de cette adhésion et précise si les consommateurs s'adressent directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association ou du tiers mentionné à l'article L. 423-4.	*(Alinéa sans modification)*
	« L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante. ~~Le juge détermine à cet effet les conditions dans lesquelles, le cas échéant, l'association perçoit, gère et reverse aux intéressés les indemnités qui leur sont dues.~~	« L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante. **amendement CE400**
	« L'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante.	*(Alinéa sans modification)*
	« *Art. L. 423-3-3.* - Le juge fixe le délai dans lequel doit intervenir la réparation des préjudices des consommateurs lésés, ainsi que celui ouvert, à cette échéance, pour le saisir en application de l'article L. 423-6 des demandes d'indemnisation ~~non satisfaites.~~	« *Art. L. 423-3-3.* - Le juge fixe le délai dans lequel doit intervenir la réparation des préjudices des consommateurs lésés, ainsi que celui ouvert, à cette échéance, pour le saisir en application de l'article L. 423-6 des demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit. **amendement CE423**
« Lorsqu'il statue sur la responsabilité, le juge peut condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en œuvre de l'article L. 423-4.	« *Art. L. 423-3-4.* - Lorsqu'il statue sur la responsabilité, le juge peut condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en œuvre de l'article L. 423-4.	*(Alinéa sans modification)*
« Il peut ordonner, lorsqu'il la juge nécessaire et compatible avec la nature de l'affaire, la consignation à la Caisse des dépôts et consignations d'une partie des sommes dues par le professionnel.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-4.* - L'association peut s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, toute personne appartenant à une profession judiciaire réglementée dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, pour l'assister, notamment afin qu'elle procède à la réception des demandes d'indemnisation des membres du groupe et plus généralement afin qu'elle représente les consommateurs lésés, auprès du	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*

professionnel, en vue de leur indemnisation.		
« Section 2 bis	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Procédure d'action de groupe simplifiée	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-4-1.* - Lorsque ~~les~~ consommateurs ~~sont identifiés~~, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier, ~~le cas échéant sous astreinte prononcée au profit de l'association~~, à indemniser directement et individuel-lement, dans un délai déterminé, les consommateurs lésés, selon les moda-lités qu'il fixe.	« *Art. L. 423-4-1.* - Lorsque l'identité et le nombre des consom-mateurs lésés sont connus et lorsque ces consommateurs ont subi un préjudice d'un même montant ou d'un montant identique par période de référence, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier à les indemniser directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe.	« *Art. L. 423-4-1.* - Lorsque les consommateurs sont identifiés, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier, le cas échéant sous astreinte prononcée au profit de l'association, à indemniser directement et individuel-lement, dans un délai déterminé, les consommateurs lésés, selon les moda-lités qu'il fixe. **amendement CE474**
« Préalablement à son exécution par le professionnel et selon des modalités et dans le délai fixé par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ou de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« En cas d'inexécution par le professionnel, à l'égard des consommateurs ayant accepté l'indemnisation, de la décision rendue dans le délai fixé, les articles L. 423-6 et L. 423-7 sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation dans les termes de la décision vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente section.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Section 3	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Liquidation des préjudices et exécution	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-5.* - Le profession-nel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices subis par chaque consommateur, dans les conditions, limites et délais fixés par le jugement mentionné à l'article L. 423-3.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-6.* - Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la phase de liquidation des préjudices.	« *Art. L. 423-6.* - Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent ~~entre l'association, le professionnel ou les consommateurs~~, à l'occasion des phases d'adhésion ~~au groupe et~~ de	« *Art. L. 423-6.* - Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la phase de liquidation des préjudices.

	liquidation des préjudices.	**amendement CE401**
« Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-7.* - L'association requérante représente les consomma-teurs qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée du jugement mentionné au second alinéa de l'article L. 423-6.	« *Art. L. 423-7.* - L'association requérante représente les consomma-teurs membres du groupe qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée du jugement mentionné au second alinéa de l'article L. 423-6.	*(Alinéa sans modification)*
« Section 4	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Médiation	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-8.* - L'association requérante peut participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^er^ du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels mentionnés à l'article L. 423-1.	« *Art. L. 423-8.* - Seule l'asso-ciation requérante peut participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^er^ du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et admi-nistrative, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels mentionnés à l'article L. 423-1.	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-9.* - Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui lui donne force exécutoire. Cet accord précise les délais et modalités selon lesquels les consommateurs y adhérent.	« *Art. L. 423-9.* - Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui vérifie s'il est conforme aux intérêts de ceux auxquels il a vocation à s'appliquer et lui donne force exécutoire. Cet accord précise les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de la possibilité d'y adhérer, ainsi que les délais et modalités de cette adhésion.	*(Alinéa sans modification)*
~~« Le juge peut prévoir, à la charge du professionnel, les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de l'existence de l'accord ainsi homologué.~~	**Alinéa supprimé**	**Suppression confirmée**
« Section 5	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-10.* - Lorsque les manquements reprochés au profession-nel ~~par les requérants~~ portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'action mentionnée à l'article L. 423-1 ne peut être engagée devant le juge que sur le fondement d'une décision constatant les manquements, qui	« *Art. L. 423-10.* - Lorsque les manquements reprochés au profession-nel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de l'action mentionnée à l'article L. 423-1 que sur le fondement d'une décision ~~constatant les manquements, qui~~	« *Art. L. 423-10.* - Lorsque les manquements reprochés au profession-nel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de l'action mentionnée à l'article L. 423-1 que sur le fondement d'une décision prononcée à l'encontre du

n'est plus susceptible de recours et qui a été prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes.	~~n'est plus susceptible~~ ~~des voies de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation~~ ~~et qui a été prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes.~~	professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes, qui constate les manquements et qui n'est plus susceptible des voies de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation en tant que ceux-ci portent sur l'établissement des manquements. **amendement CE475**
« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont réputés établis de manière irréfragable pour l'application de l'article L. 423-3.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-11*. - L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au delà d'un délai de cinq ans à compter de la décision devenue définitive mentionnée à l'article L. 423-10.	« *Art. L. 423-11*. - L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au-delà d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la décision mentionnée à l'article L. 423-10 n'est plus susceptible de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation.	*(Alinéa sans modification)*
« Le juge peut ordonner l'exécution provisoire du jugement mentionné à l'article L. 423-3 pour ce qui concerne les seules mesures de publicité, afin de permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti.	« *Art. L. 423-11-1 (nouveau).* - Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 423-3-1, le juge peut ordonner l'exécution provisoire du jugement mentionné à l'article L. 423-3 pour ce qui concerne les seules mesures de publicité, afin de permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti.	*(Alinéa sans modification)*
« Section 6	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Dispositions diverses	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-12*. - L'action mentionnée à l'article L. 423-1 suspend la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement prévu aux articles L. 423-3 ou L. 423-4-1.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la date à laquelle, selon le cas, le jugement rendu en application des articles L. 423-3 ou L. 423-4-1 n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation ou de l'homo-logation prévue à l'article L. 423-9.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-13*. - Les décisions prévues aux articles L. 423-3 et L. 423-4-1 ainsi que celle résultant de l'application de l'article L. 423-9 ont également autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*

« *Art. L. 423-14*. - L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par la décision du juge mentionnée à l'article L. 423-3.	« *Art. L. 423-14*. - L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par la décision du juge mentionnée à l'article L. 423-3 ou d'un accord homologué en application de l'article L. 423-9.	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-15*. - N'est pas recevable l'action prévue à l'article L. 423-1 lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits ~~et~~ les mêmes manquements que ceux ayant déjà fait l'objet du jugement prévu à l'article L. 423-3.	« *Art. L. 423-15*. - N'est pas recevable l'action prévue à l'article L. 423-1 lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits, les mêmes manquements et la réparation des mêmes préjudices que ceux ayant déjà fait l'objet du jugement prévu à l'article L. 423-3 ou d'un accord homologué en application de l'article L. 423-9.	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-16*. - Toute association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut demander au juge, à compter de sa saisine en application de l'article L. - 423-1 et à tout moment, sa substitution dans les droits de l'association requérante, en cas de défaillance de cette dernière.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-17*. - Est réputée non écrite toute clause ayant pour objet ou effet d'interdire à un consommateur de participer à une action de groupe.	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Section 7	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
« Dispositions relatives à ~~l'~~outre-mer	***« Dispositions relatives aux outre-mer***	*(Alinéa sans modification)*
« *Art. L. 423-18*. - Le présent chapitre est applicable dans les îles Wallis et Futuna. »	*(Alinéa sans modification)*	*(Alinéa sans modification)*
Article 2	**Article 2**	**Article 2**
I. - ~~La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^er^ du titre I^er^ du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :~~	I. - **Supprimé**	I. - La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^er^ du titre I^er^ du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :
~~« *Art. L. 211-15*. - Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »~~		« *Art. L. 211-15*. - Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »
II. - ~~À l'article L. 532-2 du même code, la référence : « et L. 211-14 » est remplacée par les références : « , L. 211-14 et L. 211-15 ».~~	II. - **Supprimé**	II. - À l'article L. 532-2 du même code, la référence : « et L. 211-12 » est remplacée par les références : « , L. 211-12 et L. 211-15 ». **amendements CE85 et CE90 (Rect)**
III. - L'action exercée sur le	III. - L'action exercée sur le	III. - *(Sans modification)*

fondement du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements au titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision constatant ces manquements, ~~et~~ qui n'est plus susceptible de recours, ~~intervenue avant~~ la date de publication de la présente loi.	fondement du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements au titre II du livre IV du code de commerce ou aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision constatant ces manquements qui n'est plus susceptible de recours à la date de publication de la présente loi.	
III *bis*. - Après le troisième alinéa de l'article L. 462-7 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	III *bis*. - *(Sans modification)*	III *bis*. - *(Sans modification)*
« ~~La saisine de~~ l'Autorité de la concurrence ou d'une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou de la Commission européenne interrompt la prescription de l'action civile. L'interruption résultant de cette saisine produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive. »	« L'ouverture d'une procédure devant l'Autorité de la concurrence, une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou la Commission européenne interrompt la prescription de l'action civile. L'interruption résultant de l'ouverture de cette procédure produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive. »	
IV. - Le III du présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna.	IV. - *(Sans modification)*	IV. - *(Sans modification)*
V. - ~~Quatre ans~~ au plus tard après ~~l'entrée en vigueur~~ de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et propose les adaptations qu'il juge nécessaires. Il envisage également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe.	V. - Trente mois au plus tard après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et propose les adaptations qu'il juge nécessaires. Il envisage également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe, en examinant son extension aux domaines de la santé et de l'environnement.	V. - *(Sans modification)*

c. Amendements adoptés en séance

- **Amendement n° 535 présenté par M. Hammadi**

ARTICLE PREMIER

Supprimer l’alinéa 10.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet alinéa prévoit qu’en cas de pluralité d’actions par plusieurs associations, celles-ci désignent l’une d’entre elles pour mener l’action et, à défaut le juge désigne l’une d’elles.

Cette disposition doit être supprimée pour plusieurs raisons.

La première est que la loi laisse ici le juge décider à défaut d'accord des parties alors qu'il appartient aux associations de décider qui a qualité à agir et au juge. En laissant cette option ouverte au juge, sans aucun critère permettant de guider son choix, il existe un risque d'arbitraire ou d'erreur dans le choix de l'association qui mènera l'action.

En outre, il existe un risque que l'impartialité objective, c'est-à-dire l'apparence d'impartialité du juge soit atteinte, dans la mesure où le juge aura ainsi « choisi sa partie » au détriment d'une autre, voire aussi du professionnel, car il aura pu tenir compte du fait qu'une des associations présentait une meilleure défense que l'autre, ce qui est déjà une appréciation sur le fond de l'affaire et pourrait ainsi être invoqué par le professionnel pour remettre en cause a posteriori l'ensemble de la procédure.

De même, cette disposition risque de générer un contentieux préalable et allonger la durée de l'instance alors que les règles de procédure existantes permettent de régler la difficulté. En effet, le juge peut toujours, dans le cadre de l'article 367 du code de procédure civile, joindre des affaires pendantes devant lui s'il existe entre les litiges un lien tel qu'il soit de l'intérêt d'une bonne justice de les faire instruire ou juger ensemble. Il pourra ensuite mener les débats en présence des deux associations, qui auront chacune des arguments à faire valoir, en principe dans l'intérêt des consommateurs, puis pourra ensuite, après discussion avec les associations, dans le cadre du schéma procédural, répartir les rôles au besoin en ne désignant que l'une d'elles dans la phase de liquidation. Mais chacune aura pu exercer son action.

- **Amendement n° 529 présenté par le Gouvernement**

ARTICLE PREMIER

I. – À l'alinéa 45, substituer aux mots :

« des voies de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation »

les mots :

« de recours ».

II. – En conséquence, à la fin de l'alinéa 47, supprimer les mots :

« ordinaires ni de pourvoi en cassation ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Il s'agit d'un amendement d'harmonisation permettant de viser l'ensemble des décisions rendues par la Commission européenne, les autorités et juridictions nationales de concurrence.

d. Compte-rendu des débats – 1e séance du 9 décembre 2013

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. On a beaucoup conféré, bavardé et discuté de cette mesure, qui a fait l'objet de nombreuses expertises et était attendue par tout le mouvement consumériste, lequel nourrissait à son égard d'immenses espérances. Elle constituera le moyen de réparer des préjudices de masse dus à des pratiques anticoncurrentielles dans le champ de la concurrence ou de la consommation. Elle sera adaptée tant à la tradition du droit français qu'aux besoins réels des consommateurs, et mise en œuvre de telle manière que nous pourrons juger assez rapidement de son efficacité et de son effectivité. Il s'agit de la principale innovation de la loi.

L'action de groupe n'imposera aucune contrainte supplémentaire aux entreprises, car elle ne changera rien au paysage juridique et administratif dans lequel se déploie leur activité. Elle créera simplement une nouvelle procédure permettant au consommateur d'être indemnisé du préjudice subi – et chacun ici pense à toutes les grandes affaires dans lesquelles le consommateur isolé n'a ni l'énergie ni les moyens d'obtenir réparation d'un préjudice subi, en même temps que ses voisins, de la part d'un grand groupe. La réparation du préjudice subi, voilà ce que permet la création de l'action de groupe. Je rappelle de surcroît que le Gouvernement s'est engagé à créer, après ce premier étage qu'est l'action de groupe dans le champ économique, deux étages supplémentaires.

L'action de groupe dans le domaine de la santé permettra de réparer les préjudices liés à la santé, en particulier dans le cadre d'affaires relatives à des médicaments. Le troisième étage sera l'action de groupe dans le domaine de l'environnement, qui suppose une expertise et un travail un peu plus approfondis. Il s'agit là, je le répète, de permettre au consommateur français d'obtenir réparation et d'être indemnisé du préjudice

économique subi. Tel n'était pas le cas jusqu'alors ; ce le sera désormais. Nous avons tous à l'esprit un certain nombre de préjudices de masse. Demain, ils seront indemnisés, pour le plus grand bénéfice des consommateurs !

M. Nicolas Bays. Mesure de justice et de sagesse !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. À l'initiative de votre rapporteur, une procédure de liquidation accélérée de l'action de groupe est créée dès lors que le fichier des clients sera identifié à l'avance. Le débat parlementaire a également introduit son exécution provisoire dans le champ de la concurrence et la mise à disposition du juge des moyens de lutter contre la déperdition de preuves. Je tiens à remercier les parlementaires d'avoir amélioré et enrichi le dispositif.

M. Thierry Benoit. Très bien !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Si l'on ne retient qu'une seule mesure du projet de loi, ce sera probablement celle-là. C'est elle, en effet, qui affectera le plus la vie des consommateurs français dans les années à venir.

(…)

Mme Michèle Bonneton. (…)Cependant, nous aurions souhaité que les dispositions adoptées aillent plus avant, notamment celles qui concernent l'action de groupe, la reconnaissance de l'obsolescence programmée ou encore la disparition des frais pour les comptes bancaires inactifs.

La mise en place de l'action de groupe pour les biens de consommation est une nouveauté et un progrès incontestable de notre droit. L'action de groupe devrait changer en profondeur les rapports entre consommateurs, vendeurs et fabricants. Son rôle n'est pas tant répressif qu'incitatif, pour s'engager vers des productions de qualité.

Toutefois, nous regrettons qu'un pas supplémentaire vers une action de groupe en matière de santé et d'environnement n'ait pas été franchi. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement en ce sens. Monsieur le ministre, pourriez-vous nous préciser quelles sont les intentions du Gouvernement en la matière ?

(…)

M. Thierry Benoit. Ce qu'il se passe pour les industriels de Bretagne vaut aussi pour l'ensemble des entrepreneurs de France. Aussi souhaiterais-je que nous gardions en ligne de mire, lors de nos débats, la nécessité de la simplification.

J'en viens aux principales mesures du texte, à commencer par l'introduction de l'action de groupe dans notre arsenal juridique, innovation que le groupe UDI a toujours soutenue.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. C'est vrai !

M. Thierry Benoit. Nous ne sommes donc pas opposés à cette procédure, à condition qu'elle soit bien encadrée.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. Elle l'est.

M. Thierry Benoit. Elle ne doit pas devenir un facteur de déstabilisation permanente des entreprises. Nous ne voulons pas ouvrir la voie à une judiciarisation excessive des échanges commerciaux, à l'image des *class actions* qui polluent les relations économiques aux États-Unis. Nous souhaitons que soit privilégiée, durant toute la procédure, la voie de la médiation, afin d'éviter les trop longs procès, sont dommageables tant aux consommateurs qu'aux entreprises. La médiation doit devenir la règle et le procès l'exception. Aussi le groupe de consommateurs devra-t-il être régulièrement informé de sa faculté d'y recourir. Notre but ne saurait être d'encombrer encore davantage les tribunaux, mais de faire renaître la confiance entre les agents économiques et de réparer les préjudices subis par un groupe identifiable de consommateurs.

Dans le même esprit, nous défendrons à nouveau la non-rétroactivité de l'action de groupe. Le groupe UDI souhaite que l'action de groupe se limite aux faits postérieurs à la loi et ne s'applique pas aux faits antérieurs.

M. Damien Abad. C'est le bon sens même !

M. Thierry Benoit. Ce serait un non-sens économique et juridique que de rendre l'action de groupe rétroactive. Nous vous l'avons déjà dit en commission, monsieur le ministre, mais je préfère insister sur ce point.

(...)

M. Damien Abad. Je vous ai entendu dire, monsieur le ministre, que l'action de groupe allait révolutionner le monde, que les consommateurs l'attendaient depuis des années et que le pouvoir d'achat des ménages en serait amélioré. La modestie et l'humilité obligent à dire que l'outil peut certes être utile, mais encore faut-il en examiner les modalités pratiques d'application. Telle que vous l'avez décidée, cette action de groupe ne marchera pas.

M. David Douillet. Et ce n'est ni la première, ni la dernière mesure du genre !

M. Damien Abad. Vous le savez vous-mêmes : elle ne marchera pas car les associations de consommateurs n'auront pas les moyens d'indemniser les préjudices subis par les consommateurs. Elle ne marchera pas car ces mêmes consommateurs seront soumis au bon vouloir desdites associations, qui décideront seules d'engager ou non une action en justice.

M. Nicolas Bays. Il n'a pas compris le texte !

M. Damien Abad. Elle ne marchera pas car vos procédures – en effet, vous en prévoyez deux, et non une seule – coûteront trop cher aux associations, et parce qu'elles seront trop complexes pour les consommateurs et trop risquées pour les entreprises.

M. David Douillet. C'est vrai !

M. Damien Abad. Enfin, elle ne marchera pas car vos actions de groupe seront censurées par le Conseil constitutionnel pour non-respect des principes de liberté d'accès à la justice, d'égalité devant la justice et de non-rétroactivité de la loi.

(…)

M. André Chassaigne. (…)L'action de groupe qui nous est présentée est une avancée. Elle est cependant très filtrée, s'agissant, d'une part, du champ des délits couverts, d'autre part, des instances autorisées à saisir la justice.

Nous souhaitons toujours que les délits liés à la santé, à l'environnement, ou encore au logement, puissent faire l'objet d'une action de groupe. Par ailleurs, la disposition qui vise à rendre irrecevable une action de groupe se fondant sur les mêmes faits et les mêmes manquements que ceux ayant fait l'objet d'un accord homologué par le juge suite à une médiation, est dommageable. En effet, si une ou plusieurs des associations agréées ne sont pas parties au litige, elles n'auront pas la possibilité de participer à la médiation, alors même que celle-ci ne reflétera pas nécessairement leur point de vue. Pourquoi une association ne pourrait-elle plus saisir la justice dès lors qu'une autre l'a fait ? N'y a-t-il pas là un vrai problème démocratique ?

De plus, lors de nos débats en première lecture, Mme la ministre de la santé avait déclaré qu'une action de groupe dans le domaine sanitaire était en préparation. Monsieur le ministre, nous souhaitons en savoir plus sur cette promesse. Savez-vous où en est le dossier ? Les consultations ont-elles été réalisées ? Quand pouvons-nous nous attendre à un texte de loi en bonne et due forme sur cette question ? Je pense que vous répondrez après la discussion générale.

(…)

Mme Pascale Got. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je concentrerai mon intervention sur l'action de groupe, puisqu'il s'agit d'une mesure phare de ce projet de loi. Cette action de groupe « *made in France* » nous éloigne un peu des dérives du dispositif américain : elle est mieux équilibrée et plus responsable.

Il est vrai qu'au XXI^{e} siècle, la consommation n'oppose pas les bons et les méchants, mais reconnaissons qu'elle a considérablement évolué, tant sur le plan sociétal que dans les pratiques commerciales et dans les exigences des consommateurs, sans parler d'Internet qui est également entré dans le bal. Il était pour le moins nécessaire de progresser dans l'instauration de droits et de devoirs.

De retour du Sénat, les dispositions consacrées à l'action de groupe ont subi quelques modifications. Nous serons amenés à revenir sur certaines d'entre elles : c'est d'ailleurs ce que nous avons déjà fait en commission des affaires économiques. Cependant, il faut bien reconnaître que la procédure conserve les mêmes fins, notamment la réparation du préjudice économique, tant en matière de consommation que de pratiques anticoncurrentielles. Le Sénat a également confirmé la nécessité de saisir l'association nationale de consommateurs agréée pour intenter l'action en justice. Le travail parlementaire des deux chambres a permis d'améliorer l'efficacité de l'action de groupe, s'agissant notamment des voies de liquidation accélérées, et de réduire le risque de déperdition des preuves.

Aussi, à l'issue de cette deuxième lecture à l'Assemblée nationale, les conditions applicables au dispositif permettront-elles de l'étendre au champ de la santé et, progressivement, à celui de l'environnement. C'est votre engagement, monsieur le ministre, et je crois qu'il va dans le bon sens.

Pour le plus grand plaisir du rapporteur, je souhaite revenir sur le sujet de la restauration et de l'obligation du « fait maison ». Je suis à l'origine de l'introduction dans le texte, en première lecture, de cette obligation, sur laquelle le Sénat est revenu, sans motivation ni proposition pertinente.

La commission des affaires économiques a rétabli le caractère obligatoire de cette mention,…

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. Très bien !

Mme Pascale Got. …plébiscitée, je vous le rappelle par les consommateurs et un très grand nombre de professionnels. Le caractère obligatoire induit le contrôle et freinera surtout l'envie de tricher quand le « fait maison » n'est en réalité que de l'assemblage de produits industriels. Il est évident que cette mention ne règle

pas tous les problèmes en matière de transparence, laquelle peut être encore renforcée. Néanmoins, cette mention est un début d'avancée et je sais que la ministre de l'artisanat, Mme Sylvia Pinel, continue de travailler en ce sens.

Enfin, qu'il s'agisse de l'action de groupe ou du « fait maison », ces sujets qui *a priori* n'ont aucun rapport entre eux révèlent la nécessité d'un texte sur la consommation. Celle-ci est peut-être l'un des champs qui évoluent le plus vite ; de nouvelles failles apparaissent et il est indispensable que le législateur intervienne pour les combler.

Grâce à ce texte, monsieur le ministre, nous repositionnons le consommateur au centre du dispositif et nous faisons progresser la législation française. Nous encourageons donc des changements, comme vous êtes en train de le faire avec votre projet de loi sur l'économie sociale et solidaire. C'est prendre une bonne direction que de faire avancer des pratiques économiques plus vertueuses, plus respectueuses et plus protectrices des personnes plutôt que de promouvoir des intérêts purement matériels. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

(…)

M. Jean-Louis Bricout (…)La première concerne la pierre angulaire de ce texte, à savoir la création tant attendue de la future action de groupe. Si son périmètre n'évolue pas par rapport à nos débats d'avant l'été, nous conservons néanmoins l'avancée voulue pas nos collègues sénateurs concernant la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport revenant sur les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et la possible extension de son champ aux domaines de l'environnement et de la santé. M. le ministre l'a rappelé, mais nous aurons peut-être davantage de précisions quant au calendrier.

Ce rapport interviendra deux ans et demi après la promulgation de la loi, et non plus quatre ans après comme prévu initialement. Nous pourrons donc plus rapidement réfléchir au cadre précis dans lequel pourront s'inscrire les dommages liés à l'environnement. Il ne s'agit pas d'une lubie, mais d'une nécessité et d'une attente exprimée par nos concitoyens, qui savent que la protection de notre environnement constitue l'une des conditions de la préparation de notre pays aux enjeux d'avenir. L'importance que notre majorité accorde à ces questions, dont témoignent la conférence environnementale et le suivi annuel de ses objectifs, en est d'ailleurs la meilleure preuve.

(…)

Mme Arlette Grosskost. Nous sommes bien loin du choc de simplification que nous appelons tous de nos vœux.

Sans relance de l'investissement, il est vain d'espérer celle de la consommation. Nous savons bien qu'une reprise durable de la croissance repose aussi sur la compétitivité de nos entreprises et leur capacité à investir et à innover. Nous devons donc trouver le point d'équilibre entre davantage de protection pour les consommateurs et un environnement de contraintes réglementaires raisonnables pour les entreprises.

Malheureusement, ce projet de loi ne renforce pas la compétitivité des entreprises, et il n'améliore en rien le pouvoir d'achat des Français. *(Approbations sur les bancs du groupe UMP.)*

L'une de ses dispositions phares, l'action de groupe, qui vise notamment à assurer une réparation des dommages subis par les consommateurs du fait de pratiques illicites de professionnels, a été complétée par des amendements de l'UMP. Ces derniers visent à donner la possibilité au juge d'ordonner des mesures de conservation des preuves dans le cadre des procédures et à rétablir une disposition supprimée en première lecture par les sénateurs prévoyant que des tribunaux de grande instance spécialisés traitent le contentieux des actions de groupe.

Néanmoins, cette action de groupe « à la française » sera très difficile à mettre en œuvre, …

M. Damien Abad. Impossible !

Mme Arlette Grosskost. …et vous le savez bien, monsieur le ministre, puisque vous prévoyez déjà une version dite simplifiée, ce qui ne fait que souligner la complexité des dispositions proposées. Vous avez écarté du dispositif les avocats, ces spécialistes du droit : ils auront uniquement la faculté de plaider pour les associations et non de coordonner une action de groupe.

(…)

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. (…)Mme Bonneton a évoqué la question de l'action de groupe dans le domaine de la santé et de l'environnement. Je lui rappelle que, pour ce qui est de la santé, un engagement a été pris dans le cadre du troisième pilier de la stratégie nationale de santé, qui concerne les droits des patients. Bien entendu, l'action de groupe en matière de santé sera une procédure différente, car on ne traite pas les préjudices économiques de la même façon que les préjudices de santé et corporels : ils nécessitent une expertise individuelle. Cette priorité inscrite par le Gouvernement dans sa stratégie nationale de santé trouvera, nous le souhaitons, une traduction législative courant 2014 – cela dépendra du calendrier parlementaire.

S'agissant de l'action de groupe en matière environnementale, à ma connaissance, le ministre de l'environnement a saisi le Conseil général de l'environnement et du développement durable pour faire des propositions en ce sens, afin que ce fameux troisième étage de la fusée puisse faire l'objet de propositions concrètes et que l'on ne se contente pas de déclarations de principe dans ce domaine.

(…)

Discussion des articles

Article 1er

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, inscrit sur l'article.

M. Lionel Tardy. Nous sommes partis pour discuter un moment, monsieur le ministre !

Comme prévu, ce projet de loi a été largement étoffé par les sénateurs, cela a été dit, et il ressemble désormais – je suis désolé de le dire – à un véritable fourre-tout, ce que nous ne pouvons que regretter.

Dans l'intervalle, si beaucoup de sujets ont été ajoutés, beaucoup de questions n'ont pas été réglées, des doutes subsistent sur certains points et, ce, depuis la version initiale, monsieur le ministre. Je pense, notamment, à l'action de groupe, dont la procédure simplifiée n'est pas satisfaisante – mais nous y reviendrons.

Avant de commencer l'examen des amendements, j'aimerais évoquer un point saillant de cet article de même que de nombreux autres.

De façon générale, j'ai compté en l'état pas moins de neuf demandes de rapports qui sont loin d'être toutes justifiées et, tenez-vous bien, mes chers collègues, au moins cinquante décrets d'application. Il faudrait presque une commission à elle seule pour s'assurer qu'ils seront tous pris ! Les articles 1er et 2 en comptent un certain nombre mais l'exemple-type est celui du fichier positif, dispositif tellement incertain que de nombreux décrets, rapports et autres comités de suivi devront l'encadrer.

Des améliorations doivent être apportées et beaucoup de questions traitées, mais elles seront encore nombreuses après l'adoption de la loi.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Je rassure M. le ministre : le groupe UMP est uni vis-à-vis de ce texte sur lequel il ne trouve malheureusement pas toujours des motifs de satisfaction. Non seulement nous sommes unis mais, cela peut vous paraître paradoxal, nous respectons aussi la liberté de parole de chacun. C'est ce que l'on appelle la démocratie et cela permet d'éviter un Parlement croupion,…

M. Lionel Tardy. Godillot !

M. Damien Abad. …aux ordres et godillot, en effet, pour appliquer les mesures du Gouvernement. Cela vous choque peut-être, mais telle est la réalité des faits. La position de M. Lefebvre est personnelle et celle de M. Abad celle du groupe UMP.

Nous aurons l'occasion d'en parler lors de la discussion des amendements, mais vous avez fait état d'une procédure d'action de groupe dite principale et d'une procédure de liquidation simplifiée alors que le texte dispose que cette dernière est bien une action de groupe simplifiée et non une procédure de liquidation en tant que telle. Si tel était le cas, il conviendrait de l'appeler ainsi à travers un amendement gouvernemental. Force est de constater, à la lecture du texte – comme les autres parlementaires peuvent le vérifier eux-mêmes – que ce sont là deux actions de groupe qui se font concurrence.

C'est parce que l'action de groupe principale ne répond pas aux attentes des Français en matière de réparation des préjudices que vous avez été contraint de créer une action de groupe visant à simplifier et à faciliter la procédure afin d'éviter que votre action de groupe ne soit inefficace.

Enfin, je voudrais dire un mot sur cet article 1er puisque vous avez dit qu'il était fondamental et structurait ce projet.

Selon nous, l'action de groupe telle que vous la concevez comporte cinq erreurs : elle laisse le monopole aux seules associations de consommateurs, elle instaure la rétroactivité, elle consiste en un dispositif complexe avec deux actions de groupe concurrentes, elle ne permet pas la liquidation par les associations de consommateurs, enfin, elle pose le problème du recensement des victimes *a posteriori*.

Autant de raisons qui font que l'action de groupe à la Benoît Hamon, ce n'est pas l'action de groupe voulue par Nicolas Sarkozy.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. En effet, c'est mieux !

M. le président. Nous en venons aux amendements à l'article 1er.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement no 134.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à reprendre la proposition de loi qui avait été présentée par notre collègue Luc Chatel – vous constaterez combien l'inventivité en matière d'action de groupe, au sein de notre

groupe, était importante. Nous proposons une autre procédure, plus appropriée, en particulier dans le domaine de la reconnaissance des victimes qui sont regroupées au préalable de la décision du juge.

Cet amendement tend donc à instaurer un recours collectif pour les consommateurs. Il propose de réécrire l'article 1er, comme nous avions eu l'occasion de le dire lors de la première lecture.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avis évidemment défavorable.

S'agissant de la cohérence dont il faudrait faire preuve, je n'ai pas quant à moi à évoquer l'unité de tel ou tel groupe politique. Mais, en première lecture, nous avons discuté de deux amendements du groupe UMP proposant la mise en place de deux actions de groupe différentes, l'un que vous avez signé, monsieur Abad, avec Mme Vautrin ou M. Fasquelle, me semble-t-il, l'autre qui était signé par M. Lefebvre et Mme Vautrin. Nous avons donc eu l'occasion de débattre, de discuter, d'échanger.

Je ne sais pas si, *in fine*, le groupe UMP est pour ou contre l'action de groupe ou s'il est favorable à une autre conception de l'action de groupe, sachant que l'un des deux amendements que vous avez défendus tendait à aller beaucoup plus loin et que l'autre tendait à restreindre sa portée. Je vous prie de m'excuser si je m'y perds un peu mais, contrairement à ce que vous tentez de dire, y compris en deuxième lecture, je ne crois pas que nous soyons confrontés à un clivage politicien. En ce qui me concerne, en matière d'action de groupe, je pense que plus on est rassemblés, plus on est forts et il y a des gens qui, à droite, à l'UMP, pensent la même chose. L'action de groupe simplifiée est dite telle dans un cas particulier. Pourquoi voulez-vous faire croire le contraire ? J'entends très bien le « *gimmick* » tel que vous l'avez joué en première lecture mais il n'y a pas d'opposition ici.

Il existe un cas très simple, sur lequel je reviens pour la dernière fois : lorsque l'on dispose d'un fichier, que l'on connaît le dommage causé à chacun, que l'ensemble des contenus permettant réparation est disponible. Pourquoi s'enfermer de façon kafkaïenne alors que l'exigence de résultat ne l'exige pas, monsieur Abad ?

Je ne reviendrai donc pas sur cette question car, entre la première lecture et le travail en commission, nous avons répondu, fait des rappels, répondu à nouveau à l'ensemble des arguments possibles et imaginables. Je souhaitais tout de même dire cela pour que la posture que vous adoptez ne se confonde pas tout à fait avec la caricature et que notre débat demeure fondé sur des exigences essentielles et seulement des exigences essentielles. Comme celles-ci ont toutes été rappelées, je ne reviendrai donc pas sur l'action de groupe.

J'ai rappelé l'avis que nous avons formulé en commission et en première lecture. En l'occurrence, il est défavorable.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué, pour donner l'avis du Gouvernement.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(L'amendement no 134 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, nos 54 et 221, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement no 54.

M. Damien Abad. Les deux amendements que vous avez évoqués, monsieur le rapporteur, avaient été déposés par deux députés UMP, en l'occurrence, deux anciens secrétaires d'État à la consommation.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. C'était encore plus inquiétant !

M. Damien Abad. Je ne vois pas en quoi cela n'engagerait pas le groupe UMP. Comme je vous l'ai dit – mais peut-être est-ce particulièrement compliqué, en ce moment, de votre côté –, nous sommes libres et chacun avance comme il l'entend.

Sur le principe, nous sommes favorables à l'action de groupe mais nous ne sommes pas d'accord sur les modalités pratiques que vous proposez. J'ai rappelé les cinq erreurs que vous avez faites et qui expliquent notre attitude.

Cet amendement de mon collègue Le Fur vise à permettre aux associations d'usagers représentatives au niveau national d'exercer des actions de groupe à l'encontre des services publics, industriels et commerciaux, les SPIC, de manière à donner à l'action de groupe toute sa portée et d'éviter une interprétation restrictive qui exclurait ces derniers – même si, monsieur le ministre, vous avez dit en commission qu'ils sont inclus dans le champ ; ce serait donc bien de le rappeler dans l'hémicycle.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. C'est superfétatoire ! Retirez cet amendement inutile !

M. Damien Abad. Le présent texte vise donc à préciser que les associations d'usagers des SPIC représentatives au niveau national disposent d'un intérêt à agir dans le cadre de l'action de groupe.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement no 221.

M. Damien Abad. Il convient d'ouvrir les possibilités de déclenchement de l'action de groupe en précisant que le monopole donné aux associations de consommateurs ne permettra pas à cette dernière de fonctionner. Nous voulons que les associations *ad hoc* puissent également s'y engager.

Vous le voyez, monsieur le ministre, nous vous aidons ! Il s'agit de rendre votre procédure d'action de groupe plus efficace et, surtout, de redonner la première place aux consommateurs. En effet, ces derniers dépendent de la volonté que les associations de consommateurs auront, ou non, d'intenter une action en justice. Nous pensons que le consommateur ne doit pas être en deuxième position mais qu'il doit être en première ligne. À cette fin, l'action de groupe doit donc être ouverte aux associations *ad hoc*.

En outre, nous pensons que le fait de donner l'exclusivité aux associations de consommateurs contrevient à un certain nombre de principes constitutionnels, notamment le principe d'égalité devant la justice, le principe de liberté dans l'accès à la justice, le droit à un recours juridictionnel effectif ainsi que le principe de liberté d'association.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements en discussion commune ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avis défavorable. En effet, nous avons débattu du premier en commission et en première lecture. Nous avons rappelé maintes et maintes fois que les SPIC sont concernés, comme les autres services. Je ne demande même pas le retrait de cet amendement. Avis défavorable

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je vous rappelle, monsieur Abad, que la Fédération nationale des associations d'usagers des transports est l'une des quinze associations de consommateurs agréées, ce qui satisfait, à mon sens, votre amendement n° 54.

Avis défavorable sur les deux amendements.

(Les amendements nos 54 et 221, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, nos 289 et 393.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 289.

M. Damien Abad. Cet amendement tend à ce que les consommateurs victimes soient identifiés avant la saisine du juge. Pour éviter toute dérive, il faudrait que le recensement des victimes soit effectué par le juge, or ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi. Le principe d'un recensement des victimes *a posteriori* peut d'ailleurs poser un problème financier aux entreprises, qui ne savent pas exactement combien de victimes elles vont devoir indemniser, mais également un problème procédural, relatif au rôle du juge et à la conservation de la preuve.

Il se pose également un problème de reconnaissance des victimes. Je note que dans l'action de groupe simplifiée, les choses ne se passent pas de la même façon, puisque les victimes ne sont pas recensées *a posteriori*, mais en amont – c'est bien la preuve qu'il y a deux actions de groupe. Cet amendement propose donc que les consommateurs soient identifiables pendant la procédure.

M. le président. La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 393.

M. Dino Cinieri. Pouvez-vous nous préciser, monsieur le ministre, combien il faudra de consommateurs pour agir en action de groupe ? La rédaction actuelle du sixième alinéa étant très floue, je suggère de substituer à l'expression « des consommateurs », qui est très vague, l'expression : « un groupe significatif et identifiable » de consommateurs.

(Les amendements identiques nos 289 et 393, repoussés par la commission et le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 53.

M. Damien Abad. Il s'agit d'un amendement similaire à l'amendement n° 54 : défendu.

(L'amendement n° 53, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 222.

M. Damien Abad. Cet amendement vise à élargir le champ de l'action de groupes aux préjudices liés au droit financier et au droit boursier. Nous pensons que ces droits-là doivent être intégrés dans le champ de l'action de groupe.

(L'amendement n° 222, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Michèle Bonneton, pour soutenir l'amendement n° 436.

Mme Michèle Bonneton. Le texte crée l'action de groupe à la française, ce que nous saluons. En faisant masse, les consommateurs pourront obtenir réparation d'un préjudice matériel subi, mais aussi influencer en amont les pratiques malveillantes des entreprises. C'est d'ailleurs l'aspect le plus intéressant de l'action de groupe.

Cependant, avec le Syndicat des avocats de France, nous regrettons que le Gouvernement se soit arrêté au milieu du gué et nous proposons, par cet amendement, qu'un groupe de personnes puisse faire un recours collectif pour un préjudice environnemental ou sanitaire. Ce type d'action existe déjà dans un certain nombre de pays : aux États-Unis, bien sûr, même si nous ne proposons pas d'adopter tout ce qui existe là-bas, en Angleterre, au Pays de Galles, en Suède, ou encore au Québec. Notre amendement a pour objet de faire évoluer le droit pour renforcer l'accès à la justice et pour faire gagner du temps aux tribunaux, sans pour autant favoriser les recours abusifs à but purement lucratif.

Je rappellerai qu'un rapport a été remis à Mme la garde des sceaux le 17 septembre 2013, portant sur la réparation du préjudice environnemental. Ce rapport confirme la nécessité et l'urgence d'inscrire ce préjudice environnemental dans le code civil. Une proposition de loi, qui va dans le même sens, a été votée à l'unanimité au Sénat en mai 2013.

En ce qui concerne la santé, plusieurs scandales sanitaires récents ont révélé les lacunes du droit français – tout le monde se souvient des prothèses PIP. Il est impossible de se faire rembourser les préjudices relevant de la santé dans notre droit actuel, et toutes les victimes ont beaucoup de difficultés à faire reconnaître le préjudice subi. En effet, les coûts individuels sont élevés, particulièrement en ce qui concerne l'expertise et la contre-expertise. L'action de groupe, en permettant une certaine mutualisation, facilitera donc l'action des victimes et la réparation du préjudice. Elle aura, en outre, un rôle préventif, en ce qu'elle responsabilisera les entreprises peu scrupuleuses. C'est pour ces raisons que je vous invite à voter notre amendement, qui se propose d'élargir l'action de groupe à l'environnement et à la santé.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je me suis déjà exprimé sur ce point, dans ma réponse aux orateurs inscrits dans la discussion générale. Avis défavorable.

(L'amendement n° 436 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 199.

M. Lionel Tardy. Cet amendement, cosigné par les députés du groupe UMP, vise à préciser que l'introduction d'une action de groupe ne peut se fonder que sur des préjudices survenus après la promulgation de la loi. Il s'agit d'appliquer le principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Je veux bien que l'on aille vite parce que nous sommes en deuxième lecture, mais il s'agit tout de même d'un vrai sujet, sur lequel nous avons des positions nettement différentes. Vous voyez, monsieur le rapporteur, que sur les grands principes, l'UMP est rassemblée : nous pensons que l'application de la loi après sa promulgation est un non-sens complet.

Non seulement la loi n'est pas rétroactive par principe, mais il faut prendre en compte ce que l'on appelle le principe d'effet immédiat de la loi, qui permet de l'appliquer à des litiges antérieurs à sa promulgation. Or nous pensons que cela représente un risque d'instabilité économique et juridique très fort pour les entreprises.

M. Lionel Tardy. Bien sûr !

M. Damien Abad. Vous n'entendez pas ce que les entreprises françaises et les Français vous disent : qu'ils en ont assez de l'instabilité fiscale, de l'instabilité juridique et de l'instabilité économique permanentes. C'est un vrai sujet !

Vous appelez, monsieur le ministre, à un consensus politique large autour de ce texte sur la consommation, un texte sympathique que nous devrions tous voter en chœur. Mais il y a une vraie différence entre nous. Nous, nous pensons que la loi ne doit s'appliquer qu'aux faits qui sont postérieurs à son adoption. Il faut prendre en compte ce principe d'effet immédiat de la loi, au nom de la stabilité économique, fiscale et juridique de l'environnement économique dans lequel nous sommes.

M. Lionel Tardy. Eh oui !

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Je voudrais apporter mon soutien à cet amendement. Nous avons déjà eu cette discussion en commission et je pense, moi aussi, qu'il serait de bon aloi, pour éviter tout litige, d'indiquer que, s'agissant des actions de groupe, la loi ne concerne que les faits postérieurs à son adoption.

M. Lionel Tardy. Bien sûr ! Monsieur le président de la commission, dites quelque chose !

M. Thierry Benoit. Je suis en effet convaincu que les entreprises font avec les règles du moment et qu'elles peuvent adapter certaines dispositions, selon qu'existe ou non la possibilité d'engager des actions spécifiques, comme l'action de groupe.

M. Nicolas Bays. Vous voulez dire que certains fraudent volontairement ?

M. Thierry Benoit. Pour éviter toute source de contentieux, il serait bon de dire clairement dans le texte à partir de quand cette loi s'applique, de préciser que la loi s'applique aux faits postérieurs au vote…

M. Damien Abad. Très bien !

M. Thierry Benoit. …et de renoncer définitivement à la rétroactivité de cette loi, qui serait dangereuse. Je suis convaincu qu'on nous le reprocherait sur le terrain.

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Sur un sujet aussi important, j'aimerais avoir l'avis du président de notre commission. En commission, nous parlons à longueur de journée d'économie, d'emploi, de protection des entreprises. Je ne suis pas contre l'idée d'adopter de nouvelles règles, sur lesquelles les entreprises seraient parfaitement informées. Mais appliquer des dispositions de façon rétroactive, je pense que ce n'est pas adapté dans le contexte actuel.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. Monsieur Tardy, nous parlons ici de préjudices subis par les consommateurs, et je n'ose imaginer que les entreprises dont vous parlez commettent volontairement des actes préjudiciables aux consommateurs. À propos de la rétroactivité, je vais faire un parallèle avec le permis à point : selon votre logique, les automobilistes qui ont passé le permis avant l'instauration du permis à points pourraient multiplier les infractions sans aucune limite, au prétexte que ce permis n'existait pas quand ils ont passé le leur.

M. Damien Abad et **M. Lionel Tardy**. Non ! Ce n'est pas la même chose !

M. Thierry Benoit. Les délits antérieurs au permis à point n'étaient pas concernés !

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. Peu importe que la faute ait été commise avant ou après l'adoption de la loi ; ce qui compte, ce qui est actuel, c'est la constatation du préjudice. Ne seront concernés par ce texte que les préjudices constatés. Le fait générateur de la loi, c'est le préjudice subi par les consommateurs.

Nous sommes ici pour défendre les faibles, les consommateurs auxquels des entreprises – et elles ne sont pas si nombreuses que cela – ont fait subir un préjudice par le biais des produits qu'elles mettent sur le marché.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Vous faites délibérément une confusion : nous ne créons pas d'obligations nouvelles pour les entreprises, ni en matière de pratiques commerciales, ni en termes d'obligations contractuelles. Cette procédure nouvelle ne changera rien aux conditions dans lesquelles des entreprises peuvent être punies pour pratique commerciale trompeuse. Nous créons une procédure nouvelle sur la réparation du préjudice à l'égard des consommateurs.

C'est cette confusion qui vous amène aujourd'hui à contester la disposition, qui fait que toute faute non prescrite pourra donner lieu au déclenchement d'une action de groupe. Par ailleurs, monsieur Abad, il peut y avoir des désaccords entre nous, mais cessez de nous dire que les Français veulent ceci ou cela ; les Français veulent obtenir réparation des préjudices qu'ils ont subis. Or ils observent que vous êtes du côté de ceux qui préservent la rente et que vous ne défendez pas la réparation des préjudices.

M. Damien Abad. C'est faux !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. J'espère que les Français sauront que l'UMP s'est opposée à cela. Nous, nous voulons qu'ils obtiennent réparation des préjudices qu'ils ont subis, en matière d'ententes anticoncurrentielles ou de litiges de consommation de masse. Vous ne le voulez pas : dont acte !

M. Lionel Tardy. Nous sommes d'accord sur le principe, mais arrêtons de changer les règles sans arrêt !

(L'amendement n° 199 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 535.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Cet amendement porte sur la possibilité de confier à une seule association la représentation de l'ensemble du groupe.

Après discussion, et en me fondant notamment sur les arguments échangés au Sénat, où le texte n'a pas été modifié sur ce point, j'ai voulu déposer un amendement qui laisse aux différentes associations qui décideraient de représenter les consommateurs sur un même cas la possibilité d'aller ensemble devant le juge. C'est ensuite

au juge qu'il incomberait, dans le cadre de la procédure, de définir laquelle de ces associations porterait la réparation.

Plutôt que d'encadrer cela dans la loi, nous avons voulu que la manière dont sera organisée la réparation se décide au niveau du juge.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Favorable.

M. le président. La parole est à Mme Valérie Boyer.

Mme Valérie Boyer. Pardonnez-moi d'intervenir un peu tardivement, mais je suis très surprise de la décision portant sur la rétroactivité de la loi. Si je peux en comprendre le principe, je ne comprends pas, en revanche, pourquoi on ne précise pas dans le texte que les faits doivent être postérieurs à l'adoption de celui-ci. Si ce texte est bon, pourquoi s'exposer à une censure du Conseil constitutionnel, à cause de sa rétroactivité ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Ce n'est pas l'objet de cet amendement !

Mme Valérie Boyer. On ne peut pas travailler comme cela ! L'instabilité, ce yo-yo législatif permanent est vraiment dangereux pour la compétitivité française.

M. le président. L'amendement dont vous parlez a déjà été rejeté.

Mme Valérie Boyer. Je suis désolée, mais j'étais tellement abasourdie que j'ai réagi trop tard.

(L'amendement n° 535 est adopté et l'amendement n° 225 tombe.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 228.

M. Damien Abad. Monsieur le ministre, vous avez su garder vos nerfs en première lecture, je ne voudrais pas qu'il en aille autrement en deuxième lecture et que vous teniez des propos aussi caricaturaux que ceux que vous venez d'avoir. Dans votre discours introductif, vous avez salué le travail de l'ensemble des groupes, notamment de l'opposition. J'aimerais que vous gardiez cette ligne, pour la bonne tenue de nos débats. Je vous y aide en essayant de travailler sur le fond.

M. Thierry Benoit. Gardez la ligne, monsieur le ministre !

M. Damien Abad. Nous avons une vraie divergence sur ce sujet, et je pense qu'en bon démocrate et républicain que je ne doute pas que vous êtes, vous pouvez accepter cette différence.

L'amendement n° 228 a pour objet de clarifier la procédure s'agissant des compétences du juge de la mise en état. En effet, la procédure d'action de groupe ne prend pas en compte son existence alors qu'il est compétent pour ce type de litiges. Il nous paraît donc nécessaire d'encadrer ses pouvoirs et de lui donner une feuille de route claire.

(L'amendement n° 228, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Michèle Bonneton, pour soutenir l'amendement n° 437.

Mme Michèle Bonneton. Par cet amendement, nous proposons que le juge 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 du dommage et son indemnisation.

Puisque nos débats avancent très vite, je me permets de redemander au ministre de préciser les engagements du Gouvernement sur l'action de groupe en matière de santé et d'environnement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Comme je l'ai dit dans ma réponse aux orateurs inscrits dans la discussion générale, Mme la ministre de la santé a annoncé que, dans le cadre du troisième pilier de la stratégie nationale de santé, qui concerne les droits des patients, l'extension du principe de l'action de groupe au champ de la santé serait proposée sous une forme législative adéquate. Le terme d'extension est en fait impropre : une procédure spécifique d'action de groupe pour la santé tenant compte de l'expertise du préjudice corporel et individuel qui sera nécessaire sera mise en œuvre de façon à ce que, sur des dossiers comme nous avons pu en connaître en matière de médicaments, nous puissions avoir des réponses qui permettent d'indemniser le consommateur, mais aussi le patient qui subit les conséquences défavorables de l'absorption d'un médicament.

S'agissant de l'environnement, le ministre en charge des questions environnementales, Philippe Martin, a saisi le Conseil général de l'environnement et du développement durable d'une demande en ce sens. Ainsi, dans le champ de l'environnement, qui embrasse une réalité encore plus complexe comprenant le préjudice

économique, les préjudices portant sur la santé et le préjudice écologique, le CGEDD pourra soumettre des propositions pour préparer une action de groupe.

Sur l'amendement, avis défavorable.

(L'amendement n° 437 n'est pas adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

e. Compte-rendu des débats – 2e séance du 9 décembre 2013

Article 1er *(suite)*

M. le président. La parole est à M. Razzy Hammadi, rapporteur de la commission des affaires économiques, pour soutenir l'amendement n° 308.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur de la commission des affaires économiques*. Il est défendu.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, pour donner l'avis du Gouvernement.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation*. Favorable.

(L'amendement n° 308 est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 224.

M. Damien Abad. Il s'agit d'un amendement de précision de la procédure.

(L'amendement n° 224, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 359.

Mme Jeanine Dubié. Cet amendement tend à clarifier le fait qu'un mandataire judiciaire puisse assurer la liquidation des préjudices en lieu et place du professionnel ou de l'association et non simplement en soutien de l'association, comme le veut la rédaction actuelle. Par ailleurs, l'association ne doit pas pouvoir être contrainte d'assurer la liquidation des préjudices. En effet, elle peut ne pas être en mesure d'assurer elle-même la phase de liquidation sans s'en trouver paralysée et donc incapable d'exercer convenablement ses activités habituelles. C'est pourquoi il importe de prévoir la consultation préalable de l'association de consommateurs, afin de s'assurer qu'elle est capable de mener à bien la liquidation ou de faire appel à un mandataire judiciaire si tel n'est pas le cas. Cela favoriserait, me semble-t-il, une bonne mise en œuvre de la phase de liquidation, dans l'intérêt des consommateurs, tout en conservant aux associations leur efficacité dans l'ensemble de leurs activités.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je le dis ici très clairement, madame Dubié, les mandataires font partie des professions judiciaires citées dans le texte. Il me semble que votre amendement est satisfait. Je vous demande donc de le retirer, faute de quoi l'avis sera défavorable. Nous avons déjà débattu de ce point lors de la première lecture.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié.

Mme Jeanine Dubié. Je retire l'amendement.

(L'amendement n° 359 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Razzy Hammadi, rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 309.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défendu.

(L'amendement n° 309, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 227.

M. Damien Abad. Il va dans le même sens que celui de Mme Dubié. Il s'agit d'écrire expressément ce que vient de dire le rapporteur, c'est-à-dire que le juge peut désigner un mandataire judiciaire ou un huissier de justice aux frais du professionnel en vue d'obtenir l'indemnisation par lui des consommateurs. Cela présente un double avantage : éviter de monopoliser les services de l'association et renforcer l'impartialité du mandataire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable, car cet amendement présente l'inconvénient majeur d'exclure quiconque n'est pas mandataire financier. Or notre objectif est d'embrasser toute profession judiciaire habilitée, d'où l'usage du décret.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(L'amendement n° 227 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n[os] 77 et 216.

La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 77.

M. Lionel Tardy. Si je suis favorable à titre personnel à l'action de groupe, je demeure opposé à la procédure dite simplifiée, dont je cherche encore les avantages. Certes, la procédure normale présente l'inconvénient de durer plusieurs années, mais la version simplifiée n'a pas fait l'objet d'étude d'impact, elle, et surtout introduit un système d'*opt-out* qui n'est pas satisfaisant, comme l'ont souligné de nombreux avis. La sous-section est donc pour moi contraire à l'équilibre initial de la partie du texte où elle se trouve. Il est donc essentiel de la supprimer, car elle pose beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en résout.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement identique n° 216.

M. Damien Abad. Nous en avons débattu tout à l'heure : il s'agit de supprimer l'action de groupe simplifiée. Cette procédure créerait une concurrence entre deux types d'action de groupe que rien ne justifie. D'ailleurs, pourquoi privilégierait-on l'une des deux procédures ? En outre, comme l'a rappelé Lionel Tardy, deux problèmes importants subsistent. D'abord, l'analyse juridique de la procédure conduit à la qualifier d'*opt-out* : il ne suffit pas de la qualifier d'*opt-in* pour qu'il en aille ainsi. Et ensuite, il est prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe un certain nombre de modalités, ce qui relève d'une incompétence négative du législateur. Pour toutes ces raisons, nous demandons la suppression de l'alinéa relatif à l'action de groupe simplifiée.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avis défavorable, déjà été justifié en commission et en première lecture.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(Les amendements identiques n[os] 77 et 216 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 219.

M. Damien Abad. C'est un amendement de repli. Il propose, et c'est un moindre mal, de revenir à la rédaction retenue par le Sénat. Celui-ci a en effet fixé un certain nombre de critères, relatifs en particulier à l'identification des victimes : l'identité et le nombre de consommateurs, ainsi que la détermination du préjudice à un montant identique par période de référence. L'action de groupe simplifiée retient l'identification des victimes en amont de la procédure et non *a posteriori* comme l'action de groupe classique. Nous proposons donc de rétablir la rédaction du Sénat, qui nous semble plus simple et surtout plus apte à différencier l'action de groupe classique de l'action de groupe simplifiée.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Nous avons déjà débattu de ce point en commission. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(L'amendement n° 219 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n[os] 220 et 78, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 220.

M. Damien Abad. L'actuelle rédaction est ambiguë, car elle laisse penser que tous les consommateurs abonnés à un service, par essence identifiés, pourraient être bénéficiaires d'une action de groupe simplifiée en cas de dysfonctionnement du service alors même que tous ne seraient pas lésés. L'amendement propose donc de clarifier la situation en indiquant dès le début du texte que seuls les consommateurs lésés sont concernés par l'action de groupe simplifiée.

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 78.

M. Lionel Tardy. Dans le même ordre d'idées, je pense qu'il est nécessaire que seuls les consommateurs effectivement lésés ayant fait la preuve du préjudice subi soient partie prenante à l'action de groupe simplifiée. Or, comme l'a souligné Damien Abad, la formulation actuelle est ambiguë et laisse penser que la procédure pourrait être ouverte à tous les consommateurs abonnés à un service, ce qui n'est pourtant pas l'esprit du texte.

M. Martial Saddier. Il a raison !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Non, il n'a pas raison ! S'il faut préciser, précisons. L'article L. 423-1 émet un certain nombre de conditions. Il faut en particulier que les consommateurs soient lésés. S'ils ne le sont pas, il n'existe pas de préjudice, donc pas d'indemnisation et pas d'action de groupe. Je l'ai déjà dit ici et c'est écrit dans le texte. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(Les amendements n^os 220 et 78, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 290.

M. Damien Abad. À défaut de supprimer l'action de groupe simplifiée, nous proposons à tout le moins de mieux l'articuler avec l'action de groupe de droit commun. En effet, cette articulation reste floue, ce qui laisse subsister un réel risque d'insécurité juridique pour les entreprises, mais aussi pour les consommateurs. Par conséquent, il faut rappeler qu'il appartient à l'association des consommateurs requérante de demander l'ouverture d'une procédure simplifiée.

(L'amendement n° 290, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 218.

M. Damien Abad. Il tend à permettre au professionnel de faire valoir les droits de la défense s'il considère que certaines demandes des consommateurs déclarés dans le groupe sont illégitimes. Là encore, il s'agit de mieux encadrer la procédure de l'action de groupe simplifiée.

(L'amendement n° 218, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 360.

Mme Jeanine Dubié. Il a pour objet d'insérer les mots « et collective ». En effet, dans certaines situations, il peut être opportun de procéder à une information collective en sus de l'information individuelle. Cela peut être le cas lorsque, du fait des délais de procédure, les données détenues par les professionnels et relatives à certains consommateurs deviennent obsolètes, les adresses postales par exemple.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable. Nous avons déjà prévu, lors de la première lecture, les garde-fous adaptés, en particulier en matière de préservation des éléments de preuve et d'indemnisation dans le cadre du code de procédure pénale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(L'amendement n° 360 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 217.

M. Damien Abad. L'objet de cet amendement est de réserver la procédure d'action de groupe simplifiée à la réparation des petits litiges. Un décret délimitera un plafond à son application.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il en résulterait un effet de seuil. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(L'amendement n° 217 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 229.

M. Damien Abad. Il vise à clarifier l'étape de médiation. En l'état actuel, les dispositions du projet ne donnent aucune indication sur le moment où elle intervient. Il n'y a rien non plus sur la date de constitution du groupe, alors même que le requérant peut entrer en médiation au nom du groupe. Il semble donc nécessaire de donner aux parties la possibilité de régler en médiation tout l'objet du litige, en matière de responsabilité mais aussi d'indemnisation et de modalités d'indemnisation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je vous renvoie, cher collègue, à la loi du 8 février 1995, elle-même transposition d'une directive européenne. Comme je l'ai dit lors de la première lecture, la médiation est de droit et intervient à tout moment de la procédure. Votre amendement est donc satisfait et je vous propose de le retirer. Vous ne l'avez pas fait lors de la première lecture, j'émets donc un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(L'amendement n° 229 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit, pour soutenir l'amendement n° 170.

M. Thierry Benoit. Comme nous l'avons indiqué lors de la discussion générale, l'amendement n° 170 vise, sans remettre en cause l'équilibre du texte, à privilégier la médiation par rapport à l'action de groupe, indépendamment de cette action, mais aussi à tout moment de la procédure si celle-ci vient à être engagée.

(L'amendement n° 170, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 291.

M. Damien Abad. Défendu.

(L'amendement n° 291, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 201.

M. Lionel Tardy. Un amendement sénatorial adopté en séance publique permet d'engager l'action de groupe alors même que la décision pouvant la fonder n'a pas été prise et n'est pas définitive. Il convient de revenir sur cette rédaction afin d'attendre que la décision soit prise et non susceptible de recours pour permettre l'engagement de l'action de groupe. Tel est l'objet de notre amendement.

(L'amendement n° 201, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Martial Saddier, pour soutenir l'amendement n° 200.

M. Martial Saddier. Il vise à préciser que l'introduction d'une action de groupe dans le domaine de la concurrence pour des faits reconnus par les autorités ou juridictions nationales ou européennes compétentes ne peut se baser que sur des décisions prononcées après la promulgation de la loi. Il s'agit d'appliquer le principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi, dont l'Assemblée nationale peut difficilement faire abstraction.

(L'amendement n° 200, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué, pour soutenir l'amendement n° 529.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Il s'agit d'un amendement d'harmonisation permettant de viser l'ensemble des décisions rendues par la Commission européenne, les autorités et juridictions nationales de concurrence.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Favorable.

(L'amendement n° 529 est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n[os] 223 et 191, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 223.

M. Damien Abad. Les manquements du professionnel étant établis, l'action de groupe peut rapidement être mise en œuvre, d'autant que les décisions de l'Autorité de la concurrence relatives aux biens et services de consommation engendrent une médiatisation propre à favoriser l'émergence d'un intérêt à agir. Dès lors, il est proposé de réduire de cinq ans à deux ans le délai laissé aux associations de consommateurs agréés pour agir. Il est en effet préférable, pour la santé économique d'une entreprise déjà sanctionnée par l'Autorité de la concurrence, de pouvoir solder totalement les conséquences des actes qui lui sont reprochés dans un délai raisonnable.

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit, pour soutenir l'amendement n° 191.

M. Thierry Benoit. Il est dans le même esprit, si ce c'est que nous proposons de ramener plutôt à trois ans le délai durant lequel l'action de groupe peut être mise en œuvre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(Les amendements n[os] 223 et 191, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

(L'article 1[er], amendé, est adopté.)

Article 2

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n[os] 230 et 171, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 230.

M. Damien Abad. L'amendement n° 230 revient sur la question de la non-rétroactivité. Il précise que les actions de groupe s'appliquent aux préjudices survenus à compter de la date de publication de la présente loi. Nous avons malheureusement, en la matière, une différence d'appréciation sur le fond.

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit, pour soutenir l'amendement n° 171.

M. Thierry Benoit. Il a pour but d'interpeller le ministre sur la nécessité que les différentes dispositions du projet de loi ne soient mises en œuvre que pour les faits postérieurs au vote de la loi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les deux amendements ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Défavorable.

(Les amendements nos 230 et 171, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 80.

M. Lionel Tardy. Si l'on touche à la prescription d'une action menée en France au motif que la Commission européenne ou qu'un équivalent de l'Autorité de la concurrence dans un pays membre de l'Union a été saisi, il convient de s'assurer que c'est spécifiquement le même manquement qui est visé dans les deux pays. On évite ainsi de laisser une marge d'interprétation trop importante, qui risquerait de poser problème.

(L'amendement n° 80, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 79.

M. Lionel Tardy. Il a trait à la prescription des actions lorsque l'Autorité de la concurrence ou l'un de ses équivalents européens est saisi. Il permet d'éviter qu'une telle saisine mette fin à la prescription de l'action civile. À défaut, le risque est que certaines actions ne s'étendent indéfiniment dans le temps. Or, si un consommateur doit attendre quinze ans pour obtenir un dédommagement, l'action de groupe ne présente plus grand intérêt.

(L'amendement n° 79, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 231.

M. Damien Abad. Il demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport qui comprenne une étude sur les coûts et bénéfices pour les micro-entreprises et les PME de l'extension du champ de l'action de groupe.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Je souhaite souligner à ce moment du texte la préoccupation constante dont a fait preuve M. Abad à l'égard du tissu entrepreneurial. Cela a donné lieu à un dialogue dense, d'où n'est pas toujours sorti un accord. En tout état de cause, la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

(L'amendement n° 231 n'est pas adopté.)

(L'article 2 est adopté.)

2. Sénat

a. Projet de loi n° 244

CHAPITRE IER

Action de groupe

Article 1er

Le titre II du livre IV du code de la consommation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Action de groupe

« Section 1

« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir

« *Art. L. 423-1.* - Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des

préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un ou des mêmes professionnels à leurs obligations légales ou contractuelles :

« 1° À l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;

« 2° Ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

« L'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.

« *Art. L. 423-2.* - *(Non modifié)*

« Section 2

« Jugement sur la responsabilité

« *Art. L. 423-3.* - Dans la même décision, le juge constate que les conditions de recevabilité mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.

« Le juge détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini, ainsi que leur montant ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en oeuvre par le professionnel.

« À cette fin, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner toute mesure d'instruction légalement admissible nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel.

« *Art. L. 423-3-1.* - S'il juge que la responsabilité du professionnel est engagée, le juge ordonne par la même décision les mesures adaptées pour informer de cette décision les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe.

« Les mesures de publicité de la décision sont à la charge du professionnel. Elles ne peuvent être mises en oeuvre qu'une fois que la décision sur la responsabilité n'est plus susceptible de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation.

« *Art. L. 423-3-2.* - Dans la même décision prononçant la responsabilité du professionnel, le juge fixe le délai dont disposent les consommateurs pour adhérer au groupe afin d'obtenir la réparation de leur préjudice. Ce délai ne peut être inférieur à deux mois ni supérieur à six mois après l'achèvement des mesures de publicité ordonnées par lui.

« Il détermine les modalités de cette adhésion et précise si les consommateurs s'adressent directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association ou de la personne mentionnée à l'article L. 423-4.

« L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante.

« L'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante.

« *Art. L. 423-3-3.* - Le juge fixe le délai dans lequel doit intervenir la réparation des préjudices des consommateurs lésés, ainsi que celui ouvert, à cette échéance, pour le saisir en application de l'article L. 423-6 des demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

« *Art. L. 423-3-4* et *L. 423-4.* - *(Non modifiés)*

« Section 2 bis

« Procédure d'action de groupe simplifiée

« *Art. L. 423-4-1.* - Lorsque les consommateurs sont identifiés, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier, le cas échéant sous astreinte prononcée au profit de l'association, à indemniser directement et individuellement, dans un délai déterminé, les consommateurs lésés, selon les modalités qu'il fixe.

« Préalablement à son exécution par le professionnel et selon des modalités et dans le délai fixé par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

« En cas d'inexécution par le professionnel, à l'égard des consommateurs ayant accepté l'indemnisation, de la décision rendue dans le délai fixé, les articles L. 423-6 et L. 423-7 sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation dans les termes de la décision vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente section.

« Section 3

« Liquidation des préjudices et exécution

« *Art. L. 423-5. - (Non modifié)*

« *Art. L. 423-6.* - Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la phase de liquidation des préjudices.

« Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

« *Art. L. 423-7. - (Non modifié)*

« Section 4

« Médiation

« *Art. L. 423-8* et *L. 423-9. - (Non modifiés)*

« Section 5

« Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence

« *Art. L. 423-10.* - Lorsque les manquements reprochés au professionnel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de l'action mentionnée à l'article L. 423-1 que sur le fondement d'une décision prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes, qui constate les manquements et qui n'est plus susceptible de recours, en tant que ceux-ci portent sur l'établissement des manquements.

« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont réputés établis de manière irréfragable pour l'application de l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-11.* - L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au delà d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la décision mentionnée à l'article L. 423-10 n'est plus susceptible de recours.

« *Art. L. 423-11-1. - (Non modifié)*

« Section 6

« Dispositions diverses

« *Art. L. 423-12, L. 423-13, L. 423-14, L. 423-15, L. 423-16* et *L. 423-17. - (Non modifiés)*

« Section 7

« Dispositions relatives aux outre-mer

« *Art. L. 423-18. - (Non modifié)* »

Article 2

I. - La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-15*. - Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »

II. - À l'article L. 532-2 du même code, la référence : « et L. 211-12 » est remplacée par les références : « , L. 211-12 et L. 211-15 ».

III, III *bis*, IV et V. - *(Non modifiés)*

b. Rapport n° 282 de MM. Bourquin et Fauconnier

Examen des articles

CHAPITRE 1ER - Action de groupe

rticle 1er (articles L. 423-1 à L. 423-18 [nouveaux] du code de la consommation) - Introduction de l'action de groupe dans le code de la consommation

Commentaire : cet article institue une procédure d'action de groupe.

I. Le texte adopté par le Sénat en première lecture

En **commission** des Affaires économiques, **dix-huit amendements ont été adoptés** à cet article. Outre neuf amendements rédactionnels et de précision du rapporteur et quatre amendements rédactionnels ou de précision de Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des Lois, **ont été adoptés :**

- un amendement de Mme Nicole Bonnefoy visant à ce que, en cas de concurrence d'actions de groupe pour les mêmes faits, une association parmi les requérantes est désignée chef de file, soit par elle soit par le juge ;

- **un amendement de votre rapporteur précisant les conditions d'engagement de l'action de groupe simplifiée :** cette procédure doit concerner les cas où l'identité et le nombre des consommateurs lésés sont connus et où les consommateurs ont subi un préjudice d'un même montant ou d'un montant identique par période de référence ;

- un amendement du rapporteur clarifiant le fait que seule l'association requérante peut participer à une médiation au nom du groupe ;

- deux amendements de la rapporteure pour avis précisant la procédure en cas de médiation : d'une part, le juge doit vérifier si l'accord négocié au nom du groupe est conforme aux intérêts des consommateurs ; d'autre part, l'accord de médiation prévoit lui-même les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de la possibilité d'adhérer à l'accord homologué.

En **séance publique**, **dix amendements de la rapporteure pour avis de la commission des Lois ont été adoptés**. Outre cinq amendements de précision rédactionnelle, ont été adoptés :

- un amendement, contre l'avis du Gouvernement, supprimant la disposition selon laquelle le juge constate si les conditions de recevabilité sont réunies et précisant que le juge statue sur la responsabilité du professionnel au vu des cas individuels que l'association requérante lui soumet ;

- un amendement supprimant la mention de la possibilité pour le juge d'ordonner toute mesure d'instruction nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces ;

- un amendement précisant que, **quand l'indemnisation est versée à l'association, le juge fixe les conditions dans lesquelles celle-ci perçoit, gère et reverse les fonds versés par le professionnel ;** il visait par ailleurs à clarifier le fait que le délai ouvert pour l'adhésion au groupe court à compter de l'achèvement des mesures de publicité et que le juge fixe le délai dans lequel doit intervenir la réparation des préjudices ainsi que le délai pour le saisir des demandes d'indemnisation non satisfaites ;

- un amendement permettant au juge de trancher les difficultés qui s'élèvent entre l'association, le professionnel ou les consommateurs, à l'occasion de la phase d'adhésion au groupe ;

- un **amendement, adopté contre l'avis du Gouvernement, visant à autoriser l'engagement de l'action de groupe en matière de concurrence avant que la décision de l'autorité compétente en la matière ne soit devenue définitive**.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

En **commission** des Affaires économiques, les députés ont adopté **onze amendements**. Outre un amendement rédactionnel du rapporteur, ont été adoptés :

- un amendement de M. Sébastien Denaja et les membres du groupe SRC précisant qu'une action de groupe peut être engagée pour obtenir la réparation des préjudices subis du fait d'un **manquement d'un ou des mêmes professionnels** à leurs obligations légales ou contractuelles ;

- un amendement de précision du rapporteur, indiquant que la désignation d'une association chef de file a lieu quand plusieurs associations introduisent une action portant non seulement sur les mêmes faits mais aussi sur les mêmes manquements ;

- un amendement de M. Frédéric Barbier et les membres du groupe SRC, visant à revenir à la rédaction du texte de l'Assemblée pour ce qui concerne la décision du juge (rétablissement de la mention d'une décision unique, rétablissement de la constatation de la recevabilité, suppression de la référence aux cas individuels présentés par l'association requérante) ;

- deux amendements identiques de M. Damien Abad et de Mme Jeanine Dubié rétablissant la **possibilité pour le juge d'ordonner toute mesure d'instruction nécessaire** à la conservation des preuves et de productions de pièces ;

- un amendement du rapporteur **supprimant la disposition introduite par le Sénat précisant que le juge détermine les conditions dans lesquelles, le cas échéant, l'association perçoit, gère et reverse** aux intéressés les indemnités qui leur sont dues ;

- un amendement du rapporteur visant à **revenir à la rédaction de l'Assemblée nationale pour ce qui concerne l'action de groupe simplifiée ;**

- un amendement du rapporteur visant à revenir sur la disposition introduite par le Sénat permettant au juge de statuer sur les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la phase d'adhésion au groupe ;

- un amendement du rapporteur précisant qu'**en matière de concurrence, l'action de groupe ne peut être engagée que sur le fondement d'une décision d'une autorité de la concurrence devenue définitive pour ce qui concerne l'établissement des manquements.**

En **séance publique,** les députés ont adopté **quatre amendements**. Outre deux amendements de cohérence rédactionnelle du rapporteur et un amendement d'harmonisation rédactionnelle du Gouvernement, les députés ont adopté un **amendement du rapporteur supprimant la disposition introduite par le Sénat prévoyant qu'en cas de pluralité d'actions par plusieurs associations, celles-ci désignent l'une d'entre elles pour mener l'action et, à défaut, le juge désigne l'une d'elles**.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur rappelle que le présent article constitue **une des dispositions phares du présent projet de loi**.

Il se félicite que plusieurs dispositions introduites par le Sénat en première lecture aient été reprises par les députés, à l'exemple de celles relatives à la médiation ou à l'action de groupe en matière de concurrence ; il prend par ailleurs acte du fait que l'Assemblée nationale est revenue sur plusieurs ajouts du Sénat.

A l'initiative de votre rapporteur, la commission a adopté **trois amendements**. Outre un amendement rédactionnel, elle a adopté :

- un **amendement** visant à **revenir à la rédaction du Sénat pour indiquer que l'action de groupe peut être engagée pour obtenir la réparation des préjudices subis par des consommateurs du fait d'un manquement d'un même professionnel à ses obligations**. La référence au manquement « *d'un ou des mêmes professionnels* » introduite par l'Assemblée nationale rend moins compréhensible l'exigence d'une origine commune des préjudices subis par les consommateurs ; cette référence est source de confusion, la suite de l'article 1er ne faisant référence qu'« au » professionnel ; enfin, la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture n'empêchera pas l'association requérante d'assigner plusieurs professionnels si elle les estime responsables du ou des mêmes manquements à l'égard des professionnels lésés ;

- un **amendement** visant à **revenir, sous réserve de légers ajustements** répondant notamment à une critique formulée par le rapporteur de l'Assemblée nationale, **à la rédaction du dispositif d'action de groupe simplifiée adoptée par le Sénat en première lecture.** Cette rédaction est en effet **plus précise** et **encadre clairement les conditions d'engagement de l'action de groupe simplifiée** : celle-ci ne peut être choisie que lorsque l'identité et le nombre de consommateurs lésés sont connus ; cette procédure est clairement limitée aux préjudices « sériels » puisqu'elle vise désormais les cas où les consommateurs lésés ont subi un préjudice d'un montant identique, d'un même montant par prestation rendue - précision qui permet de prendre en compte la remarque du rapporteur de l'Assemblée nationale portant sur les préjudices en matière de SMS - ou d'un même montant par référence à une période ou à une durée.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2 (articles L. 211-15 [nouveau] et L. 532-2 du code de l'organisation judiciaire) - Désignation de tribunaux spécialisés pour traiter des actions de groupe et application dans le temps de la nouvelle réglementation

Commentaire : cet article confie à des tribunaux de grande instance (TGI) spécialisés le traitement des actions de groupe ; il précise les modalités d'application dans le temps des actions de groupe en matière de concurrence ; il prévoit les modalités de suivi de l'application de cette nouvelle procédure.

I. Le texte adopté par le Sénat en première lecture

En commission, le Sénat a adopté cinq amendements :

- deux amendements identiques de votre rapporteur et de la rapporteure pour avis au nom de la commission des Lois visant à corriger une erreur matérielle ;

- un amendement de précision de votre rapporteur ;

- un amendement de votre rapporteur visant à substituer à la saisine d'une autorité de la concurrence l'ouverture d'une procédure devant une telle autorité pour l'interruption de la prescription de l'action civile ;

- un amendement de M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis au nom de la commission du Développement durable, visant à réduire à trente mois le délai de remise au Parlement du rapport faisant le bilan de la mise en oeuvre de la procédure d'action de groupe, et à préciser que ce rapport devrait examiner la possibilité d'étendre cette procédure aux domaines de la santé et de l'environnement.

En séance publique, le Sénat a adopté, outre un amendement de clarification de votre rapporteur, un amendement de M. Henri Tandonnet et des membres du groupe UDI-UC, **supprimant la désignation de tribunaux spécialisés pour traiter des actions de groupe**. Cet amendement a été adopté contre l'avis de votre commission et du Gouvernement, par 207 voix contre 139.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

En commission des Affaires économiques, les députés ont adopté deux amendements identiques de M. Frédéric Barbier et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, et de Mme Catherine Vautrin et plusieurs de ses collègues, **rétablissant la désignation de tribunaux spécialisés pour traiter des actions de groupe**.

Aucun amendement n'a été adopté en séance publique.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable à la désignation de tribunaux spécialisés pour traiter des actions de groupe, pour plusieurs raisons :

- les actions de groupe pourront constituer des **contentieux de masse** : il est donc **indispensable de disposer de juridictions dotées des moyens et des compétences suffisants** pour traiter de type de contentieux ;

- le texte adopté par le Sénat en première lecture conduit à s'en remettre aux **règles de compétence de droit commun** et ainsi à confier certains contentieux, notamment en matière de crédit à la consommation, aux tribunaux d'instance. Ces derniers ne sont bien entendu pas en mesure de gérer des contentieux susceptibles de concerner plusieurs milliers de consommateurs. A l'inverse, **la désignation de tribunaux spécialisés permettra le regroupement des actions de groupe et l'harmonisation des décisions** ;

- **l'argument de la proximité** utilisé en première lecture par le Sénat **n'a pas de portée** : les consommateurs lésés ne pourront en effet engager une action de groupe que par le biais d'une association de défense des consommateurs représentative au niveau national.

Votre rapporteur rappelle que **le rapport de la commission des Lois de MM. Richard Yung et Laurent Béteille**[1(*)], qui fait référence aujourd'hui, **recommandait de faire relever les actions de groupe de la compétence d'un nombre limité de tribunaux de grande instance spécialisés**[2(*)].

Nos collègues soulignaient qu'« *il convient de tenir compte des capacités des tribunaux à prendre en charge les actions de groupe. Celles-ci peuvent présenter un caractère massif et réunir plusieurs milliers de requérants. Or les greffes des juridictions les plus petites ne sont pas dimensionnés pour traiter un nombre trop élevé de demandes.* »[3(*)]. Ils concluaient que, « ***dans un souci de rationalisation des compétences et des moyens, il serait pertinent de réserver la compétence en matière d'action de groupe à un nombre limité de tribunaux spécialisés****. Les greffes disposeraient d'une taille suffisante pour traiter les procédures les plus massives, et les juges développeraient une expertise particulière. En outre,* ***la question de la proximité entre le justiciable et son juge ne se pose pas pour une action conduite, au nom des justiciables, par une association agréée de niveau national*** *: la concentration des contentieux dans quelques juridictions est neutre pour le consommateur. En revanche, elle évite à l'entreprise de devoir faire face à plusieurs instances dispersées sur tout le territoire, alors qu'elles concernent la même affaire* »[4(*)].

Votre rapporteur note enfin que les alinéas 28 à 32 de l'article 1er de **la proposition de loi déposée le 5 avril 2013 par notre collègue Jean-Pierre Plancade** et la plupart des membres du groupe RDSE[5(*)] prévoient également de réserver les contentieux d'actions de groupe à quelques TGI spécialement désignés.

Dans ces conditions, **votre rapporteur appelle à une adoption conforme du présent article**.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Notes :

* [1] « L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs », ***Rapport d'information n° 499 (2009-2010) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur l'action de groupe, MM. Laurent Béteille et Richard Yung.***

* [2] ***Recommandation n° 8.***

c. Compte-rendu des débats – séance du 27 janvier 2014

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* (…)D'autre part, grâce à l'actuelle majorité, l'action de groupe, vieille arlésienne du débat sur la protection des consommateurs, sera introduite dans notre droit. Elle pourra être déclenchée par une association de consommateurs. S'il établit la responsabilité du professionnel, le juge fixera le montant de la réparation ; il déterminera les modalités de liquidation et de publicité du jugement qui permettra aux consommateurs de manifester leur volonté de rejoindre le groupe.

Dans le champ de la concurrence, nous avons prévu la possibilité d'une exécution provisoire en première instance, afin d'éviter la déperdition des preuves. Nous instituons également une procédure de liquidation accélérée lorsque le groupe de consommateurs concerné est identifié, par exemple dans le cas de fichiers clients. Cela permettra de faciliter l'exécution et la mise en œuvre de l'action de groupe.

Ainsi, dans les contentieux de masse de consommation, le consommateur pourra enfin être indemnisé du préjudice subi ! Jusqu'à présent, en France, ce n'était guère le cas, exception faite de l'action en représentation conjointe, qui n'avait eu que peu d'effets. Grâce à l'action de groupe, des dizaines de millions d'euros seront transférés des entreprises ayant constitué une rente indue au travers de pratiques anticoncurrentielles vers les consommateurs, qui auront ainsi plus de pouvoir d'achat.

(…)

M. Martial Bourquin, *rapporteur de la commission des affaires économiques.* Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne reviendrai pas sur la présentation générale d'Alain Fauconnier, sinon pour rappeler qu'en examinant ce texte, qui comprend plus de cent soixante-dix dispositions, nous nous sommes efforcés non seulement de perfectionner tous les dispositifs, mais aussi de les relier les uns aux autres pour essayer d'anticiper leur effet global et la liberté de choix.

Si la fragilité et la liberté de choix du consommateur sont des préoccupations majeures, il nous fallait également prendre en compte les difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises, tout particulièrement celles qui respectent leurs salariés et les consommateurs, dans un environnement économique et financier, qui, sur le terrain, suscite des attentes auxquelles nous apportons des réponses concrètes.

Dans cet esprit, je vous présenterai rapidement les enjeux de cette deuxième lecture pour ce qui concerne les principales dispositions du projet de loi que je suis chargé de rapporter.

S'agissant tout d'abord de l'action de groupe, l'une des deux dispositions phare du projet de loi, avec le registre national des crédits aux particuliers, le Sénat avait sensiblement ajusté le dispositif en première lecture, sur mon initiative et celle de notre collègue Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis de la commission des lois.

En commission, nous avions ainsi adopté dix-huit amendements, parmi lesquels certains visaient à préciser la procédure de médiation. Surtout, un amendement que j'avais proposé à la commission tendait à détailler et à encadrer les conditions d'engagement d'une action de groupe simplifiée.

En séance publique, dix amendements de la commission des lois avaient été adoptés ; sur certains d'entre eux, le Gouvernement s'en était remis à la sagesse du Sénat. La Haute Assemblée avait, notamment, modifié la procédure d'action de groupe en matière de concurrence en permettant l'engagement d'une telle action avant que la décision de l'autorité de la concurrence ne soit devenue définitive.

En deuxième lecture, les députés ont sensiblement ajusté le dispositif, adoptant une quinzaine d'amendements en commission ou en séance publique.

Ils ont maintenu plusieurs dispositions introduites par le Sénat, en particulier pour ce qui concerne la médiation. Ils ont poursuivi l'amélioration de la procédure d'action de groupe en matière de concurrence, dans l'esprit qui avait prévalu lors de l'examen du texte au Sénat, en permettant au juge de prononcer la responsabilité du professionnel sur le fondement d'une décision d'une autorité de la concurrence non définitive, si les recours ne portent pas sur l'établissement des manquements. Ils sont enfin revenus sur certains ajouts de la Haute Assemblée.

Les députés ont ainsi rétabli le dispositif qu'ils avaient initialement retenu concernant l'action de groupe simplifiée, sans tenir compte des remarques que nous avions formulées en première lecture.

Sur mon initiative, la commission des affaires économiques est revenue au dispositif de l'action de groupe simplifiée tel qu'il a été adopté par le Sénat en première lecture, sous réserve d'un ajustement permettant de prendre en compte une critique du rapporteur de l'Assemblée nationale. Ce dispositif nous paraît plus précis et plus sûr juridiquement que celui qui a été adopté par les députés.

(…)

Mme Élisabeth Lamure. (…)D'abord, en ce qui concerne l'action de groupe, le Gouvernement et la majorité semblent partager notre préoccupation au sujet d'une éventuelle brèche dans le dispositif, qui permettrait de contourner la procédure de l'*opt in*.

Si le texte se limite au droit de la consommation et aux pratiques anticoncurrentielles, ce qui nous semble indispensable, le maintien de la procédure d'action de groupe simplifiée nous empêche malheureusement d'apporter une quelconque caution à l'article 1er, alors que nous sommes favorables, par principe, à l'action de groupe.

Il est évident que les droits des consommateurs ne sauraient méconnaître les droits de la défense à disposer d'un procès équitable. Or, en l'état actuel de la rédaction du texte, l'action de groupe simplifiée ne garantit pas les droits de la défense.

Je suis désolée de me répéter, mais prévoir une procédure simplifiée dès la création de l'action de groupe, c'est admettre que la formule de droit commun ne fonctionne pas… Enfin, comment pouvez-vous nous garantir que cette action de groupe simplifiée ne supplantera pas la version originelle ?

(…)Cela dit, les plus grandes difficultés que soulève votre projet de loi viennent, à nos yeux, de deux de ses mesures phare : l'action de groupe et le fichier positif.

Je le répète, nous ne comprenons pas le choix de l'action de groupe simplifiée, qui, de surcroît, a elle aussi été introduite par voie d'amendement, en première lecture, à l'Assemblée nationale. Nous ne pouvons pas nous résoudre à penser que cette action de groupe simplifiée ne supplantera pas l'action de groupe de droit commun.

(…)

M. Henri Tandonnet. (…)Je tiens d'abord à revenir sur la mesure phare du texte, l'action de groupe.

Ne créant pas de nouveaux droits mais facilitant l'accès au juge pour de nombreuses victimes, par une nouvelle manière d'agir faisant intervenir le procureur, l'action de groupe doit s'inscrire le plus possible dans le droit commun, qu'elle ne modifie pas.

Les majorités successives ont souhaité créer cette nouvelle procédure. Saluons donc une telle création ! Ce n'est naturellement qu'un début : il faudra l'étendre au plus vite aux domaines de la santé et de l'environnement, secteurs où les préjudices subis sont importants, ainsi que l'actualité nous le prouve sans cesse.

Je souhaite plus particulièrement évoquer deux points : l'action de groupe simplifiée et les tribunaux de grande instance spécialisés.

Premièrement, le dispositif de l'action de groupe dite « simplifiée », introduit sur l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale, ne se justifie pas.

En effet, cette procédure demeure mal encadrée, malgré le travail de notre rapporteur, et risque de dénaturer la procédure normale, laquelle laisse suffisamment de latitude pour faciliter, par exemple, la constitution du groupe de consommateurs lésés.

Il est évident que le juge saura s'adapter à chaque réalité par des mesures de réparation appropriées ! Laissons-le donc décider de la manière dont il traitera l'action de groupe.

Le fond du droit est celui du droit contractuel de la réparation. Dès lors, nul besoin d'innover ou de créer des particularismes ! Avec le code de procédure civile, par le jeu de la mise en état, le juge du tribunal de grande instance dispose de tous les outils lui permettant de s'adapter à la particularité de chaque action : il peut choisir entre une procédure accélérée et une procédure plus longue selon la nature des actions engagées et des investigations à mener, et son champ d'action est très large.

Deuxièmement, je veux insister sur la réintroduction de huit tribunaux de grande instance spécialisés pour traiter les litiges nés d'une action de groupe. Cette mesure, les sénateurs l'avaient supprimée à une très large majorité en première lecture : ils avaient considéré que cette spécialisation était totalement inadaptée.

En effet, les contentieux locaux seront délocalisés au niveau des métropoles régionales, dans des tribunaux déjà surchargés. Cela n'a pas de sens : c'est encore une manière d'éloigner la justice de nos concitoyens et une nouvelle atteinte à l'égalité des territoires.

De plus, je ne vois aucune raison valable à une telle spécialisation puisque tous les TGI sont aujourd'hui capables de traiter des affaires du droit de la consommation ; je dirais même que c'est leur quotidien. En outre, comme je l'ai déjà dit, l'action de groupe ne crée pas de droits nouveaux : elle modifie juste une façon d'agir, de saisir le tribunal.

Pour notre part, nous souhaitons défendre nos territoires et nos magistrats de proximité. Notre groupe a donc déposé de nouveaux amendements sur les deux aspects de l'action de groupe que je viens de développer.

(…)

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.*(…) M. Lefebvre, je le répète, a voté l'action de groupe dite « simplifiée ». Je regrette que cette expression ait servi de prétexte à des arguments contre l'action de groupe, lesquels, à mon avis, ne sont pas recevables. En effet, en cas de préjudice, il existe deux types de situation : soit tous les clients sont identifiés, soit ils ne le sont pas.

S'il s'agit d'un abonnement, la liste des abonnés est connue. Une fois le préjudice économique déterminé, on sait exactement qui peut être indemnisé. La phase de déclaration peut donc être évitée, ce qui permet d'accélérer la procédure de liquidation de l'action de groupe. L'action de groupe simplifiée, c'est cela.

En revanche, dans le cas d'une tromperie sur un produit de consommation – on vend de la chèvre à la place du mouton, par exemple ! *(Sourires)* –, on ignore qui a acheté les barquettes. Il faut donc solliciter les consommateurs pour qu'ils s'agrègent et manifestent leur volonté de rejoindre le groupe.

La différence est là. Lorsque les fichiers de clients sont connus, la phase de déclaration se révèle inutile. C'est en ce sens qu'il s'agit d'une action de groupe simplifiée, mais il serait plus opportun de parler d'« action de groupe accélérée ». Elle permet de répondre à notre préoccupation commune : une fois que le juge a fixé le montant de la réparation, le plus tôt les consommateurs seront indemnisés, le mieux ce sera.

Mesdames, messieurs les sénateurs, telles sont les observations que je souhaitais formuler sur le registre national des crédits aux particuliers et l'action de groupe. Nous aurons l'occasion d'y revenir et d'aborder d'autres points lors de l'examen des amendements. Nous avons eu raison de débattre de manière approfondie de ces questions. Très objectivement, le texte, tel qu'il est issu des travaux du Parlement, est bien meilleur que le texte initial, et je m'en réjouis.

Notre objectif est que, grâce à l'action de groupe, les consommateurs soient véritablement indemnisés du préjudice qu'ils auront subi et que, grâce au registre national des crédits aux particuliers, nous luttions plus efficacement qu'aujourd'hui contre le mal-endettement et le surendettement. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

(…)

Discussion des articles

M. Jacques Mézard. L'article 1er du présent projet de loi crée une procédure d'action de groupe dans les domaines de la consommation et de la concurrence.

L'amendement n° 33 vise à une nouvelle rédaction de cet article inspirée d'une proposition de loi déposée par notre collègue M. Jean-Pierre Plancade et qui va plus loin. Nous proposons un dispositif d'action de groupe alternatif, à la fois simple et efficace, qui pourrait s'appliquer à différents domaines, à commencer par ceux de la consommation, de la concurrence et de la santé.

L'action de groupe que cet amendement tend à instituer couvrirait la réparation des dommages individuels de toute nature, ainsi que l'ensemble du contentieux de la responsabilité civile. En effet, l'action de groupe circonscrite, aux termes de l'article 1er tel qu'il est actuellement rédigé, à la réparation de dommages matériels trouvant leur origine dans un manquement contractuel ou précontractuel ou un non-respect des règles de la concurrence présenterait un intérêt plus limité pour les consommateurs.

En outre – autre différence importante –, les associations autorisées à exercer des actions de groupe devraient recevoir un agrément spécifique.

Enfin, en toute crédibilité, l'action de groupe pourrait concerner les produits de santé, laquelle constitue un domaine dans lequel un tel type de recours est particulièrement nécessaire.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur de la commission des affaires économiques.* Je ne reviendrai pas sur cet amendement, un amendement similaire ayant été examiné lors de la première lecture.

La commission des affaires économiques soutient le choix du Gouvernement de limiter l'action de groupe au champ de la consommation et de la concurrence.

En effet, le présent projet de loi prévoit la réparation des seuls préjudices matériels. Or en matière de santé et d'environnement, les préjudices peuvent également être physiques et moraux. Par conséquent, leur évaluation ne peut être qu'individuelle. Dans ce cas de figure, la procédure visée à cet amendement n'est pas du tout adaptée.

Enfin – point essentiel de ma réponse –, lors des débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a annoncé que l'instauration d'une action de groupe dans le domaine de la santé serait présentée dans le cadre d'un prochain texte relatif à la santé, et qu'une réflexion sur la mise en place d'une telle action en matière d'environnement serait lancée. M. le ministre pourra nous le confirmer.

Il me semble donc préférable de ne pas aborder ce sujet dans la précipitation. C'est pourquoi, monsieur Mézard, la commission vous demande de bien vouloir retirer votre amendement, faute de quoi elle émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.* Sans surprise, l'avis du Gouvernement est semblable à celui de la commission.

Certes, l'élargissement du champ de l'action de groupe et la reconnaissance de la légitimité de toute association à ouvrir une telle procédure présentent une certaine logique.

Cependant, le Gouvernement a voulu limiter l'action de groupe, en matière économique, aux litiges relatifs à la consommation et à la concurrence, ce qui justifie que seules les associations de consommateurs soient habilitées à les porter.

Quoi qu'il en soit, plusieurs types d'action de groupe peuvent parfaitement coexister.

Ainsi, dans le champ de la santé, il faut non seulement déterminer le niveau du préjudice, mais encore évaluer le préjudice individuel subi par chaque personne victime de l'absorption d'une mauvaise molécule, par exemple. Or cette expertise individuelle suppose une procédure différente de celle que nous étudions aujourd'hui et qui concerne un litige ou un préjudice semblable pour les différents consommateurs, lequel appelle une réparation semblable. J'en conviens, en cas d'abonnement à un journal, le préjudice peut s'étendre sur un laps de temps différent selon la durée de cet abonnement.

Cela étant, je le confirme, et Marisol Touraine l'a annoncé – deuxième étage de la fusée –, le Gouvernement a l'intention de proposer une action de groupe dans le champ de la santé.

De surcroît, je le rappelle – troisième étage de la fusée –, lors des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, le Gouvernement a ouvert le débat sur l'action de groupe dans le domaine de l'environnement, réflexion qui a été confirmée lors de la dernière conférence environnementale.

Il s'agit d'assurer une montée en puissance progressive du mécanisme après avoir mis en œuvre sans délai, c'est-à-dire dès cette année si toutefois vous adoptez le présent projet de loi, mesdames, messieurs les sénateurs, l'action de groupe dans le secteur de la consommation et de la concurrence.

Pour toutes ces raisons, monsieur Mézard, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement, faute de quoi le Gouvernement émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Monsieur Mézard, l'amendement n° 33 est-il maintenu ?

M. Jacques Mézard. Non, je le retire, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 33 est retiré.

Je suis saisie de quatorze amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 34, présenté par MM. Plancade, Mézard, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin, Collombat, Fortassin, Hue, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

I. - Alinéas 6 à 9

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-1*.- L'action de groupe est ouverte à toute association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1, habilitée à l'exercer en vue de faire reconnaître la responsabilité civile d'une personne agissant en tant que professionnel à l'égard d'un groupe de personnes physiques, identifiées ou non identifiées, qui ont subi de son fait des préjudices individuels ayant une origine commune.

II. - Après l'alinéa 9

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-1*-.... – Les conditions dans lesquelles les associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées en application de l'article L. 411-1 peuvent être habilitées à exercer une action de groupe dans les conditions définies au chapitre III du livre IV du titre II du présent code sont fixées par décret en Conseil d'État.

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement est également inspiré de la proposition de loi portant création d'une action de groupe en matière de consommation, de concurrence et de santé que nous avons déposée le 5 avril 2013. Nous proposons une définition générale de l'action de groupe visant à faire reconnaître la responsabilité civile d'une personne agissant en tant que professionnel – producteur, vendeur, prestataire de services – à l'égard d'un groupe de personnes physiques – acheteurs, consommateurs, usagers – qui ont subi de son fait des préjudices individuels ayant une origine commune.

Il s'agit de fait d'une définition beaucoup plus large que celle que prévoit l'article 1er du présent projet de loi : elle inclut tous les types de dommages individuels, et pas seulement les dommages matériels, et couvre l'ensemble du contentieux de la responsabilité civile, que celle-ci soit contractuelle, délictuelle ou du fait des produits défectueux.

En outre, l'amendement n° 34 tend à établir une double habilitation pour les associations de consommateurs autorisées à exercer des actions de groupe, afin d'éviter toute dérive et de sécuriser au maximum le dispositif.

Mme la présidente. L'amendement n° 134 rectifié, présenté par M. César, Mme Lamure, MM. Cornu, Husson, Retailleau, Doligé et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Après les mots :

une association de défense des consommateurs

insérer les mots :

dûment saisie

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à assurer le respect de la procédure d'*opt in* tout au long de celle de l'action de groupe.

En effet, l'association de défense des consommateurs ne saurait sur sa propre initiative soumettre des cas au juge sans que les consommateurs concernés en aient fait la demande expresse. C'est pourquoi elle doit être dûment saisie par les consommateurs.

Mme la présidente. L'amendement n° 35, présenté par MM. Plancade, Mézard, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin, Fortassin, Hue, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 6

Après la référence :

L. 411-1

insérer les mots :

, habilitée à exercer une action de groupe,

II. – Après l'alinéa 9

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-1-...* – Les conditions dans lesquelles les associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées en application de l'article L. 411-1 peuvent être habilitées à exercer une action de groupe dans les conditions définies au chapitre III du livre IV du titre II du présent code sont fixées par décret en Conseil d'État.

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Dans la ligne de l'amendement précédent, nous proposons que les associations de consommateurs autorisées à exercer des actions de groupe fassent l'objet d'une habilitation spéciale qui s'ajouterait à l'agrément des associations de consommateurs représentatives au niveau national prévu à l'article L.411-1 du code de la consommation, afin de rendre le dispositif vraiment effectif et sûr. Seules seraient habilitées les associations capables et légitimes pour porter des actions de groupe au nom des consommateurs.

Mme la présidente. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 199 rectifié est présenté par Mme Jouanno et MM. Capo-Canellas et J.L. Dupont.

L'amendement n° 244 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 6

1° Après le mot :

civile

insérer les mots :

, administrative ou pénale

2° Après le mot :

professionnel

insérer les mots :

, personne physique ou morale de droit public ou privé, à l'exception de l'État,

L'amendement n° 199 rectifié n'est pas soutenu.

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 244.

Mme Leila Aïchi. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous le savez, les membres du groupe écologiste, tout comme Chantal Jouanno, sont particulièrement attachés à une conception ambitieuse de l'action de groupe. C'est pourquoi nous avons déposé des amendements similaires à certains qui avaient déjà été défendus lors de la première lecture du projet de loi.

En l'occurrence, le présent amendement vise à étendre la procédure de l'action de groupe à d'autres juridictions et à permettre aux citoyens lésés de lancer une action de groupe contre une personne morale de droit public.

En effet, pour que l'action de groupe soit un réel progrès et profite véritablement aux citoyens, il faut que ces derniers puissent y recourir dans tous types de situations. Or des citoyens peuvent parfois se trouver lésés par certaines décisions publiques.

Prenons le cas d'une commune qui n'aurait pas respecté les règles de mise en concurrence lors de l'attribution d'un marché public. Les citoyens lésés par le coût anormalement élevé d'un service public se trouvent ainsi victimes d'un même préjudice. Ils devraient pouvoir engager une action de groupe.

Cet amendement tend donc à créer un nouvel outil pour réduire les déséquilibres entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Afin de rester en cohérence avec l'article 121-2 du code pénal relatif à la responsabilité pénale des personnes morales, cette extension ne concernerait que les personnes publiques autres que l'État, à savoir les régions, départements, communes et établissements publics.

Mme la présidente. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 180 est présenté par M. Doligé.

L'amendement n° 296 rectifié est présenté par MM. Husson, Pierre, Grignon et Bernard-Reymond et Mme Deroche.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 6

Remplacer les mots :

subis par des consommateurs

par les mots :

subis par un groupe significatif et identifiable de consommateurs

La parole est à M. Éric Doligé, pour présenter l'amendement n° 180.

M. Éric Doligé. Je présenterai différents amendements au cours de cette soirée, dont l'objet sera toujours de simplifier et de clarifier la situation.

On a parlé d'un choc de simplification, mais je n'ai pas l'impression que le texte dont nous débattons apporte beaucoup de simplifications dans notre société, notamment pour les entreprises, qui devraient être notre priorité.

Il me semble que nous examinons ce soir un projet de loi d'avant le 14 janvier, un texte qui n'est pas social-démocrate et qui n'aurait peut-être pas existé après le discours prononcé ce jour-là par le Président de la République…

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je veux bien débattre avec vous de la social-démocratie, monsieur Doligé !

Mme Catherine Procaccia. Je ne savais pas que vous étiez social-démocrate, monsieur Doligé ! *(Sourires.)*

M. Gérard Cornu. C'est ça, le changement ! *(Nouveaux sourires.)*

M. Éric Doligé. Tout à l'heure, nos amis du groupe CRC ont rappelé un certain nombre de choses à propos du pacte de responsabilité.

Je rappellerai pour ma part qu'un engagement très fort relatif à l'inversion de la courbe du chômage avait été pris. L'important, aujourd'hui, c'est en effet de développer l'emploi et, pour cela, les entreprises sont notre meilleur atout. Or je ne suis pas certain que les auteurs de ce texte aient choisi cette voie.

Nous allons tout de même essayer d'apporter quelques simplifications à ce projet de loi.

Nous pensons que la procédure de l'action de groupe se justifie uniquement dans les cas qui ne peuvent pas être traités de manière efficace selon les procédures de droit commun.

Quelques consommateurs seulement – deux ou trois – ne peuvent suffire à constituer un « groupe ». Le groupe initial de consommateurs concernés par l'action de groupe doit avoir une consistance suffisante, en étant d'une taille significative.

En ce sens, la recommandation de la Commission européenne émise au mois de juin 2013 – il est toujours intéressant de se référer à la Commission européenne, notamment parce que nous avons toujours tendance à vouloir aller plus loin que la règle européenne – relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectifs en cessation et en réparation dans les États membres vise précisément les « préjudices de masse », impliquant par définition des groupes significatifs.

Par ailleurs, les membres du groupe en cause doivent être concernés par un même préjudice, pour lequel ils mandatent l'association afin d'ester en justice.

Je ne doute pas, mes chers collègues, que vous réserverez un sort favorable à l'amendement n° 180, eu égard à votre esprit nouvellement libéral.

M. Alain Fauconnier, *rapporteur de la commission des affaires économiques.* On peut toujours rêver !

Mme la présidente. L'amendement n° 296 rectifié n'est pas soutenu.

L'amendement n° 135 rectifié, présenté par M. César, Mme Lamure, MM. Cornu, Husson et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Supprimer les mots :

similaire ou

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. L'action de groupe est justifiée dans les cas où les consommateurs constituant le groupe se trouvent dans une situation identique.

Dès lors qu'ils sont dans une situation uniquement « similaire », l'évaluation de la situation individuelle de chaque consommateur devient nécessaire pour s'assurer de la consistance du groupe. Dans ce cadre, les procédures de droit commun, plus adaptées, doivent être privilégiées.

Mme la présidente. L'amendement n° 182, présenté par M. Doligé, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 8

Insérer cinq alinéas ainsi rédigés :

« La recevabilité de l'action est soumise à la réunion des conditions suivantes :

« - l'inadaptation des procédures de droit commun à traiter le litige ;

« - la preuve par l'association qu'elle dispose des ressources financières, humaines et de l'expertise juridique nécessaires afin de mener l'action de groupe ;

« - la preuve par l'association d'une assurance de responsabilité civile ;

« - l'acceptation expresse des consommateurs dont le cas est soumis au tribunal par l'association de consommateurs.

La parole est à M. Éric Doligé.

M. Éric Doligé. Cet amendement se situant dans la droite ligne du précédent, j'aurais pu réitérer le même propos introductif. Je m'en dispenserai toutefois.

Il s'agit ici d'insérer, à l'article 1er, cinq alinéas supplémentaires qui visent à préciser les conditions de recevabilité de l'action de groupe, afin de s'assurer du sérieux des actions intentées par les associations et d'éviter les procédures abusives ou menées à des fins de déstabilisation.

Tout d'abord, l'action de groupe devant rester une procédure d'exception, il faut s'assurer que les procédures de droit commun ne sont pas adaptées pour traiter le litige. Ainsi, les droits étrangers qui connaissent des procédures d'actions de groupe prévoient généralement que l'action n'est recevable que s'il est démontré que l'on ne peut agir par une autre voie.

Il convient également de s'assurer que l'association dispose des ressources et assurances nécessaires pour mener l'action jusqu'à son terme.

Certains textes relatifs à la simplification prévoient, me semble-t-il, de dissuader les recours excessifs. Il faut en effet se prémunir contre l'exagération dans un certain nombre d'actions.

Enfin, dans la logique de l'*opt in*, l'association de consommateurs doit disposer d'un mandat exprès de la part des consommateurs dont le cas est soumis au tribunal. On peut imaginer, par exemple, un mandat simplifié par voie électronique.

Mme la présidente. L'amendement n° 136, présenté par M. César, Mme Lamure, M. Cornu et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 8

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« La recevabilité de l'action est soumise à la réunion des conditions suivantes :

« - la preuve par l'association d'une assurance de responsabilité civile ;

« - l'acceptation expresse des consommateurs dont le cas est soumis au tribunal par l'association de consommateurs.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Fidèles à la logique de l'*opt in*, nous insistons sur le fait que l'association doit disposer d'un mandat exprès de la part des consommateurs dont le cas est soumis au tribunal.

Mme la présidente. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 196 rectifié est présenté par Mmes Jouanno et Férat et MM. Capo-Canellas et J.L. Dupont.

L'amendement n° 245 est présenté par Mme Aïchi et M. Labbé.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 9

Rédiger ainsi cet alinéa :

« L'action de groupe porte sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs, ainsi que sur les préjudices écologiques et ceux relatifs à la santé.

L'amendement n° 196 rectifié n'est pas soutenu.

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 245.

Mme Leila Aïchi. Cet amendement vise à élargir la portée de l'action de groupe et à l'ouvrir à de nouveaux préjudices, notamment ceux qui concernent l'environnement et la santé.

En effet, restreindre une telle action à la réparation du seul préjudice matériel a pour conséquence de limiter l'incidence du dispositif et d'exclure de nombreux citoyens lésés de la possibilité d'obtenir réparation, lesquels se trouvent ainsi privés d'une réponse adaptée, en matière de scandales sanitaires notamment.

Pensons aux victimes des prothèses PIP : *a priori*, les multiples consommatrices victimes d'un même dommage auraient intérêt à lancer une action de groupe. Pourtant, en l'état, une action de groupe ne permettrait de rembourser que les prothèses, et en aucun cas les dommages corporels !

Dans de nombreux secteurs économiques, cet élargissement de l'action de groupe à la santé et à l'environnement fait peur. Pour les entreprises dont l'activité génère des nuisances sanitaires et environnementales, cette crainte est justifiée : la procédure de l'action de groupe étendue permettrait effectivement aux citoyens de dénoncer les violations du principe de précaution qui leur auraient porté préjudice. Légitimement, les entreprises responsables devraient alors assumer les dommages qu'elles ont causés.

Cette crainte sur le court-terme n'est pas justifiée à long terme. En effet, l'action de groupe vise non pas à asphyxier un secteur économique, mais à dénoncer les pratiques bafouant le principe de précaution. Elle permettrait simplement de mieux réguler un secteur à long-terme et d'inciter les entreprises à prendre en compte les enjeux de santé publique plus en amont.

Enfin, l'action de groupe en matière de santé et d'environnement se rapproche finalement du travail des lanceurs d'alerte. Grâce à ce mécanisme constructif, les citoyens pourraient aider les acteurs économiques à améliorer la qualité de leur offre et, finalement, à gagner en compétitivité.

Mme la présidente. L'amendement n° 90 rectifié, présenté par MM. Husson, Pierre, Grignon et Bernard-Reymond et Mme Deroche, est ainsi libellé :

Alinéa 9

Après le mot :

patrimoniaux

insérer les mots :

d'un montant égal ou inférieur à un plafond individuel fixé par décret en Conseil d'État

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 183, présenté par M. Doligé, est ainsi libellé :

Alinéa 9

Après le mot :

matériels

insérer les mots :

d'un montant inférieur ou égal à un seuil fixé par décret en Conseil d'État

La parole est à M. Éric Doligé.

M. Éric Doligé. Cet amendement a pour objet de réserver les actions de groupe à la réparation des petits litiges, conformément à l'étude d'impact aux termes de laquelle « eu égard à la faiblesse des montants sur lesquels portent ces litiges, les consommateurs renoncent souvent à toute action individuelle sur le terrain judiciaire. »

Autrement dit, l'action de groupe porte en réalité sur les sommes modestes qui, prises individuellement, ne sont pas réclamées par les consommateurs en pratique, car le ratio coût de procédure-avantage est dissuasif.

Par ailleurs, l'étude d'impact indique également qu'aucune étude destinée à évaluer les conséquences des actions de groupe sur l'économie n'a été menée. Il convient donc d'encadrer le montant des préjudices indemnisables, afin d'en limiter les risques économiques pour les entreprises.

En effet, à défaut de plafonnement, les entreprises, notamment les PME, TPE et artisans – des catégories qui nous intéressent ! – ne seront pas en mesure de faire face au coût d'une assurance reflétant un tel risque. Or je rappelle que le présent texte contient aussi des dispositions qui risquent d'augmenter les taux des primes d'assurance, ce qui pénaliserait encore plus les petites entreprises. Cela étant, ces entreprises et artisans seraient alors contraints de souscrire des contrats d'assurance comportant des plafonds de garantie insuffisants au regard du risque encouru. En tout état de cause, leur patrimoine propre étant exposé, ils verraient leur risque de défaillance accru.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. L'amendement n° 34 – un amendement similaire avait déjà été rejeté par le Sénat en première lecture – vise à étendre l'action de groupe à la réparation des dommages individuels de toute nature et à l'ensemble du contentieux de la responsabilité civile. Une telle disposition remettrait en question l'équilibre du dispositif proposé, qui s'inspire assez largement de l'avis rendu le 4 décembre 2012 par le Conseil national de la consommation, une instance qui, rappelons-le, comprend des représentants des consommateurs et des professionnels.

La commission considère souhaitable d'en rester à la réparation des préjudices matériels trouvant leur origine dans un manque contractuel ou précontractuel. L'extension à d'autres préjudices moraux pourrait ouvrir la voie à des excès.

Par ailleurs, la commission estime que le filtre introduit par le projet de loi des seize associations de consommateurs est suffisant. Il ne lui paraît pas utile de créer une habilitation, sorte de super-agrément permettant d'engager une action de groupe.

En conséquence, elle sollicite le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

L'amendement n° 134 rectifié vise à exiger des consommateurs qu'ils manifestent leur volonté explicite de participer à l'action de groupe. Dans sa décision du 25 juillet 1989, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de l'*opt out* n'était pas conforme à la Constitution. La commission est donc défavorable à cet amendement, qui tend à préciser que l'association de défense des consommateurs qui engage une action de groupe doit être « dûment saisie ».

Un amendement semblable à l'amendement n° 35 avait aussi été déposé et rejeté en première lecture. Le filtre proposé par le texte paraît largement suffisant. Par ailleurs, pourquoi limiter l'action de groupe à certaines des seize associations en cause ? En conséquence, la commission sollicite le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

La commission s'est montrée très sceptique quant à la seconde partie de l'amendement n° 244. Nous avons du mal à voir en quoi les régions, les départements ou les communes pourraient être responsables d'un manquement à l'occasion de la vente d'un bien ou d'une fourniture de services. Quoi qu'il en soit, le texte du projet de loi ne fait pas de distinction entre les personnes physiques ou morales, qu'elles soient de droit privé ou de droit public. La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

J'en viens à l'amendement n° 180. Monsieur Doligé, il n'y a pas un avant et un après 14 janvier ; il y a un projet de loi, qui vise à ce que les consommateurs soient mieux défendus. Voilà trente ans que ce texte est en gestation ! Jacques Chirac en avait parlé, Nicolas Sarkozy également, le Gouvernement le concrétise aujourd'hui.

Le souci du ministre, du Sénat et de l'Assemblée nationale est aujourd'hui d'avoir un projet de loi équilibré, qui permette à la fois de défendre les consommateurs et de garantir que les entreprises pourront travailler dans de bonnes conditions. Nous ne souhaitons pas que la balance penche excessivement du côté des entreprises ou des consommateurs, et le filtre des seize associations semble largement suffisant pour garantir que cela n'arrivera pas. Par ailleurs, la notion de « groupe significatif et identifiable » est assez floue. En conséquence, la commission est défavorable à cet amendement.

L'amendement n° 135 rectifié, qui a pour objet de limiter la réparation des préjudices subis par des consommateurs placés dans une situation identique, réduirait considérablement l'intérêt de la procédure de l'action de groupe. La commission émet donc un avis défavorable.

L'amendement n° 182, similaire à un amendement qui avait lui aussi été rejeté par le Sénat en première lecture, tend à imposer une condition parfaitement satisfaite par le projet de loi actuel, à savoir l'acceptation expresse des consommateurs dont le cas est soumis par l'association de défense des consommateurs. En effet, le dispositif de l'*opt out* n'est pas conforme à nos principes constitutionnels.

En outre, cet amendement laisse à penser que la recevabilité de l'action est soumise aux seules conditions qui sont mentionnées dans sa rédaction, ce qui pose problème. Effectivement, il est indispensable que d'autres conditions de recevabilité soient réunies, telles que l'agrément de l'association – c'est un argument majeur –, la similarité ou l'identité des situations des consommateurs, ainsi que le caractère matériel des préjudices.

Dans ces conditions, la commission est défavorable à cet amendement.

Elle est également défavorable à l'amendement n° 136, pour les mêmes raisons.

La question que soulève l'amendement n° 245 a déjà été évoquée en première lecture. Comme je l'ai dit précédemment, il ne faut pas étendre l'action de groupe à d'autres secteurs, comme la santé ou l'environnement. Il sera procédé à une telle extension dans des textes ultérieurs, dans des conditions précises. La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

L'amendement n° 183 vise à limiter l'action de groupe aux préjudices d'un montant inférieur ou égal à un seuil fixé par décret en Conseil d'État. Un amendement similaire a déjà été rejeté par le Sénat en première lecture.

Je comprends bien l'intention de M. Doligé. Tout l'intérêt de l'action de groupe est de permettre de répondre aux situations dans lesquelles les consommateurs renoncent à une action individuelle en raison du faible montant des litiges. Pour autant, la commission n'est pas favorable à cet amendement. Pourquoi fixer un plafond pour le montant des préjudices ?

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je serai bref, car des amendements semblables ont déjà été discutés lors de première lecture et ont reçu un avis défavorable du Gouvernement.

Pour ce qui concerne les amendements n^{os} 34 et 35 du groupe RDSE, le Gouvernement ne souhaite pas étendre le champ de l'action de groupe à la réparation des dommages corporels et moraux.

Quid de la proposition d'imposer aux associations une habilitation s'ajoutant à l'agrément ? Au début de l'année dernière, les associations agrées étaient au nombre de dix-sept ; en ce début d'année, elles ne sont plus que quinze. Les conditions de délivrance de leur agrément sont exigeantes : vérification de leur représentativité sur le territoire, de la réalité des prestations qu'elles effectuent pour les consommateurs, de leur honnêteté et de leur intégrité. Cet agrément est donc largement suffisant aux yeux du Gouvernement.

Pour ces raisons, je prie les auteurs de ces deux amendements de bien vouloir les retirer. À défaut, le Gouvernement émettra un avis défavorable.

J'en viens maintenant aux amendements déposés par les membres du groupe UMP.

Je suis assez surpris par la remarque relative au choc de simplification.

L'amendement n° 134 rectifié tend à prévoir qu'une association de défense des consommateurs doit être « dûment saisie ». Une telle disposition, si elle était adoptée, complexifierait considérablement la procédure.

M. Doligé propose, par le biais de l'amendement n° 180, la réparation des préjudices subis par « un groupe significatif et identifiable de consommateurs ». Qu'est-ce qu'un groupe « significatif » ? Qu'est-ce qu'un groupe « identifiable » ? Là encore, nous allons vers un choc de complexification !

L'amendement n° 135 rectifié vise à prévoir que ne seront pris en compte que les cas identiques, et non pas les situations similaires. Or les abonnés d'un journal subissent un préjudice similaire, que la durée de leur abonnement soit d'un an ou de deux ans. C'est la raison pour laquelle le texte évoque « une situation similaire ou identique ». Là encore, le Gouvernement a la volonté de la simplification.

Avec l'amendement n° 182, M. Doligé ne propose ensuite rien de moins que d'introduire dans le texte cinq alinéas supplémentaires concernant la recevabilité de l'action de groupe. Adopter cet amendement, de même que l'amendement n° 136, reviendrait à aller vers un choc de complexification supplémentaire.

L'amendement n° 183, toujours de M. Doligé, vise à instaurer un seuil pour ce qui concerne les litiges. Pourquoi ? Quel niveau retenir ?

Monsieur le sénateur, pardonnez-moi de vous le dire, mais vos amendements traduisent votre volonté de réduire considérablement la portée de l'action de groupe. Il est clair que vous souhaitez une mini-action de groupe ou une action de mini-groupe ou une action de groupe *minus*. Pour ma part, je veux une action de groupe qui permette aux consommateurs d'être réellement indemnisés. Il y en a assez de ces tigres de papier dont on nous dit qu'ils vont rugir et défendre les consommateurs. Moi, je veux que le consommateur puisse véritablement demain défendre ses intérêts. L'action de groupe telle que vous la propose le Gouvernement est de nature à permettre cela.

De surcroît, je regrette que les dispositions que vous nous soumettez tendent à rendre la procédure plus complexe. Le Gouvernement recherche au contraire la simplicité.

Madame Aïchi, vous le savez, le Gouvernement est défavorable à l'extension du champ de l'action de groupe à l'environnement et à la santé, pour les raisons que j'ai développées lors de ma réponse à M. Mézard tout à l'heure. Je le répète : le Gouvernement a pris un engagement pour ce qui concerne le domaine de la santé. Quant à celui de l'environnement, le débat est ouvert, comme l'a confirmé Philippe Martin, après Delphine Batho, lors de la conférence environnementale. Le Gouvernement est désireux d'avancer sur cette question.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* J'en viens à l'amendement n° 244. Je vous le confirme, madame Aïchi, les services publics industriels et commerciaux sont concernés par l'action de groupe dès lors qu'il existe une relation contractuelle et un contrat de consommation.

Cet amendement étant satisfait par le projet de loi, je vous prie de bien vouloir le retirer, de même que l'amendement n° 245. À défaut, le Gouvernement émettra un avis défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 34.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 134 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 35.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Madame Aïchi, l'amendement n° 244 est-il maintenu ?

Mme Leila Aïchi. Oui, madame la présidente.

Mme la présidente. Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 180.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 135 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 182.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 136.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Madame Aïchi, l'amendement n° 245 est-il maintenu ?

Mme Leila Aïchi. Oui, madame la présidente.

Mme la présidente. Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Éric Doligé, pour explication de vote sur l'amendement n° 183.

M. Éric Doligé. Il est facile de dire, monsieur le ministre, que l'adoption de nos amendements visant à introduire quelques alinéas supplémentaires dans le texte complexifierait la procédure. Pour ma part, je pense que l'instauration de quelques règles simples permettrait au contraire de simplifier les choses. Vous, vous êtes dans l'arbitraire : il n'y a pas de règle. Ce sont les uns ou les autres qui décideront.

En outre, vous l'aurez remarqué, je me fonde en général sur des règlements européens. Or ajouter des règles françaises à des règles européennes me paraît compliqué.

Monsieur le ministre, mes amendements ne visaient qu'à améliorer votre texte. De toute façon, le présent projet de loi sera adopté et on jugera…

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je ne peux pas laisser passer l'emploi du mot « arbitraire ». L'arbitraire sous le contrôle du juge, cela n'existe pas. En l'occurrence, pour l'action de groupe, c'est le juge qui jugera. Pour le reste, la démocratie tranchera...

M. Claude Dilain. Bravo !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 183.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Les amendements n^{os} 197 rectifié *bis* et 243 rectifié sont identiques.

L'amendement n° 197 rectifié *bis* est présenté par Mmes Jouanno et Férat et MM. Tandonnet, Capo-Canellas et J.L. Dupont.

L'amendement n° 243 rectifié est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Après l'alinéa 9

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« L'action définie au premier alinéa est également ouverte à tout groupement de consommateurs dont l'objet est d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par chacun d'entre eux et ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles, dès lors que les membres du groupement se sont trouvés placés dans une situation similaire ou identique à l'égard de ce professionnel.

« Le groupement de consommateurs est constitué de cinquante personnes physiques au moins, qui désignent l'un de ses membres pour assurer sa représentation en justice. Les conditions de sa création, de son fonctionnement et de sa dissolution sont fixées par décret en Conseil d'État.

La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 197 rectifié *bis*.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement de simplification vise à supprimer le monopole des associations représentatives et agréées, lesquelles sont, me semble-t-il, au nombre de seize, pour engager une action de groupe. Cette restriction limite en effet de manière trop drastique l'accès de tous les justiciables à la procédure d'action de groupe, alors que, dans ce cadre, la référence à un groupe de consommateurs est primordiale.

Le présent amendement tend à introduire la possibilité pour les consommateurs d'agir directement en justice, dès lors qu'ils sont regroupés, en nombre suffisant – ce nombre est fixé à cinquante –, et concernés par le même préjudice. L'avocat qu'ils auront choisi pourra ainsi conduire la procédure.

Notre proposition se fonde sur les principes de liberté et d'égalité auxquels nous sommes tous attachés.

Mme la présidente. La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 243 rectifié.

Mme Leila Aïchi. Il est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Ces amendements visent à supprimer le monopole des associations de consommateurs pour engager une action de groupe et à permettre aux groupements de consommateurs de le faire. Des amendements analogues ont déjà été rejetés par le Sénat lors de la première lecture.

Supprimer le monopole des associations de consommateurs représentatives au niveau national et agréées peut poser de très gros problèmes.

M. Roland Courteau. En effet !

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Une telle suppression remettrait en cause l'équilibre du projet de loi.

Lors de la soixantaine d'auditions auxquelles Alain Fauconnier et moi-même avons procédé, le monopole des associations de consommateurs a fait l'objet d'un quasi-consensus. Il constitue un filtre salutaire pour empêcher d'éventuels abus et éviter l'enlisement, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis. Adopter l'action de groupe à la française, c'est se doter d'une action favorable aux consommateurs et respectueuse des impératifs économiques. Nous voulons être un pays de consommateurs, mais aussi un pays de producteurs.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission émet un avis défavorable sur les amendements identiques n^{os} 197 rectifié *bis* et 243 rectifié.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 197 rectifié *bis* et 243 rectifié.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. L'amendement n° 28, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 13, première phrase

Compléter cette phrase par les mots :

, au vu des cas individuels présentés par l'association requérante

La parole est à Mme la rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis.* Cet amendement vise à rétablir une précision adoptée par le Sénat lors de la première lecture.

Il s'agit d'éviter que ne puissent prospérer des actions de groupe qui ne seraient fondées sur aucun cas concret. En effet, le droit de la consommation connaît des situations dans lesquelles le juge est conduit à se prononcer de manière générale sur une faute du professionnel, par exemple en matière de lutte contre les clauses abusives.

Cette faute est susceptible de causer des dommages au consommateur. Toutefois, il ne faudrait pas que la responsabilité du professionnel puisse être engagée par l'association sans que celle-ci présente au juge des exemples concrets et individuels des dommages ainsi causés aux intéressés. Il est ainsi nécessaire de préciser que l'association doit présenter des cas individuels pour empêcher que certaines associations ne puissent se croire fondées à introduire de telles actions de groupe sur la base de seuls préjudices potentiels.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Cet amendement vise à apporter une précision très utile à l'article 1er, précision qui avait été adoptée par le Sénat en première lecture, avant d'être supprimée par l'Assemblée nationale. Il convient que la décision du juge quant à la responsabilité du professionnel soit rendue au vu des cas individuels présentés par l'association requérante. La commission émet un avis favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 28.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 92, présenté par M. Tandonnet, Mmes Létard, Dini et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéa 16

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ces mesures peuvent être assorties d'une exécution provisoire.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Les mesures de publicité du jugement ne peuvent être mises en œuvre que lorsque tous les recours ordinaires et le pourvoi en cassation ont été épuisés. L'aboutissement de la procédure peut donc être très long, et surtout déconnecté de l'acte déclencheur du préjudice pour le consommateur. Cette durée entraînera notamment des pertes de preuves pour les consommateurs lésés.

Si l'on cumule tous les délais de recours – un an au tribunal de grande instance, deux ans en cour d'appel et un an en Cour de cassation –, on arrive à une durée de quatre ans. Je crois que les consommateurs se seront découragés bien avant…

C'est pourquoi le présent amendement vise à redonner un peu de pouvoir au juge, en lui offrant la possibilité d'assortir les mesures de publicité d'une exécution provisoire. Cette disposition me semble opportune.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Cet amendement, qui tend à ce que les mesures de publicité prononcées par le juge puissent faire l'objet d'une exécution provisoire, pose deux problèmes.

Sur la forme, il est incompatible avec l'alinéa 17 de l'article 1er, qu'il ne prévoit pas de supprimer ; son adoption introduirait donc une contradiction au sein du projet de loi.

Sur le fond, cet amendement remet en cause l'équilibre de l'article 1er. Il n'est pas souhaitable de permettre la publicité d'un jugement mettant en cause la responsabilité d'un professionnel tant que le jugement n'est pas devenu définitif, car cela porterait préjudice à l'image de ce professionnel.

Il faut préserver l'équilibre du projet de loi : veiller à défendre les consommateurs, mais aussi à ne pas mettre en cause un professionnel avant que le jugement ne soit définitif. Lors des auditions que nous avons organisées, Alain Fauconnier et moi-même, de nombreux professionnels nous ont dit qu'ils préféraient payer plutôt que de faire l'objet d'une communication défavorable.

La commission demande donc le retrait de cet amendement ; à défaut, son avis sera défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Je le rappelle, la plupart des amendements qui nous sont soumis ce soir ont déjà été examinés lors de la première lecture, et les explications du rapporteur sont semblables à celles que j'avais alors formulées. Par conséquent, je me contenterai régulièrement d'indiquer que le Gouvernement partage l'avis de la commission. Il en est ainsi en l'espèce.

Mme la présidente. Monsieur Tandonnet, l'amendement n° 92 est-il maintenu ?

M. Henri Tandonnet. Oui, je le maintiens, madame la présidente. Je rappelle que j'ai également déposé l'amendement n° 198 rectifié *bis*, qui vise à modifier l'alinéa 17 de l'article 1er ; je suis donc cohérent.

J’estime par ailleurs que ma proposition est équilibrée dans la mesure où la décision d’assortir les mesures de publicité d’une exécution provisoire serait laissée à la libre appréciation du juge, auquel il appartiendrait d’en évaluer l’opportunité ; l’exécution provisoire ne serait donc pas automatique.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 92.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 137, présenté par M. César, Mme Lamure, M. Cornu et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 16

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Il prend en compte la possibilité d’une information individuelle des membres du groupe au bénéfice desquels a agi l’association, l’engagement du défendeur d’avertir tous ses clients lorsque leur identification ne fait aucun doute, le coût des différents modes de publicité et le risque d’atteinte à l’image du professionnel.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à mieux encadrer les mesures de publicité à la charge du professionnel pour informer les consommateurs susceptibles d’appartenir au groupe de la décision rendue. Le juge pourra ainsi privilégier, au cas par cas, une information individuelle des consommateurs concernés, ainsi que les mesures de publicité les plus adaptées à la situation, sans que celles-ci s’avèrent dommageables pour l’image de l’entreprise.

Mme la présidente. Quel est l’avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Il convient de ne pas trop encadrer la liberté du juge ; c’est à lui de choisir les mesures de publicité les plus adaptées. En outre, la liste de quatre propositions que contient l’amendement pourrait être considérée comme limitative. La commission émet donc un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l’avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 137.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Les amendements n^{os} 198 rectifié *bis* et 246 rectifié sont identiques.

L'amendement n° 198 rectifié *bis* est présenté par Mmes Jouanno et Férat et MM. Tandonnet, Dubois, Capo-Canellas et J.L. Dupont.

L'amendement n° 246 rectifié est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. – Alinéa 17, seconde phrase

Supprimer les mots :

ni de pourvoi en cassation

II. – Alinéa 27

Supprimer les mots :

ni de pourvoi en cassation

La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 198 rectifié *bis*

M. Henri Tandonnet. L’amendement n° 92 ayant été rejeté, je retire cet amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 198 rectifié *bis* est retiré.

La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 246 rectifié.

Mme Leila Aïchi. Je le retire, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 246 rectifié est retiré.

Je suis saisie de trois amendements faisant l’objet d’une discussion commune.

L'amendement n° 160, présenté par M. Cointat, est ainsi libellé :

Alinéa 19

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

« Il détermine les modalités de cette adhésion et précise si les consommateurs s'adressent directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association, après avoir obtenu l'accord de cette dernière, ou du tiers mentionné à l'alinéa suivant.

« Il peut également désigner un mandataire judiciaire, aux frais du professionnel, en vue d'obtenir l'indemnisation des consommateurs par ce dernier.

La parole est à M. Christian Cointat.

M. Christian Cointat. Cet amendement vise à clarifier la possibilité de faire assurer par un mandataire judiciaire la liquidation des préjudices en lieu et place du professionnel ou de l'association, et non simplement en soutien de l'association, comme le propose la rédaction actuelle. Cela présenterait deux avantages : éviter une asphyxie des associations, qui, pour la plupart d'entre elles, n'ont pas les ressources suffisantes pour assurer la répartition des préjudices, et renforcer l'impartialité du mandataire.

Il faut également veiller à ce que l'association ne puisse être chargée de la liquidation des préjudices que si elle est d'accord. En effet, dans le cas contraire, le dispositif risquerait de paralyser les associations de consommateurs en leur faisant porter le poids de l'indemnisation des victimes. Si les associations de consommateurs peuvent engager l'action de groupe, elles ne peuvent assurer l'ensemble de son suivi, car elles risqueraient alors d'être accaparées par une seule action et d'être ainsi dans l'incapacité d'en mener de nouvelles. Le présent amendement vise à remédier à cette difficulté.

Mme la présidente. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 330 rectifié est présenté par Mme Jouanno, MM. Capo-Canellas et J.L. Dupont, Mme Férat et M. Tandonnet.

L'amendement n° 332 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. – Alinéa 19

Compléter cet alinéa par les mots :

ou du groupement de consommateurs

II. – Alinéa 20

Compléter cet alinéa par les mots :

ou du groupement de consommateurs requérant.

La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 330 rectifié.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement procède du même esprit que les précédents : il s'agit de ne pas retarder indéfiniment les procédures. Avec le présent projet de loi, on sort du droit commun. Je rappelle que l'action de groupe n'est qu'une manière de saisir le tribunal en regroupant des demandes ; le fond du droit n'en est pas changé pour autant. Par conséquent, je ne vois pas pourquoi, s'agissant de l'action de groupe, on modifierait toute l'harmonie du code civil et du code de procédure civile, aux termes desquels les pourvois en cassation ne sont pas suspensifs.

Mme la présidente. La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 332.

Mme Leila Aïchi. Il est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* L'amendement n° 160, présenté par Christian Cointat, vise à permettre au juge de désigner un mandataire judiciaire, aux frais du professionnel, pour assurer la liquidation des préjudices. La commission n'y est pas favorable. En effet, la rédaction de l'article L. 423-4 du code de la consommation adoptée en termes identiques par le Sénat et l'Assemblée nationale prévoit déjà que l'association peut s'adjoindre le concours d'un tiers, en la personne d'un professionnel du droit membre d'une profession judiciaire réglementée – huissier, mandataire, etc. –, pour l'assister dans toutes ses démarches inhérentes à l'indemnisation des consommateurs, y compris la liquidation. Le juge peut d'ailleurs condamner le professionnel au paiement d'une provision pour couvrir les frais auxquels s'expose l'association en recourant à ce tiers. La désignation d'un mandataire judiciaire par le juge ne paraît donc pas nécessaire. La commission demande le retrait de l'amendement 160, qui lui semble déjà satisfait par le projet de loi.

La commission émet un avis défavorable sur les amendements n^{os} 330 rectifié et 332, qui tendent à supprimer le monopole des associations représentatives et agréées pour engager une action de groupe. Nous avons déjà très largement abordé ce problème.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Le Gouvernement émet le même avis que la commission sur les trois amendements.

J'apporterai seulement une précision à l'intention de Christian Cointat. Il me semble, à moi aussi, que la rédaction actuelle du projet de loi répond à la préoccupation légitime qu'il a exprimée : il ne faudrait pas que, faute de moyens ou d'« épaules », en quelque sorte, une association soit dans l'incapacité d'aller au terme

d’une procédure pourtant justifiée. Cette préoccupation est déjà prise en compte par le projet de loi. Je suggère donc moi aussi le retrait de cet amendement.

Mme la présidente. Monsieur Cointat, l'amendement n° 160 est-il maintenu ?

M. Christian Cointat. Puisque M. le ministre a reconnu que ma préoccupation était légitime et affirmé qu’elle était déjà prise en compte dans le projet de loi, je retire cet amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 160 est retiré.

Monsieur Tandonnet, l'amendement n° 330 rectifié est-il maintenu ?

M. Henri Tandonnet. Non, je le retire, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 330 rectifié est retiré.

Madame Aïchi, l'amendement n° 332 est-il maintenu ?

Mme Leila Aïchi. Non, je le retire, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 332 est retiré.

L'amendement n° 29, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 21

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-3-2-...* - Toute somme reçue par l'association au titre de l'indemnisation des consommateurs lésés est immédiatement versée en compte de dépôt à la Caisse des dépôts et consignations. Ce compte ne peut faire l'objet de mouvement en débit que pour le versement des sommes dues aux intéressés.

La parole est à Mme la rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis.* L’association percevra parfois directement du professionnel les dommages et intérêts qu’elle devra reverser aux consommateurs. Il est donc absolument nécessaire de garantir la sécurité de ces fonds et de les prémunir de tout aléa relatif à la gestion de l’association elle-même. Des exemples récents montrent en effet que certaines associations de consommateurs connaissent une situation financière fragile et peuvent faire l’objet d’une liquidation judiciaire.

Les députés avaient prévu que l’association pourrait, à sa demande, être autorisée par le juge à s’attacher les services d’un professionnel du droit – un mandataire judiciaire, par exemple –, mais il ne s’agit là que d’une possibilité offerte à l’association. Le Sénat avait donc adopté un amendement ajoutant à cette première faculté l’obligation pour le juge de fixer les conditions dans lesquelles l’association percevrait, gérerait ou reverserait les fonds reçus. Les députés ont supprimé cette mention.

Sans viser à revenir à la rédaction initialement adoptée par le Sénat, le présent amendement a toutefois pour objet de maintenir une garantie quant à la gestion des fonds : d’une part, l’association serait tenue de verser sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations tous les dommages et intérêts qui lui seraient remis ; d’autre part, les fonds ne pourraient être retirés que pour être versés aux consommateurs lésés. Ce dispositif s’inspire de ceux qui ont déjà fait leurs preuves en matière de liquidation judiciaire et de gestion de fonds par les notaires.

Mme la présidente. Quel est l’avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Il s’agit d’un excellent amendement, auquel la commission ne peut être que favorable. Il est en effet indispensable de veiller à ce que les fonds ne soient ni employés à d’autres fins que l’indemnisation des consommateurs lésés, ni menacés par la défaillance éventuelle ou même – c’est déjà arrivé – la mise en liquidation judiciaire de l’association.

Mme la présidente. Quel est l’avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Le Gouvernement est lui aussi favorable à cet amendement, qui vise à renforcer les conditions d’effectivité de l’indemnisation des consommateurs lésés et à assurer que les sommes prévues à des fins d’indemnisation ne sont pas employées à d’autres fins. Il s'agit en quelque sorte de sanctuariser ces sommes dans un compte à la Caisse des dépôts et consignations.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 29.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de huit amendements faisant l’objet d’une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 93 est présenté par M. Tandonnet, Mmes Létard, Dini et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC.

L'amendement n° 125 est présenté par M. César, Mme Lamure, MM. Cornu, Retailleau, Doligé et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 24 à 29

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l'amendement n° 93.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement vise à supprimer la procédure d'action de groupe simplifiée introduite par l'Assemblée nationale, dans la mesure où elle dénature la procédure normale qui figure dans le projet de loi. Je m'en tiens toujours à la même logique : une action de groupe qui permet de saisir le tribunal mais ne déroge pas au droit commun ; un tribunal de grande instance non spécialisé qui laisse au juge, notamment au juge de la mise en état, la possibilité d'orienter la procédure grâce aux outils prévus par le code de procédure civile.

La procédure d'action de groupe simplifiée tend à mettre en place un système qui mixe l'*opt out* et l'*opt in*, alors que le Gouvernement a toujours manifesté sa volonté d'éviter la première procédure pour ne pas tomber dans les dérives du système américain. Au début de la procédure simplifiée, c'est la procédure d'*opt out* qui prévaut car il appartient au professionnel de constituer le groupe *via* ses fichiers clients. En fin de procédure, c'est celle de l'*opt in*, car le consommateur doit manifester son accord pour être indemnisé.

Elle vise également à installer une discrimination entre professionnels, selon qu'ils pourront facilement identifier les consommateurs ou qu'ils auront un travail d'identification des membres du groupe à faire. Les premiers seront soumis à l'action de groupe simplifiée et les seconds, à la procédure de droit commun, et ce quel que soit le dommage subi par le consommateur. À mon sens, dans la réalité, ce distinguo ne sera pas aussi simple à faire.

Enfin, elle est moins sécurisante pour les droits de la défense du professionnel dans la mesure où il n'est pas prévu qu'il puisse saisir le juge s'il considère que certaines demandes des consommateurs déclarés dans le groupe sont illégitimes.

Selon moi, il ne s'agirait donc pas d'une simplification, raison pour laquelle, avec d'autres collègues, je demande la suppression de cette procédure dite « simplifiée ».

Mme la présidente. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour présenter l'amendement n° 125.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement tend à supprimer la procédure d'action de groupe simplifiée. Nous souhaitons en effet que la procédure de droit commun, qui, elle, a fait l'objet d'un travail depuis plusieurs années, ait auparavant fait ses preuves.

Mme la présidente. L'amendement n° 138 rectifié, présenté par M. César, Mme Lamure, MM. Cornu, Retailleau, Doligé, Husson et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 26

Après le mot :

juge

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

peut, à la demande de l'association requérante, mettre en œuvre la procédure d'action de groupe simplifiée. Après avoir statué sur la responsabilité du professionnel au vu des cas individuels présentés par l'association requérante, le juge peut condamner ce dernier à indemniser les consommateurs membres du groupe directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement a pour objet de préciser l'articulation entre l'action de groupe de droit commun et l'action de groupe simplifiée, car, sous couvert de simplification, la procédure d'action de groupe simplifiée dénature la procédure de droit commun qui figure dans le projet de loi. Aussi, nous souhaitons rappeler qu'il appartient à l'association de consommateurs requérante de demander l'ouverture d'une procédure simplifiée.

Par ailleurs, il est précisé que le juge se prononcera comme dans la procédure classique au regard des cas individuels qui lui sont présentés et que le professionnel reconnu responsable indemnisera les seuls consommateurs membres du groupe.

Mme la présidente. L'amendement n° 139 rectifié, présenté par M. César, Mme Lamure, MM. Cornu, Husson, Retailleau, Doligé et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 26

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Le professionnel peut saisir le juge de toute contestation portant sur l'indemnisation des consommateurs.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement permettrait au professionnel de faire valoir ses droits de la défense s'il considère que certaines demandes de consommateurs pour intégrer le groupe sont illégitimes.

Mme la présidente. L'amendement n° 169, présenté par M. Cointat, est ainsi libellé :

Alinéa 27

Après le mot :

individuelle

insérer les mots :

et collective

La parole est à M. Christian Cointat.

M. Christian Cointat. Cet amendement tend à laisser la possibilité au juge de décider des mesures d'information les plus appropriées, qu'elles soient individuelles ou collectives, pour faire connaître aux consommateurs leur indemnisation. En effet, si l'information individuelle est impérative, elle n'apparaît pas suffisante et il faut donc l'élargir.

Mme la présidente. L'amendement n° 94, présenté par M. Tandonnet, Mmes Dini, Létard et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéa 27

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ces mesures d'information peuvent être assorties d'une exécution provisoire.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. C'est un amendement miroir par rapport à l'amendement n° 92 que j'ai précédemment défendu sur la procédure d'action de groupe classique.

Il a pour objet de redonner un peu de pouvoir au juge et de lui donner la possibilité de déclencher la mise en œuvre des mesures de publicité en en demandant une exécution provisoire.

Tout à l'heure, madame la présidente, j'ai constaté une hésitation lors du décompte des voix. Aussi, j'espère avoir pu convaincre quelques collègues de se joindre à nous pour voter cet amendement.

Mme la présidente. Tout à l'heure, nous étions à douze contre onze. Vous y étiez presque…

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 331 rectifié est présenté par Mme Jouanno, MM. Capo-Canellas et J.L. Dupont, Mme Férat et M. Tandonnet.

L'amendement n° 333 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. – Alinéa 28

Compléter cet alinéa par les mots :

ou du groupement de consommateurs

II. – Alinéa 35

Après le mot :

requérante

insérer les mots :

ou le groupement requérant

III. – Alinéa 38, à l'article L. 423-8 (non modifié)

Remplacer les mots :

Seule l'association requérante peut

par les mots :

L'association ou le groupement requérant peut

La parole est à Mme Muguette Dini, pour présenter l'amendement n° 331 rectifié.

Mme Muguette Dini. Cet amendement vise à supprimer le monopole des associations « représentatives et agréées » – nous insistons – pour engager une action de groupe. Cette restriction limite en effet de manière trop drastique l'accès de tous les justiciables à la procédure d'action de groupe, alors que, dans ce cadre, la référence à un groupe de consommateurs est primordiale.

L'amendement tend à introduire la possibilité pour les consommateurs d'agir directement en justice, dès lors qu'ils sont regroupés et en nombre suffisant – fixé à cinquante – et concernés par le même préjudice. L'avocat qu'ils auront choisi pourra ainsi conduire la procédure.

Vous le voyez, nous sommes très entêtés ! *(Sourires.)*

Mme la présidente. La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 333.

Mme Leila Aïchi. Cet amendement est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Les amendements n[os] 93, 125, 138 rectifié, 139 rectifié, 169 et 94 portent sur la même question : l'action de groupe simplifiée.

S'agissant des amendements de suppression, déjà déposés en première lecture, à savoir les amendements n[os] 93 et 125, la commission ne peut qu'être défavorable.

Les députés ont rétabli la rédaction qu'ils avaient introduite en première lecture, sans prendre en compte nos remarques. Le dispositif issu des débats à l'Assemblée nationale vise à accélérer la procédure dans le cas où « les consommateurs sont identifiés ».

Sur l'initiative de la commission des affaires économiques, nous avons rétabli la version adoptée par le Sénat en première lecture, sous réserve d'un ajustement permettant de répondre à une critique formulée par le rapporteur à l'Assemblée nationale. La rédaction adoptée par la commission permet de clarifier les conditions dans lesquelles cette procédure simplifiée peut être engagée.

Nous savons que certaines organisations professionnelles s'inquiètent de cette action de groupe simplifiée, mais la version adoptée en commission paraît plus encadrée et plus précise quant à ses conditions de déclenchement.

À ce sujet, je souhaite rassurer nos collègues des groupes UDI-UC et UMP. Tout d'abord, la condamnation prononcée par le juge dans le cadre de l'action de groupe simplifiée est bien entendu susceptible de recours ; ce n'est pas une condamnation sèche.

Ensuite, la décision de choisir l'action de groupe simplifiée plutôt que l'action de groupe standard relève aussi du juge. En conséquence, si le préjudice n'est pas identique ou si les consommateurs lésés ne sont pas réellement identifiés, le juge pourra faire droit à des arguments du professionnel et faire le choix de la procédure standard.

Enfin, mes chers collègues, dans certains cas, le professionnel demandera à recourir à une action de groupe simplifiée parce qu'il y aura intérêt : il souhaitera que la procédure se termine rapidement ; par ailleurs, la publicité est individuelle dans le cadre de l'action de groupe simplifiée, ce qui est favorable au professionnel.

Je le répète donc, la commission ne peut qu'être défavorable aux amendements n[os] 93 et 125.

L'amendement n° 138 rectifié me paraît contradictoire avec l'amendement de suppression puisqu'il tend à maintenir les conditions floues que le juge peut utiliser dans la procédure d'action de groupe simplifiée à la demande de l'association requérante. L'avis est donc défavorable.

L'amendement n° 139 rectifié tend pour sa part à préciser que le juge peut être saisi de toute contestation par le professionnel. À mon sens, cet amendement est satisfait par le projet de loi, l'alinéa 27 mentionnant en effet la possibilité de recours et de pourvoi en cassation. L'avis est par conséquent défavorable.

L'amendement n° 169 a pour objet de permettre au juge de décider de mesures de publicité collective, ce qui pourrait être défavorable aux professionnels, alors que le texte prévoit uniquement des mesures de publicité individuelle. La commission a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

L'amendement n° 94, présenté par nos collègues du groupe UDI-UC, vise à permettre au juge, dans le cadre de l'action de groupe simplifiée, de déclencher la mise en œuvre des mesures de publicité même si la décision du juge fait l'objet de recours. Cet amendement est un peu étonnant, car il est contradictoire avec la volonté de nos collègues du groupe UDI-UC de protéger les droits des professionnels. En effet, une telle décision pourrait se retourner contre eux et nuire à leur réputation. L'avis est donc défavorable.

Enfin, concernant les amendements identiques n[os] 331 rectifié et 333, qui sont des amendements de conséquence, l'avis est également défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n[os] 93 et 125.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 138 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 139 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 169.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 94.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 331 rectifié et 333.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. L'amendement n° 30 rectifié, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 31

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Mise en œuvre du jugement, liquidation...

II. - Alinéa 33

Remplacer les mots :

phase de liquidation des préjudices

par les mots :

mise en œuvre du jugement

La parole est à Mme la rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis.* Par le présent amendement, nous avons souhaité reprendre, dans son esprit, une disposition adoptée par le Sénat en première lecture, mais supprimée par les députés.

Il s'agit de garantir au justiciable la possibilité de contester devant le juge en charge de l'action de groupe le refus d'adhésion qui lui aurait été opposé par l'association, ou le non-respect par cette dernière du mandat aux fins d'indemnisation auquel elle est tenue.

En effet, toute la procédure repose sur le principe selon lequel l'association dirige l'action de groupe à la place des consommateurs lésés. Ceux-ci n'y participent qu'en rejoignant le groupe, et cette adhésion se traduit par un mandat donné à l'association pour s'occuper de leur indemnisation. L'accès au groupe est donc un point décisif.

Or, en l'état du texte, aucun recours n'est ouvert pour les consommateurs contre le refus par l'association de leur adhésion au groupe ou la non-prise en compte de leur demande d'indemnisation.

Il est évidemment nécessaire que les consommateurs ainsi doublement lésés disposent d'un recours et qu'ils puissent se tourner vers le juge compétent pour connaître de l'action de groupe. C'est ce que nous proposons au travers du présent amendement, en précisant que le recours ouvert au nouvel article L. 423–6 du code de la consommation portera sur toutes les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du jugement de responsabilité, laquelle s'étendrait, j'y insiste, de l'adhésion au groupe à la liquidation des préjudices. Par ailleurs, l'amendement tend à modifier en conséquence l'intitulé de la section correspondante.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Avis favorable.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Avis également favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 30 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 95, présenté par M. Tandonnet, Mmes Létard, Dini et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 35

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Art. L. 423–7-... - L'intégralité des frais et des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article L. 111–8 du code des procédures civiles d'exécution, pour l'application des sections 1, 2 et 3 du présent chapitre, est à la charge du professionnel visé.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. La question de la charge et du montant des frais et honoraires liés au recouvrement dit « amiable » ou « forcé » est essentielle pour les consommateurs lésés. Il importe, en effet, de protéger les consommateurs en évitant qu'ils ne puissent être débiteurs de sommes dues au titre du recouvrement.

En l'état actuel des textes, le consommateur demeure redevable des honoraires – je précise bien : « des honoraires » – dus en matière de recouvrement. Or, à nos yeux, il importe que le consommateur, qui pourra être créancier de sommes de faible montant, ne supporte aucun frais ou honoraire.

Il convient donc de mettre systématiquement à la charge du professionnel la charge des frais de recouvrement et d'exécution.

C'est pourquoi, au travers de cet amendement, nous proposons d'insérer dans le projet de loi une disposition tendant à prévoir que l'intégralité des frais et des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article L. 111–8 du code des procédures civiles d'exécution, pour l'application de la procédure d'action de groupe, est à la charge du professionnel visé.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Cet amendement prévoit que les frais de recouvrement et d'encaissement sont à la charge du professionnel condamné, ce qui est une intention tout à fait louable.

Comme il est précisé dans l'objet de l'amendement, l'article L. 141–6 du code de la consommation permet déjà au juge de mettre à la charge du professionnel condamné l'intégralité des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement. Toutefois, l'amendement va plus loin en prévoyant l'automaticité de la mise à la charge du professionnel. Pour notre part, nous préférons laisser la liberté au juge.

Nous comprenons les motivations de cet amendement, dont une bonne partie est satisfaite. Néanmoins, pour le reste, nous préférons laisser la liberté d'appréciation au juge. Aussi, la commission demande le retrait de cet amendement, faute de quoi elle émettrait un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Même avis.

Mme la présidente. Monsieur Tandonnet, l'amendement n° 95 est-il maintenu ?

M. Henri Tandonnet. Je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 95.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de six amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 157, présenté par M. Cointat, est ainsi libellé :

Alinéas 41 et 42

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 423-10* – Lorsque les manquements reprochés au professionnel par les requérants portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'action mentionnée à l'article L. 423-1 ne peut être engagée devant le juge que sur le fondement d'une décision de l'Autorité de la concurrence ou de la Commission européenne constatant ces manquements. Le juge sursoit à statuer sur la responsabilité du professionnel dans l'attente d'une décision définitive non susceptible de recours. Il peut ordonner toutes mesures nécessaires à la conservation des preuves, y compris celles détenues par le professionnel.

La parole est à M. Christian Cointat.

M. Christian Cointat. Dans sa version actuelle, le projet de loi précise que l'action de groupe ne peut être mise en œuvre dans le domaine de la concurrence tant que la décision déterminant la responsabilité du ou des professionnels est encore susceptible de recours. Or, nous l'avons vu tout à l'heure à l'occasion de la discussion d'un autre amendement, les délais peuvent être très longs et même dépasser les quatre ans évoqués par notre collègue pour atteindre cinq, six voire sept ans.

Vous savez très bien que la notion de preuve est fondamentale dans un litige. Il est donc essentiel de sauvegarder ces preuves : tel est l'objet de cet amendement qui tend à instaurer la possibilité, pour le juge, d'ordonner des mesures de conservation des preuves relatives à des manquements dans le domaine de la concurrence, que ces preuves soient dans les mains du professionnel ou des consommateurs. Une telle mesure paraît indispensable si l'on veut véritablement permettre aux consommateurs de faire valoir leurs droits.

Mme la présidente. L'amendement n° 140 rectifié, présenté par M. César, Mme Lamure, MM. Cornu, Husson, Retailleau, Doligé et les membres du groupe Union pour un mouvement populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 41

Remplacer les mots :

la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de l'action mentionnée à l'article L. 423–1

par les mots :

l’action mentionnée à l’article L. 423–1 ne peut être engagée devant le juge

et après le mot :

décision

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

constatant les manquements, qui n’est plus susceptible de recours et qui a été prononcée à l’encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l’Union européenne compétentes.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement tend à revenir à la rédaction adoptée par l’Assemblée nationale en première lecture.

En effet, en matière de concurrence, l’action de groupe doit être subséquente : elle ne peut être introduite que sur le fondement d’une décision devenue définitive qui sanctionne une entreprise pour pratique anticoncurrentielle.

Or le texte actuel permet d’engager une action de groupe avant que la décision de l’autorité compétente soit devenue définitive. Cela pourrait avoir des conséquences en termes d’image pour l’entreprise, alors même que les manquements allégués par l’Autorité de la concurrence ou la Commission européenne ne seraient pas confirmés. C’est pourquoi nous proposons de revenir à une rédaction qui ne permet l’introduction d’une action de groupe en matière de concurrence que sur le fondement d’une décision définitive.

Mme la présidente. L’amendement n° 37, présenté par MM. Plancade, Mézard, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Collin, Collombat, Fortassin, Hue, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 41

1° Après la deuxième occurrence du mot :

professionnel

supprimer le mot :

ne

2° Après la référence :

L. 423–1

supprimer le mot :

que

II. – Après l’alinéa 42

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« En l’absence d’une telle décision, le juge consulte l’Autorité de la concurrence dans les conditions définies à l’article L. 462–3 du même code.

« Art. L. 423–10–1. – Lorsque le fait dommageable imputé au professionnel fait l’objet d’un examen par l’Autorité de la concurrence au titre des articles L. 462–5 ou L. 462–6 du code de commerce, le juge saisi d’une action de groupe sursoit à statuer soit jusqu’à la remise de l’avis de l’Autorité de la concurrence, soit jusqu’au moment où une décision qu’elle a prise est devenue définitive.

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement concerne les actions de groupe dans le domaine de la concurrence et vise à permettre au juge, lorsque aucune décision n’a encore été rendue par l’Autorité de la concurrence, de saisir lui-même cette autorité pour que celle-ci rende un avis. Lorsque la décision de l’Autorité de la concurrence devient définitive, le juge peut alors poursuivre la procédure d’action de groupe.

Mme la présidente. Les deux amendements suivants sont identiques.

L’amendement n° 334 rectifié est présenté par Mmes Jouanno et Férat et MM. Tandonnet, Dubois, Capo-Canellas et J.L. Dupont.

L’amendement n° 335 est présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 41

Après le mot :

recours

insérer le mot :

ordinaires

La parole est à M. Henri Tandonnet, pour présenter l’amendement n° 334 rectifié.

M. Henri Tandonnet. Je défends cet amendement déposé par Mme Jouanno qui s'inscrit dans la droite ligne des idées que je défends depuis le début de cette soirée, à savoir rester dans le droit commun et éviter que les actions ne soient ralenties par des recours abusifs.

Mme la présidente. La parole est à Mme Leila Aïchi, pour présenter l'amendement n° 335.

Mme Leila Aïchi. Il est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 141, présenté par M. César, Mme Lamure, M. Cornu et les membres du groupe Union pour un mouvement populaire, est ainsi libellé :

Alinéa 42

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont présumés établis pour l'application de l'article L. 423–3. Cette présomption est réfragable.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. En vertu du principe d'indépendance de la justice, les décisions émanant d'une autorité administrative indépendante telle que l'Autorité de la concurrence ou de la Commission européennes, y compris celles qui sont devenues définitives, ne sauraient lier totalement le juge national. Celui-ci doit être en mesure d'exercer son pouvoir d'appréciation, en l'occurrence pour examiner les pratiques anticoncurrentielles en cause.

Afin que la loi française puisse tenir compte de l'évolution du droit européen, le présent amendement vise à préciser le caractère réfragable de la présomption selon laquelle les manquements d'un professionnel relevés par une autorité de concurrence sont établis aux fins d'une action de groupe.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Les amendements n^{os} 157, 140 rectifié, 37 et 141 portent sur la procédure d'action de groupe en matière de concurrence.

L'amendement n° 157 de Christian Cointat tend à prendre en compte la durée de la procédure en permettant au juge d'ordonner la conservation des preuves : sur ce point, cet amendement est satisfait, puisque l'alinéa 15 de l'article 1er prévoit cette possibilité pour toute procédure d'action de groupe, en matière de consommation ou de concurrence.

Par ailleurs, cet amendement remet en cause des dispositions introduites au Sénat, en première lecture, puis à l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, afin d'accélérer la procédure. La modification introduite par le Sénat permet d'engager une action de groupe simplifiée sans décision définitive de l'Autorité de la concurrence et celle introduite par l'Assemblée nationale autorise même le juge à se prononcer sur la responsabilité du professionnel, si la décision de l'Autorité de la concurrence est devenue définitive pour sa partie relative à l'établissement des manquements.

L'amendement de notre collègue étant satisfait, je lui demande donc de le retirer.

L'amendement n° 140 rectifié de nos collègues du groupe UMP est quelque peu contradictoire avec l'amendement précédent, puisqu'il cherche à revenir sur les améliorations introduites, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, et visant à accélérer la procédure de l'action de groupe. La commission ne peut donc qu'y être défavorable.

L'amendement n° 37, présenté par notre collègue Jacques Mézard, reprend une disposition de la proposition de loi déposée par M. Jean-Pierre Plancade visant à permettre d'engager une action de groupe en matière de concurrence sans décision préalable de l'Autorité de la concurrence. La commission ne peut être favorable à cet amendement, déjà déposé en première lecture.

En effet, le contentieux des pratiques anticoncurrentielles est un contentieux technique qui nécessite une expertise spécifique et des moyens d'investigation particuliers. Il est donc préférable de limiter l'action de groupe aux manquements constatés par une décision préalable de l'Autorité de la concurrence. Cette solution permet également de soulager l'association de consommateurs, qui n'aura pas à supporter le fardeau de la preuve des pratiques anticoncurrentielles. Dans ces conditions, je demande à nos collègues du groupe RDSE de bien vouloir retirer cet amendement ; à défaut, j'émettrais un avis défavorable.

Enfin, l'amendement n° 141 vise à revenir sur la disposition du projet de loi selon laquelle, dans le cadre de l'action de groupe en matière de concurrence, les manquements du professionnel sont présumés établis de manière irréfragable si une autorité de la concurrence en a jugé ainsi. La commission ne peut être favorable à cet amendement qui allongerait la procédure et pourrait conduire à la remise en cause, par un juge, d'une décision prise par une autorité de la concurrence. L'avis est donc défavorable.

En ce qui concerne les amendements n^{os} 334 rectifié et 335, il s'agit d'amendements de conséquence, l'avis de la commission est donc également défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* J'émets les mêmes avis que M. le rapporteur.

J'ajouterai cependant une remarque relative à l'amendement n° 37. En effet, il me semble que nous sommes parvenus à un point d'équilibre entre la rédaction initiale du projet de loi et les modifications apportées ensuite par l'Assemblée nationale et le Sénat. Cet équilibre consiste à permettre d'engager une action de groupe lorsqu'une procédure est ouverte devant l'Autorité de la concurrence et qu'elle n'a pas encore abouti à une décision définitive, l'objectif étant d'éviter la déperdition des preuves. Dans nos discussions, nous avons décidé de nous en arrêter là et j'ajoute que le Gouvernement a déjà suivi le Parlement au-delà de ce que prévoyait la rédaction initiale du projet de loi. Vos propositions visent à aller encore plus loin, monsieur Mézard, c'est la raison pour laquelle j'émets un avis défavorable sur votre amendement, à moins qu'il ne soit retiré.

Mme la présidente. Monsieur Cointat, l'amendement n° 157 est-il maintenu ?

M. Christian Cointat. J'ai relu attentivement l'alinéa 15 de l'article 1er, et j'accepte de m'aligner sur la position de M. le rapporteur. Je retire donc mon amendement, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 157 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 140 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 37.

M. Jacques Mézard. Je le retire, madame la présidente !

Mme la présidente. L'amendement n° 37 est retiré.

Je mets aux voix les amendements identiques nos 334 rectifié et 335.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 141.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 1er, modifié.

(L'article 1er est adopté.)

Article 2

(Non modifié)

I. – La sous-section 2 de la section 1 du chapitre Ier du titre Ier du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-15*. – Des tribunaux de grande instance spécialement désignés connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »

II. – À l'article L. 532-2 du même code, la référence : « et L. 211-12 » est remplacée par les références : « , L. 211-12 et L. 211-15 ».

III, III *bis*, IV et V. – *(Non modifiés)*

Mme la présidente. L'amendement n° 96, présenté par M. Tandonnet, Mmes Dini, Létard et les membres du groupe Union des démocrates et indépendants-UC, est ainsi libellé :

Alinéas 1 à 3

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Henri Tandonnet.

M. Henri Tandonnet. Cet amendement a pour objet de supprimer la désignation de tribunaux spécialisés pour traiter des actions de groupe. Je l'avais déjà présenté en première lecture et le Sénat l'avait adopté à une large majorité. Malheureusement, une fois de plus, les députés n'ont pas entendu notre voix et, surtout, n'ont pas voulu entendre la voix des territoires. Or il s'agit d'une proposition qui peut et doit faire exister notre Haute Assemblée face à l'Assemblée nationale.

Pourquoi créer des tribunaux de grande instance spécialisés, des tribunaux d'exception en quelque sorte ? Comme je le rappelais lors de la discussion générale, j'y suis fermement opposé. Cette spécialisation aurait en effet plusieurs conséquences négatives.

Tout d'abord, elle serait inutile, car tous les tribunaux de grande instance, aujourd'hui, sont capables de traiter des affaires de droit de la consommation : cela fait partie de leur quotidien et, d'ailleurs, ce projet de loi ne crée pas un droit nouveau.

Ensuite, cette spécialisation contribuerait à éloigner encore davantage la justice de nos concitoyens, alors que cette matière touche tous les consommateurs ordinaires, pour des actions collectives, mais de portée locale ou régionale.

En spécialisant certains tribunaux, on crée aussi une source nouvelle de contentieux que les juristes spécialisés ne manqueront pas d'exploiter au détriment des intérêts des consommateurs, en soulevant des exceptions d'incompétence.

Enfin, certains contentieux locaux se verront délocalisés dans des métropoles régionales, éloignées des affaires traitées. Or il faut bien avoir à l'esprit que les actions de groupe ne sont pas réservées à de grandes affaires qui ne manqueront pas de défrayer la chronique, s'agissant des opérateurs téléphonique notamment, mais qu'elles concerneront aussi des affaires plus locales.

Selon le rapport de nos collègues, huit tribunaux seulement seraient spécialisés dans les actions de groupe, dont sept en métropole et un seul outre-mer. On éloigne donc encore la justice des citoyens et de tels choix ne sont pas tenables.

Je vous propose donc de supprimer ces tribunaux de grande instance spécialisés et de revenir au droit commun pour l'action de groupe. Si on pousse le raisonnement encore plus loin, on nous a annoncé des actions de groupe en matière d'environnement ou de santé : faudra-t-il désigner de nouveaux tribunaux spécialisés ?

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Cet amendement reprend un amendement déposé en première lecture et adopté par le Sénat, contre l'avis du Gouvernement et de la commission. Il vise à supprimer la désignation de tribunaux spécialisés pour traiter le contentieux des actions de groupe. Je souhaite prendre un peu de temps pour répondre aux auteurs de cet amendement.

Tout d'abord, j'indique que cette disposition a été réintroduite dans le projet de loi sur l'initiative conjointe des groupes socialiste et UMP de l'Assemblée nationale. Comme l'ont notamment souligné les députés du groupe UMP, les organisations professionnelles estiment que le fait de confier l'action de groupe à des tribunaux spécialisés est un élément d'équilibre du dispositif.

Ensuite, la commission des affaires économiques est favorable à la désignation de tribunaux spécialisés pour trois raisons essentielles.

Premièrement, les actions de groupe pourront constituer des contentieux de masse : il est donc indispensable de disposer de juridictions dotées de moyens et de compétences suffisants pour traiter de ce type de contentieux.

Deuxièmement, renoncer à désigner des tribunaux spécialisés conduirait à s'en remettre aux règles de compétence de droit commun et, ainsi, à confier certains contentieux, notamment en matière de crédit à la consommation, aux tribunaux d'instance. Ces derniers ne sont pas en mesure de gérer des contentieux susceptibles de concerner plusieurs milliers de consommateurs. À l'inverse, la désignation de tribunaux spécialisés permettra le regroupement des actions de groupe et l'harmonisation des décisions.

Troisièmement, l'argument de la proximité n'a pas de portée. En effet, les consommateurs lésés ne pourront engager une action de groupe que par le biais d'une association de défense des consommateurs représentative au niveau national.

Je rappelle que le rapport rendu en 2010 par MM. Richard Yung et Laurent Béteille au nom de la commission des lois, qui fait référence aujourd'hui, recommandait de faire relever les actions de groupe de la compétence d'un nombre limité de tribunaux de grande instance spécialisés.

Nos collègues indiquaient alors que, « dans un souci de rationalisation des compétences et des moyens, il serait pertinent de réserver la compétence en matière d'action de groupe à un nombre limité de tribunaux spécialisés. Les greffes disposeraient d'une taille suffisante pour traiter les procédures les plus massives, et les juges développeraient une expertise particulière. En outre, la question de la proximité entre le justiciable et son juge ne se pose pas pour une action conduite, au nom des justiciables, par une association agréée de niveau national : la concentration des contentieux dans quelques juridictions est neutre pour le consommateur. »

Enfin, je rappelle que la proposition de loi déposée le 5 avril 2013 par notre collègue Jean-Pierre Plancade et la plupart des membres du groupe RDSE, qui a été présentée sous forme d'un amendement à l'article 1er, prévoit également de réserver les contentieux d'actions de groupe à quelques TGI spécialement désignés.

Pour toutes ces raisons, la commission est défavorable à cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Éclairé par la proposition de loi de M. Plancade et du groupe RDSE, je partage évidemment l'avis du rapporteur… *(Sourires.)*

Notre objectif est de rechercher l'efficacité et la réactivité. Nous ne disons pas que les tribunaux d'instance en sont dépourvus, mais que les juridictions en charge de ces contentieux de masse doivent disposer des moyens nécessaires pour mener à bien des procédures d'une telle envergure.

Je rappelle que la plupart des actions de groupe porteront sur des contentieux régionaux, interdépartementaux ou nationaux. Dans ces conditions, nous préférons réserver cette compétence à sept TGI spécialisés en métropole et un outre-mer, plutôt qu'aux 300 tribunaux d'instance.

Notre objectif est aussi d'harmoniser les conditions de prise de décision, la jurisprudence, d'éviter les doubles saisines, ainsi que l'éparpillement. Permettre la saisine des 300 tribunaux d'instance ajouterait beaucoup de la complexité, notamment dans le déroulement des procédures.

C'est la raison pour laquelle nous avons privilégié, à l'instar de la plupart des propositions « historiques » en matière d'action de groupe, cette modalité des TGI spécialisés. Nous voulons pouvoir nous appuyer sur une mise en œuvre de la justice plus réactive, plus efficace, plus harmonieuse, à même d'établir une jurisprudence utile.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement est également défavorable à cet amendement du sénateur Tandonnet.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Mézard, pour explication de vote.

M. Jacques Mézard. Monsieur le ministre, je vous ai écouté avec intérêt faire référence à une proposition de loi déposée par un membre du groupe RDSE, ce qui est rare est cher, donc, je vous en remercie. *(Sourires.)*

Cela étant, il peut arriver que, sur un point précis d'une proposition de loi, on se rende compte, à la lecture d'un certain nombre d'éléments et après avoir entendu les uns et les autres, qu'il est préférable d'envisager une solution différente.

Pour ma part, j'ai toujours été très réticent à l'égard des juridictions spécialisées. Nous ne cessons d'en créer au fil des mois : aujourd'hui, les TGI spécialement désignés pour les actions de groupe, hier, le procureur financier… Ce n'est pas une bonne chose. Cette multiplication des systèmes spéciaux est non seulement contraire à la bonne administration de la justice, mais aussi dommageable pour l'aménagement du territoire. Nous avons déjà des déserts médicaux.

M. Jean-Jacques Mirassou. Exact !

M. Jacques Mézard. Au train où vont les choses, le Gouvernement – mais le précédent en avait autant à son débit – est en train de créer des déserts juridiques.

M. Jean-Jacques Mirassou. Absolument !

M. Jacques Mézard. Monsieur le ministre, tous nos territoires ont besoin de matière grise, d'intelligence, de professionnels. Or vous êtes en train de vider ces territoires. Vous vous trouvez dans une assemblée qui, pour quelque temps encore, représente les collectivités locales et les territoires *(Mme Marie-Noëlle Lienemann s'exclame.)*. Ce ne sont pas les urbains qui vont nous expliquer comment fonctionnent nos territoires enclavés ! Pas encore, en tout cas !

De telles dispositions sont des errements. Nombre d'administrations – j'allais dire la technocratie dans son ensemble – témoignent de la volonté de multiplier ces systèmes. Ainsi, vous proposez de désigner sept juridictions spécialisées en métropole, et une outre-mer. Faudra-t-il aller plaider à la Guadeloupe quand on habite à La Réunion, ou l'inverse ? Que d'aberrations ! Pourquoi ne pas installer une telle juridiction à Clipperton ?

M. Christian Cointat. Très bien !

M. Jacques Mézard. Je peux également vous conseiller les Îles Crozet, Saint-Paul, et Kerguelen, ou encore la Nouvelle-Amsterdam !

M. Christian Cointat. Les Îles Éparses !

M. Jacques Mézard. Au moins, cela y mettrait un peu d'animation. *(Sourires.)*

Tout cela est une très mauvaise chose. Les magistrats, formés de la même manière par l'École nationale de la magistrature, sont et doivent être capables, qu'ils soient juges d'instance à Maubeuge, à Aurillac, à Mende ou à Bordeaux, de connaître de ce type de litiges.

La première juridiction saisie pourra bien évidemment traiter de l'ensemble des procédures. Nous devons mettre un terme à cette multiplication de juridictions. *(M. Christian Cointat applaudit.)*

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* En cas de litispendance, il faudra procéder à un regroupement. Telle est la règle. Que se passera-t-il en cas de double, triple, quadruple, voire quintuple saisine ? Comment gérer le déclenchement et la poursuite des procédures d'action de groupe dans un cadre aussi complexe ? Il s'agit de questions très concrètes.

Nous ne privilégions pas le recours aux tribunaux spécialisés par défiance envers les territoires ! Cela serait d'autant plus absurde que la politique du Gouvernement – vous pouvez lui rendre justice à cet égard, monsieur le président Mézard – consiste à remettre des moyens là où ils avaient été retirés,…

M. Jean-Jacques Mirassou. Saint-Gaudens !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* … et les choix opérés aujourd'hui en matière de carte judiciaire ne sont pas exactement les mêmes que ceux qui étaient faits auparavant.

Le consommateur d'un service de téléphonie mobile à Aurillac, à Trappes, à Clichy-sous-Bois, à Paris, à Nîmes ou à Saint-Renan souhaite simplement être indemnisé rapidement, de manière effective et efficace.

Or il est évident que les tribunaux d'instance ne pourraient garantir la même réactivité ni la même efficacité que les tribunaux spécialisés. Ce n'est en rien la condamnation du travail – remarquable – des juges d'instance. Il s'agit d'une question de moyens. En attendant que ces moyens soient rétablis, si nous voulons que l'action de groupe ne déçoive pas, il faut privilégier ses juridictions spécialisées. Tel est le choix du Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. Henri Tandonnet, pour explication de vote.

M. Henri Tandonnet. Les tribunaux de grande instance ordinaires ne disposeraient pas des moyens suffisants pour connaître des actions de groupe ? Le propre d'une telle procédure est justement de regrouper toutes les victimes et de n'engager qu'un seul recours devant le tribunal. Un seul avocat, dont la présence est obligatoire, représentera l'association des victimes. Aucun moyen complémentaire n'est nécessaire pour diriger cette action de groupe : même pour 30 000 victimes, vous n'aurez qu'une seule mise au rôle, une seule action, un seul avocat et une seule association.

Par ailleurs, vous avancez un nouvel argument, celui du risque d'assister à la saisine des 300 tribunaux d'instance, puisque l'on est en matière de contrat de consommation. Vous cherchez à faire peur. En effet, le tribunal de grande instance est obligatoirement saisi dès lors que le préjudice subi dépasse 10 000 ou 15 000 euros.

Si le tribunal d'instance devait être saisi, il ne faut pas oublier qu'il est le spécialiste du droit de la consommation et qu'il fut le précurseur de la défense des consommateurs, bien avant les premières lois de protection. Ce serait faire preuve d'ingratitude que de lui retirer aujourd'hui cette compétence.

Je le répète encore : le droit commun s'applique devant tous les tribunaux ; en l'occurrence, il n'y a rien de dérogatoire à ce droit commun ; aussi, les tribunaux ordinaires sont compétents pour examiner de telles demandes.

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Mazars, pour explication de vote.

M. Stéphane Mazars. Je ne comprends pas l'argumentation du Gouvernement.

Il n'y a pas d'opposition entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance. Rien n'empêche de réserver ces contentieux aux TGI, si vous le souhaitez. Nous contestons seulement le fait de restreindre la saisine à huit TGI, alors que l'ensemble des TGI, en France comme outre-mer, sont en mesure de gérer ce type de contentieux.

Je fais crédit à ce gouvernement, qui a remaillé le territoire en redéployant des moyens enlevés par le précédent gouvernement. Vouloir redonner du contenu dans tous les départements en matière de justice est un signe fort. Aussi, il serait regrettable de faire machine arrière aujourd'hui à propos d'un type de contentieux qui, selon moi, a vocation à être traité par tous les tribunaux.

Par ailleurs, à l'occasion de ce redéploiement de moyens sur l'ensemble du territoire, qu'il s'agisse de la réouverture de certains TGI comme ceux de Tulle ou Saint-Gaudens – cité à l'instant –, ou de la création de chambres délocalisées comme ce sera le cas dans mon département, à Millau, les études ont démontré que les petites juridictions avaient les meilleurs délais de traitement des dossiers. L'argument selon lequel les grands tribunaux auront plus de moyens n'est pas recevable, puisque, aujourd'hui, les petits TGI dans les départements dits ruraux traitent les dossiers dans des délais raisonnables.

Enfin, si plusieurs consommateurs veulent se joindre à une action de groupe, ils le feront par le biais d'une association. Il n'y aura donc qu'un seul dossier : celui de l'association ayant engagé une procédure contre tel industriel ou professionnel. Nous n'avons pas à redouter l'ouverture d'une multiplicité de nouveaux dossiers.

Sur le plan purement technique comme sur le plan de la pratique judiciaire, aucun argument ne peut aujourd'hui s'opposer à ce que tous les tribunaux connaissent de ce type de contentieux. Le premier tribunal saisi connaîtra de l'ensemble du contentieux qui s'élèvera en la matière sur le territoire national.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Si nous ne désignons pas de TGI spécialisés, l'ensemble des tribunaux d'instance seront compétents en matière d'action de groupe. Cela signifie que les dossiers de crédit logement, par exemple, seront traités selon la procédure du juge unique, sans obligation d'assistance par un avocat. Pourquoi prendre un tel risque ? Nous voulons assortir cette nouvelle procédure de toutes les garanties

possibles quant à son efficacité et son effectivité. C'est la raison pour laquelle nous sommes favorables au maintien de ces tribunaux de grande instance spécialisés.

Mme la présidente. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 96.

J'ai été saisie d'une demande de scrutin public émanant du groupe de l'UDI-UC.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Peut-être pourrions-nous accorder sur une position de repli réservant le contentieux à l'ensemble des TGI ? *(Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste et sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.)*

Mme la présidente. Monsieur Tandonnet, que pensez-vous de la proposition du Gouvernement ?

M. Henri Tandonnet. Je l'accepte volontiers, madame la présidente.

Mme la présidente. Je suis donc saisie d'un amendement n° 356, présenté par le Gouvernement, et ainsi libellé :

Alinéa 2

I. Remplacer le mot :

Des

par le mot :

Les

II. Supprimer les mots :

spécialement désignés

M. Henri Tandonnet. Dans ces conditions, je retire mon amendement n° 96, madame la présidente !

Mme la présidente. L'amendement n° 96 est retiré, et la demande de scrutin public le concernant n'a donc plus d'objet.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 356 ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 356.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n° 248 est présenté par M. Doligé.

L'amendement n° 301 rectifié est présenté par MM. Husson, Pierre, Grignon et Bernard-Reymond et Mme Deroche.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 4, deuxième alinéa du III *bis* (non modifié)

Rédiger ainsi cet alinéa :

« L'ouverture d'une procédure devant l'Autorité de la concurrence, une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou la Commission européenne suspend la prescription de l'action civile. La suspension résultant de l'ouverture de cette procédure produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive.

Ces amendements ne sont pas soutenus.

Je suis saisie de six amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 249 est présenté par M. Doligé.

L'amendement n° 302 rectifié est présenté par MM. Husson, Cléach, Pierre, Grignon et Bernard-Reymond et Mme Deroche.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – L'action prévue à l'article L. 423–1 du code de la consommation ne peut être engagée pour des manquements survenus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Ces amendements ne sont pas soutenus.

L'amendement n° 250, présenté par M. Doligé, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – L'action prévue à l'article L. 423–1 du code de la consommation ne peut être engagée pour des manquements survenus antérieurement au 1er janvier 2012.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 317, présenté par M. César, Mme Lamure, M. Cornu et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - En ce qui concerne les actions visées au 1° de l'article L. 423–1, le chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne s'applique qu'aux manquements à des obligations légales ou contractuelles survenus au plus tôt un an avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Cet amendement vise à encadrer dans le temps l'application des actions de groupe en matière de consommation, afin qu'elles ne puissent s'exercer qu'en cas de manquements à des obligations légales ou contractuelles survenus au plus tôt un an avant l'entrée en vigueur des articles 1er et 2 de la présente loi.

Une loi dénuée des dispositions que cet amendement tend à introduire affecterait gravement la sécurité et la stabilité juridiques essentielles à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité de la France.

Mme la présidente. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 63 rectifié est présenté par MM. Mézard, Bertrand, Collin et Fortassin, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

L'amendement n° 316 est présenté par M. César, Mme Lamure, MM. Cornu, Husson et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

… – En ce qui concerne les actions visées au 1° de l'article L. 423–1 du code de la consommation, les dispositions du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation, dans la rédaction résultant de l'article 1er de la présente loi ne s'appliquent qu'aux manquements à des obligations légales ou contractuelles survenus au plus tôt deux ans avant l'entrée en vigueur des articles 1er et 2 de la présente loi.

La parole est à M. Jacques Mézard, pour présenter l'amendement n° 63 rectifié.

M. Jacques Mézard. La majorité des amendements déposés sur l'article 2 en deuxième lecture concernent l'entrée en vigueur et l'application dans le temps du dispositif d'action de groupe institué par le présent projet de loi.

L'amendement n° 63 rectifié vise, lui aussi, à limiter la rétroactivité de l'action de groupe, en ne permettant l'introduction d'une action de groupe que pour des manquements intervenus au plus tôt deux ans avant l'entrée en vigueur de la loi.

Dans la mesure où la rétroactivité du dispositif ne serait pas encadrée dans le projet de loi, cette précision nous semble nécessaire pour garantir la sécurité juridique de l'action de groupe.

Nous attendons les explications qui nous seront apportées à ce sujet par M. le ministre.

Mme la présidente. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour présenter l'amendement n° 316.

Mme Élisabeth Lamure. Il s'agit, à travers cet amendement, d'encadrer dans le temps l'application des actions de groupe aux manquements passés en matière de consommation, sans modifier les possibilités d'action individuelle.

Là encore, sans les dispositions que cet amendement tend à introduire, le présent projet de loi affecterait gravement la sécurité et la stabilité juridiques essentielles à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité de la France.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur.* L'amendement n° 317 s'inscrit dans la même logique que les deux autres : il vise à ce que toute action de groupe ne puisse être engagée que pour des manquements survenus au plus tôt un an avant l'entrée en vigueur de la loi.

De manière générale, la commission n'est pas favorable à ces trois amendements. L'article 1er ne crée pas de nouveaux manquements ou de nouvelles peines : il institue seulement une nouvelle procédure pour sanctionner des manquements déjà susceptibles d'être sanctionnés aujourd'hui, par le biais d'actions individuelles. Autrement dit, si nous votions l'un de ces amendements, nous introduirions une forme d'amnistie.

Enfin, je rappelle que, si l'action de groupe s'appliquera à des manquements antérieurs à la publication de la loi, elle ne s'appliquera qu'aux manquements qui ne sont pas prescrits, autrement dit ceux qui ont eu lieu depuis cinq ans.

La commission émet donc un avis défavorable sur ces trois amendements.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Ces trois amendements tendent à introduire ce que l'on appelle une « clause de grand-père »…

Mme Catherine Procaccia. Attention à ce que vous dites, monsieur le ministre ! *(Sourires.)*

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* … une clause de grand-père et de grand-mère *(Nouveaux sourires.)*, si vous préférez, madame Procaccia, une clause de grand-parent en quelque sorte.

Les clauses que ces amendements tendent à introduire, qui portent sur une durée d'un ou deux ans, existent déjà à travers les règles de prescription, qui, elles, courent sur cinq ans.

Là encore, le Gouvernement a fait le choix de l'équilibre. Pour ce qui relève du champ de la concurrence, le Gouvernement a choisi d'introduire une clause de ce type, les effets macroéconomiques des actions de groupe pouvant être potentiellement très importants et déstabiliser l'économie française.

En revanche, le Gouvernement a refusé d'instaurer une telle clause pour les litiges en matière de consommation, les effets macroéconomiques n'étant clairement pas les mêmes. De plus, si une clause de grand-père venait à être instituée dans ce champ, certaines affaires pourraient être jugées rapidement et déboucher sur une indemnisation importante de certains consommateurs. Cela leur ferait perdre le bénéfice de l'indemnisation du préjudice subi, et ne manquerait pas de nourrir leur ressentiment à l'égard de la représentation nationale. Certaines affaires relativement récentes nous donnent l'intuition qu'il pourrait effectivement en être ainsi.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement fait le choix de l'équilibre, en instituant une clause de grand-père en matière de concurrence, et en ne la retenant pas en matière de consommation.

Par ailleurs, j'insiste sur le fait qu'il s'agit d'une règle procédurale nouvelle, et que le problème de la rétroactivité ne se pose donc pas.

Par conséquent, le Gouvernement demande aux auteurs de ces trois amendements de bien vouloir les retirer ; à défaut, il émettrait un avis défavorable.

Mme la présidente. Madame Lamure, l'amendement n° 317 est-il maintenu ?

Mme Élisabeth Lamure. Je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 317.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Monsieur Mézard, l'amendement n° 63 rectifié est-il maintenu ?

M. Jacques Mézard. Oui, il est maintenu, madame la présidente.

Mme la présidente. Madame Lamure, qu'en est-il de l'amendement n° 316 ?

Mme Élisabeth Lamure. Je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 63 rectifié et 316.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour explication de vote sur l'article.

Mme Élisabeth Lamure. Les amendements déposés par les membres du groupe UMP sur l'action de groupe, aux articles 1er et 2 du présent projet de loi, sont, dans l'ensemble, identiques à ceux qu'ils avaient présentés en première lecture.

Cependant, nous avons choisi de ne pas redéposer certains d'entre eux. Je pense notamment à celui qui tendait à limiter l'action de groupe à « un groupe significatif et identifiable de consommateurs ». M. le rapporteur nous avait alors indiqué que cet ajout n'était pas assez précis juridiquement, argument que nous avons pris en compte.

En revanche, le choix de déposer de nouveau tous les autres amendements s'est imposé à nous. En effet, nous considérons que les réponses du rapporteur et du ministre, sur l'encadrement des mesures de publicité à la charge du professionnel et sur la procédure d'action de groupe simplifiée, sont insuffisantes.

Nous pensons que les mesures de publicité ne protègent pas suffisamment la réputation des entreprises. Nous pensons également que l'action de groupe simplifiée ne présente aucune garantie, notamment en matière de droits de la défense, et que cette procédure deviendra la procédure de droit commun.

Dès lors, je voudrais répondre à la critique qui nous a été faite selon laquelle nous voudrions une action de groupe *a minima*. Il y a là une contradiction : comment des amendements essentiellement rédactionnels peuvent-ils « casser » l'action de groupe ? Pourquoi penser que l'encadrement des mesures de publicité à la charge du professionnel est une exigence trop intrusive pour les juges ?

Il est encore du ressort du législateur de s'assurer que la loi est appliquée selon sa volonté.

Notre seule véritable exigence de fond est la suppression de l'action de groupe simplifiée. Ne nous rétorquez pas, monsieur le ministre, qu'en supprimant l'action de groupe simplifiée nous dénaturerions le texte. C'est justement l'action de groupe simplifiée qui dénature le projet de loi initial.

Cette procédure, je le signale, a été intégrée par un amendement déposé en première lecture à l'Assemblée nationale.

Je regrette que nous ne puissions pas nous entendre sur cette procédure d'action de groupe. La non-suppression de l'action de groupe simplifiée aura été, pour nous, déterminante.

L'avancée que représente l'action de groupe pour les droits des consommateurs ne saurait méconnaître les droits de la défense.

Je vous confirme donc, mes chers collègues, que les membres du groupe UMP sont défavorables à cet article 2, comme ils ont été défavorables à l'article 1er.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article additionnel après l'article 2

Mme la présidente. L'amendement n° 247, présenté par Mme Aïchi, M. Labbé et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les modalités techniques et juridiques d'un élargissement de l'action de groupe à tout type de préjudices, subis par toute personne physique.

La parole est à Mme Leila Aïchi.

Mme Leila Aïchi. Cet amendement tend à demander l'établissement d'un rapport sur les modalités d'extension de l'action de groupe.

En effet, si l'introduction de l'action de groupe en droit français, qui constitue une avancée attendue depuis longtemps, ouvre la voie à un droit nouveau et permet une protection indispensable pour le citoyen consommateur, elle reste imparfaite en l'état.

L'action de groupe circonscrite à un seul type de préjudice matériel subi et au seul champ de la consommation crée une rupture d'égalité des citoyens devant la loi.

Nous sommes tout à fait conscients, monsieur le ministre, que le présent texte est précisément destiné au seul champ de la consommation, et que les ministres de l'environnement et de la santé se sont engagés à mettre en œuvre des procédures d'action de groupe dans ces domaines. Toutefois, cette réponse nous semble inadaptée.

En l'état actuel, le dispositif écarte les citoyens victimes des trop nombreux scandales sanitaires et environnementaux que sont l'amiante, le Mediator, ou les prothèses PIP. Si le texte était voté tel quel, les victimes de ces affaires seraient réduites à se faire rembourser des boîtes de médicaments ou des prothèses en silicone, sans percevoir la moindre compensation pour le préjudice subi en matière de santé.

Les PME ou les petits porteurs ayant subi un préjudice qui relève non pas du droit de la consommation, mais du droit des sociétés ou du droit boursier sont également exclus du présent texte.

Il est donc souhaitable de se donner les moyens d'apporter une réponse claire et adaptée à ces situations de préjudice de masse. En remettant un rapport sur les modalités de l'élargissement de l'action de groupe, le Gouvernement témoignerait de sa volonté de s'engager sur cette voie, et surtout de son engagement à ne pas compartimenter le mécanisme de l'action de groupe, ce qui en affaiblit la portée.

À terme, il pourrait en résulter la présentation par la garde des sceaux d'un projet de loi sur une action de groupe globale, qui concernerait tout type de préjudice.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Cet amendement est satisfait par le V de l'article 2, adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée et le Sénat, qui prévoit la remise au Parlement d'un rapport, trente mois après la

promulgation de la loi, faisant le bilan de la mise en œuvre de l'action de groupe, proposant des adaptations et envisageant les évolutions possibles, telles que l'extension aux domaines de la santé et de l'environnement.

La commission demande donc aux auteurs de cet amendement de bien vouloir le retirer.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* L'article 2 prévoit déjà qu'un rapport sera remis dans les trente mois suivant la promulgation de la loi. En outre, en 2014, des avancées seront réalisées dans le domaine de la santé et de l'action de groupe « santé ». Il est nécessaire de disposer d'un recul suffisant pour que ce rapport soit utile au travail du pouvoir exécutif comme du législateur.

Le Gouvernement veut préserver l'équilibre actuel du texte sur ce point. Il demande donc aux auteurs de cet amendement de bien vouloir le retirer ; à défaut, il émettrait un avis défavorable.

Mme la présidente. Madame Aïchi, l'amendement n° 247 est-il maintenu ?

Mme Leila Aïchi. Oui, je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. La parole est à M. Gérard Cornu, pour explication de vote.

M. Gérard Cornu. Chaque texte que nous examinons apporte son lot de rapports. Continuons ainsi si on veut que tous les fonctionnaires passent leur temps à en rédiger…

Mes chers collègues, nous avons une responsabilité collective en la matière : nous devons veiller à ne pas charger la barque. Limitons nos demandes de rapport !

Pour ma part, je ne voterai pas cet amendement.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 247.

(L'amendement n'est pas adopté.)

C. Commission mixte paritaire (accord)

a. Projet de loi modifié par le Séant en deuxième lecture

Chapitre I^ER Action de groupe

- **Article 1er**

Le titre II du livre IV du code de la consommation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« *Chapitre III* ***« Action de groupe***

« *Section 1* ***« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir***

« *Art. L. 423-1.* – Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles :

« 1° À l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;

« 2° Ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

« L'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.

« *Art. L. 423-2. – (Non modifié)*

« *Section 2*

« Jugement sur la responsabilité

« *Art. L. 423-3.* – Dans la même décision, le juge constate que les conditions de recevabilité mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel, au vu des cas individuels présentés par l'association requérante. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.

« Le juge détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini, ainsi que leur montant ou tous les éléments

permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en œuvre par le professionnel.

« À cette fin, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner toute mesure d'instruction légalement admissible nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel.

« *Art. L. 423-3-1* et *L. 423-3-2*. – *(Non modifiés)*

« *Art. L. 423-3-2-1 (nouveau)*. – Toute somme reçue par l'association au titre de l'indemnisation des consommateurs lésés est immédiatement versée en compte de dépôt à la Caisse des dépôts et consignations. Ce compte ne peut faire l'objet de mouvements en débit que pour le versement des sommes dues aux intéressés.

« *Art. L. 423-3-3, L. 423-3-4* et *L. 423-4*. – *(Non modifiés)*

« Section 2 bis

« Procédure d'action de groupe simplifiée

« *Art. L. 423-4-1*. – Lorsque l'identité et le nombre des consommateurs lésés sont connus et lorsque ces consommateurs ont subi un préjudice d'un même montant, d'un montant identique par prestation rendue ou d'un montant identique par référence à une période ou à une durée, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier à les indemniser directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe.

« Préalablement à son exécution par le professionnel et selon des modalités et dans le délai fixés par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

« En cas d'inexécution par le professionnel, à l'égard des consommateurs ayant accepté l'indemnisation, de la décision rendue dans le délai fixé, les articles L. 423-6 et L. 423-7 sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation dans les termes de la décision vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente section.

« Section 3 « Mise en œuvre du jugement, liquidation des préjudices et exécution

« Art. L. 423-5. – (Non modifié)

« Art. L. 423-6. – Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la mise en œuvre du jugement.

« Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

« Art. L. 423-7. – (Non modifié)

« Art. L. 423-7-1 (nouveau). – L'intégralité des frais et des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution, pour l'application des sections 1, 2 et 3 du présent chapitre, est à la charge du professionnel visé.

« Section 4« Médiation

« Art. L. 423-8 et L. 423-9. – (Non modifiés)

« Section 5

« Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence

« Art. L. 423-10. – Lorsque les manquements reprochés au professionnel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de l'action mentionnée à l'article L. 423-1 que sur le fondement d'une décision prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes, qui constate les manquements et qui n'est plus susceptible de recours pour la partie relative à l'établissement des manquements.

« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont réputés établis de manière irréfragable pour l'application de l'article L. 423-3.

« Art. L. 423-11 et L. 423-11-1. – (Non modifiés)

« Section 6

« Dispositions diverses

« Art. L. 423-12, L. 423-13, L. 423-14, L. 423-15, L. 423-16 et L. 423-17. – (Non modifiés)

« Section 7

« Dispositions relatives aux outre-mer

« Art. L. 423-18. – (Non modifié) »

- **Article 2**

I. – La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I[er] du titre I[er] du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :

« Art. L. 211-15. – Les tribunaux de grande instance connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »

II, III, III bis, IV et V. – (Non modifiés)

b. Rapport n° 1773 et 347 de M. Hammadi, Mme Le Loch, M. Bourquin et M. Fauconnier

Tableau comparatif

Texte adopté par l'Assemblée nationale en 2e lecture	Texte adopté par le Sénat en 2e lecture
PROJET DE LOI RELATIF À LA CONSOMMATION	**PROJET DE LOI RELATIF À LA CONSOMMATION**
CHAPITRE IER	CHAPITRE IER
Action de groupe	**Action de groupe**
Article 1er	**Article 1er**
Le titre II du livre IV du code de la consommation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :	**Alinéa sans modification**
« Chapitre III	**Alinéa sans modification**
« Action de groupe	**Alinéa sans modification**
« Section 1	**Alinéa sans modification**
« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir	**Alinéa sans modification**
« Art. L. 423-1. – Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un ~~ou des mêmes professionnels~~ à ~~leurs~~ obligations légales ou contractuelles :	« Art. L. 423-1. – Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un même professionnel à ses obligations légales ou contractuelles :
« 1° À l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;	« 1° **Sans modification**
« 2° Ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.	« 2° **Sans modification**
« L'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.	**Alinéa sans modification**
« Art. L. 423-2. – **Sans modification**	« Art. L. 423-2. – **Sans modification**
« Section 2	**Alinéa sans modification**
« Jugement sur la responsabilité	**Alinéa sans modification**

« Art. L. 423-3. – Dans la même décision, le juge constate que les conditions de recevabilité mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.

« Art. L. 423-3. – Dans la même décision, le juge constate que les conditions de recevabilité mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel, au vu des cas individuels présentés par l'association requérante. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.

« Le juge détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini, ainsi que leur montant ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en œuvre par le professionnel.

Alinéa sans modification

« À cette fin, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner toute mesure d'instruction légalement admissible nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel.

Alinéa sans modification

« Art. L. 423-3-1. – S'il juge que la responsabilité du professionnel est engagée, le juge ordonne par la même décision les mesures adaptées pour informer de cette décision les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe.

« Art. L. 423-3-1. – **Sans modification**

« Les mesures de publicité de la décision sont à la charge du professionnel. Elles 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.

« Art. L. 423-3-2. – Dans la même décision prononçant la responsabilité du professionnel, le juge fixe le délai dont disposent les consommateurs pour adhérer au groupe afin d'obtenir la réparation de leur préjudice. Ce délai ne peut être inférieur à deux mois ni supérieur à six mois après l'achèvement des mesures de publicité ordonnées par lui.

« Art. L. 423-3-2. – **Sans modification**

« Il détermine les modalités de cette adhésion et précise si les consommateurs s'adressent directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association ou de la personne mentionnée à l'article L. 423-4.

« L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante.

« L'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante.

« Art. L. 423-3-2-1 (nouveau). – Toute somme reçue par l'association au titre de l'indemnisation des consommateurs lésés est immédiatement versée en compte de dépôt à la Caisse des dépôts et consignations. Ce compte ne peut faire l'objet de mouvement en débit que pour le versement des sommes dues aux intéressés.

« Art. L. 423-3-3. – Le juge fixe le délai dans lequel doit intervenir la réparation des préjudices des consommateurs lésés, ainsi que celui ouvert, à cette échéance, pour le saisir en application de l'article L. 423-6 des demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

« Art. L. 423-3-3. – **Sans modification**

« Art. L. 423-3-4 et L. 423-4. – **Sans modification**

« Art. L. 423-3-4 et L. 423-4. – **Sans modification**

« Section 2 bis

Alinéa sans modification

« Procédure d'action de groupe simplifiée

Alinéa sans modification

« Art. L. 423-4-1. – Lorsque ~~les~~ consommateurs ~~sont~~

« Art. L. 423-4-1. – Lorsque l'identité et le nombre des

~~identifiés~~, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier~~, le cas échéant sous astreinte prononcée au profit de l'association,~~ à indemniser directement et individuellement, dans un délai ~~déterminé, les consommateurs lésés,~~ selon ~~les~~ modalités qu'il fixe.

consommateurs lésés sont connus et lorsque ces consommateurs ont subi un préjudice d'un même montant, d'un montant identique par prestation rendue ou d'un montant identique par référence à une période ou à une durée, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier à les indemniser directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe.

« Préalablement à son exécution par le professionnel et selon des modalités et dans le délai fixé par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

Alinéa sans modification

« En cas d'inexécution par le professionnel, à l'égard des consommateurs ayant accepté l'indemnisation, de la décision rendue dans le délai fixé, les articles L. 423-6 et L. 423-7 sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation dans les termes de la décision vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.

Alinéa sans modification

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente section.

Alinéa sans modification

« Section 3

Alinéa sans modification

« ~~L~~iquidation des préjudices et exécution

« Mise en œuvre du jugement, liquidation des préjudices et exécution

« Art. L. 423-5. – **Sans modification**

« Art. L. 423-5. – **Sans modification**

« Art. L. 423-6. – Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la ~~phase de liquidation des préjudices.~~

« Art. L. 423-6. – Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la mise en œuvre du jugement.

« Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

Alinéa sans modification

« Art. L. 423-7. – **Sans modification**

« Art. L. 423-7. – **Sans modification**

« Art. L. 423-7-1 (nouveau). – L'intégralité des frais et des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution, pour l'application des sections 1, 2 et 3 du présent chapitre, est à la charge du professionnel visé.

« Section 4

Alinéa sans modification

« Médiation

Alinéa sans modification

« Art. L. 423-8 et L. 423-9. – **Sans modification**

« Art. L. 423-8 et L. 423-9. – **Sans modification**

« Section 5

Alinéa sans modification

« Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence

Alinéa sans modification

« Art. L. 423-10. – Lorsque les manquements reprochés au professionnel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de l'action mentionnée à l'article L. 423-1 que sur le fondement d'une décision prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes, qui constate les manquements et qui n'est plus susceptible de recours, ~~en tant que ceux-ci portent sur~~ l'établissement des manquements.

« Art. L. 423-10. – Lorsque les manquements reprochés au professionnel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de l'action mentionnée à l'article L. 423-1 que sur le fondement d'une décision prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes, qui constate les manquements et qui n'est plus susceptible de recours pour la partie relative à l'établissement des manquements.

« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont

Alinéa sans modification

réputés établis de manière irréfragable pour l'application de l'article L. 423-3.	
« Art. L. 423-11. – L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au delà d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la décision mentionnée à l'article L. 423-10 n'est plus susceptible de recours.	« Art. L. 423-11. – **Sans modification**
« Art. L. 423-11-1. – **Sans modification**	« Art. L. 423-11-1. – **Sans modification**
« Section 6	**Alinéa sans modification**
« Dispositions diverses	**Alinéa sans modification**
« Art. L. 423-12, L. 423-13, L. 423-14, L. 423-15, L. 423-16 et L. 423-17. – **Sans modification**	« Art. L. 423-12, L. 423-13, L. 423-14, L. 423-15, L. 423-16 et L. 423-17. – **Sans modification**
« Section 7	**Alinéa sans modification**
« Dispositions relatives aux outre-mer	**Alinéa sans modification**
« Art. L. 423-18. – **Sans modification** »	« Art. L. 423-18. – **Sans modification** »
Article 2	**Article 2**
I. – La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I[er] du titre I[er] du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :	I. – **Alinéa sans modification**
« Art. L. 211-15. – ~~Des~~ tribunaux de grande instance ~~spécialement désignés~~ connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »	« Art. L. 211-15. – Les tribunaux de grande instance connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »
II. – À l'article L. 532-2 du même code, la référence : « et L. 211-12 » est remplacée par les références : « , L. 211-12 et L. 211-15 ».	II, III, III bis, IV et V. – **Sans modification**
III, III bis, IV et V. – **Sans modification**	

1. Sénat

a. Compte-rendu des débats– séance du 12 février 2014

M. Martial Bourquin, *corapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire* (…)Tout d'abord, en ce qui concerne l'action de groupe, la commission mixte paritaire a adopté le texte voté par le Sénat en deuxième lecture, sous réserve d'un léger ajustement.

Je tiens à signaler que de nombreux apports du Sénat en deuxième lecture ont été conservés. Je pense au dispositif d'action de groupe simplifiée : la rédaction du Sénat, plus précise et plus encadrée quant aux conditions d'engagement de l'action de groupe simplifié, a été adoptée par la commission mixte paritaire.

Je pense également aux trois amendements de notre collègue Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, qui ont été approuvés par la commission mixte paritaire.

Je pense enfin à la compétence de l'ensemble des tribunaux de grande instance, ou TGI, pour connaître des actions de groupe, disposition résultant d'un amendement déposé par notre collègue Henri Tandonnet. Cette disposition, fortement soutenue par nos collègues du groupe UDI-UC, mais également par nos collègues Stéphane Mazars et Jacques Mézard, avait été adoptée à l'unanimité par le Sénat ; elle a été maintenue par la commission mixte paritaire, ce dont je ne peux que me réjouir.

(…)

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* (…)D'abord, l'action de groupe simplifiée, telle qu'elle résulte de l'examen en deuxième lecture au Sénat, précise mieux la volonté partagée des deux chambres de permettre une procédure accélérée quand les consommateurs sont connus des opérateurs, avec plus de sécurité juridique, grâce au Sénat. Cette formule permettra ainsi d'accélérer la mise en œuvre de l'action de groupe et sa liquidation, et donc la réparation du préjudice.

En outre, les dispositions introduites par voie d'amendements par la commission des lois du Sénat, représentée par Mme Nicole Bonnefoy, qui avaient pour objet le jugement « au vu de cas individuels », l'obligation faite aux associations d'ouvrir un compte pour tiers à la Caisse des dépôts et consignations, et les voies de recours pour les consommateurs qui seraient écartés par l'association de consommateur, ont été préservées par la commission mixte paritaire, ce qui me paraît tout à fait positif.

La commission mixte paritaire s'est également rangée au compromis trouvé dans cette enceinte sur la question de la spécialisation des tribunaux : tous les TGI, mais seuls les TGI, et non les tribunaux d'instance, pourront

connaître des actions de groupe. Comme vous vous le rappelez certainement, alors que le Gouvernement ne souhaitait retenir que huit TGI spécialisés, vous aviez souhaité élargir la compétence en matière d'action de groupe à un plus grand nombre de tribunaux. Cette option, chère notamment au groupe du RDSE, représenté à cette tribune par Stéphane Mazars, a donc été retenue par la commission mixte paritaire, et je crois que c'est une bonne solution.

(…)

Mme Élisabeth Lamure. (…)Je commencerai donc par aborder l'action de groupe, avant de préciser pourquoi la procédure proposée nous pose des difficultés, même si mon groupe et moi-même considérons qu'il s'agit d'un outil de plus au service des droits des consommateurs. (…)Si, sur le principe, je le répète, l'action de groupe conserve nos faveurs, nous sommes inquiets devant les trop nombreuses imprécisions rédactionnelles. La lecture des dispositions afférentes au jugement sur la responsabilité nous apparaît particulièrement équivoque. Nous nous interrogeons notamment sur la chronologie entre jugement sur la recevabilité, jugement sur la responsabilité et identification des consommateurs.

Comment le juge peut-il définir « le groupe de consommateurs, à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée », sans mettre en œuvre les mesures de publicité et donc sans comptabiliser les adhésions consécutives à cette publicité ?

À cela s'ajoutent l'absence de sécurité juridique de l'action de groupe simplifiée, ou le nouvel article L. 423-11-1 du code de la consommation, qui instaure une dérogation à l'interdiction des mesures de publicité, avant que la décision sur la responsabilité ne soit réputée définitive, cela pour l'action de groupe dans le domaine de la concurrence.

L'action de groupe est un bel outil qui mérite une grande précision dans son élaboration.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Très bien !

Mme Élisabeth Lamure. Nous avions déjà évoqué ces questions en première lecture, puis en deuxième lecture, et vous avez semblé chaque fois étonnés de nos interrogations.

Monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, vous répétiez alors votre hostilité au modèle de l'opt-out et aux risques de dérives à l'américaine.

Que vous manifestiez vos craintes à l'égard d'un régime juridique ne nous semble pas une réponse suffisante. **Voilà pourquoi nous vous réinterrogeons aujourd'hui, et pourquoi aussi nous interrogerons le Conseil constitutionnel demain.** (…)

Mme Muguette Dini. (…)Je commencerai par l'action de groupe.

C'est une bonne et juste disposition, qui sera utile aux consommateurs. J'espère d'ailleurs que la procédure sera suffisamment dissuasive pour que l'on n'ait précisément pas besoin d'y recourir. Il sera d'ailleurs intéressant d'observer la manière avec laquelle les associations vont l'utiliser.

Sur ce sujet, je salue également le compromis trouvé par M. le ministre au sujet des tribunaux de grande instance, qui seront saisis des actions de groupe. Nous nous réjouissons que les députés s'y soient ralliés sans difficulté. C'est une bonne chose pour les territoires, mais également pour notre justice et pour l'action de groupe elle-même.

Nous regrettons que l'action de groupe simplifiée figure toujours dans le texte, mais nous n'avions que peu d'espoir de la voir disparaître, puisque les deux assemblées l'avaient maintenue. Néanmoins, comme cela a déjà été souligné, et en dépit des encadrements introduits par le Sénat, il est à craindre que l'une des procédures ne prenne le pas sur l'autre, au détriment, peut-être de l'objet initial du texte.

(…)

Mme Évelyne Didier. (…)Nous tenons à réaffirmer notre attachement à l'action de groupe. En première lecture, nous avons proposé des amendements tendant à élargir le champ de cette procédure. Comme nous l'avons dit en deuxième lecture, nous avons pris acte des engagements du Gouvernement, qui a promis de procéder à court terme à cette extension. Pour notre part, nous déposerons une proposition de loi allant dans ce sens, et, en tout état de cause, nous saluons d'ores et déjà la mesure adoptée.

(…)

M. Stéphane Mazars. Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les corapporteurs, mes chers collègues, après deux lectures et une commission mixte paritaire, que retiendrons-nous de ce projet de loi relatif à la consommation ? Sans doute en premier lieu l'introduction de l'action de groupe en droit français. C'est là une avancée incontestable pour garantir le respect des droits des consommateurs.

Au cours de l'examen de ce texte, le groupe du RDSE a défendu plusieurs amendements visant notamment à élargir le champ de ce dispositif. Ces propositions n'ont hélas pas été retenues, mais nous espérons qu'elles ont contribué à faire avancer la réflexion sur l'extension de l'action de groupe à d'autres types de préjudices et à d'autres secteurs, au-delà de la consommation et de la concurrence.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* C'est certain !

M. Stéphane Mazars. Nous nous réjouissons que la commission mixte paritaire ait retenu, à l'article 2, la rédaction, adoptée à l'unanimité par la Haute Assemblée, qui confie l'action de groupe à tous les tribunaux de grande instance et non à quelques TGI spécialisés, comme le prévoyait le texte initial. C'était important, notamment pour conforter le maillage judiciaire de l'ensemble de nos territoires.

2. Assemblée nationale

a. Compte-rendu des débats – 1e séance du 13 février 2014

M. Benoît Hamon, *ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.* Madame la présidente, madame la vice-présidente de la commission des affaires économiques, madame la rapporteure, mesdames, messieurs les députés, nous arrivons au terme de l'examen d'un texte abondamment discuté dans votre assemblée comme au Sénat, qui s'est considérablement enrichi de nouvelles dispositions. Je voudrais revenir sur les principaux bénéfices qu'en retireront les consommateurs, destinataires finaux de cette loi, en mettant en avant les dix nouveautés qui amélioreront leur vie quotidienne et libéreront leur pouvoir d'achat.

Premier bénéfice : la possibilité d'obtenir réparation des préjudices du quotidien grâce à l'action de groupe. Qui n'a pas un jour eu à se plaindre d'une facturation excessive, d'un prix trop lourd, en décalage avec le libre jeu du marché, et à renoncer à faire valoir ses droits devant la justice, découragé par l'énergie qu'il fallait déployer et par la lourdeur des procédures ? Grâce à l'action de groupe, innovation structurante de ce projet de loi, les consommateurs pourront faire valoir leurs droits et obtenir réparation des préjudices qu'ils subissent en cas de litiges dans un contrat de consommation ou en cas de pratiques anti-concurrentielles – la rente économique captée par les cartels leur sera ainsi redistribuée. Nous avons proposé toutes les garanties nécessaires pour éviter que le dispositif ne conduise à des dérapages, comme aux États-Unis où les actions de groupe rémunèrent davantage les cabinets d'avocat qui les mettent en œuvre qu'elles ne réparent le préjudice économique subi par les consommateurs. Nous avons voulu au contraire nous concentrer sur la réparation du préjudice économique. C'est le premier étage d'une fusée qui en comportera, je l'espère, deux autres : l'action de groupe dans le domaine de la santé, puis l'action de groupe dans le domaine de l'environnement.

(…)

Mme Michèle Bonneton. Madame la présidente, monsieur le président, madame la vice-présidente de la commission des affaires économiques, madame, monsieur les rapporteurs, chers collègues, c'est au terme d'un long parcours et d'un passage en CMP que le projet de loi sur la consommation revient dans cet hémicycle. Ce texte aux multiples facettes va donner de nouveaux droits aux consommateurs. Les écologistes ont soutenu ce texte dans son ensemble depuis le début, tout en regrettant la timidité des dispositions proposées dans certains domaines.

Pour la première fois en France, une action collective est mise en place. L'action de groupe va permettre de rassembler dans une seule procédure les demandes de réparation émanant d'un grand nombre de consommateurs. Les associations de consommateurs et une grande majorité des Français – 80 % selon les sondages – l'attendaient depuis longtemps. C'est un vrai premier pas enfin franchi. Les consommateurs vont pouvoir, de façon simple et peu coûteuse, aller en justice pour obtenir réparation d'un préjudice matériel.

Toutefois, monsieur le ministre, vous connaissez notre volonté d'élargir l'action de groupe aux questions de santé et d'environnement. Les affaires récentes ou plus anciennes de l'amiante, du Distilbène, des prothèses mammaires PIP et bien d'autres montrent l'urgence d'agir dans ce sens. Si l'on s'en tient aux dispositions du projet de loi présenté aujourd'hui, les patientes pourraient seulement engager une action de groupe pour le remboursement des prothèses PIP, mais ne pourraient pas se regrouper pour obtenir une réparation de leur préjudice corporel, psychique et moral. Ce n'est pas normal : c'est pourquoi notre groupe a déposé une proposition de loi sur ces questions. De son côté, le Gouvernement a annoncé à la fin du printemps 2013 qu'il y travaillait ; nous attendons avec une certaine impatience, il faut bien le dire, le résultat de ces travaux relatifs à l'action de groupe dans les domaines de la santé et de l'environnement. Nous aimerions être informés de l'état d'avancement actuel de ces travaux : ce serait très intéressant.

(…)

M. Damien Abad. (…) Concernant les actions de groupe, au-delà de la question des tribunaux de grande instance spécialisés, que n'a pas réexaminée la commission mixte paritaire, nous regrettons tout d'abord que le monopole de l'initiative repose sur les seules associations de consommateurs, alors que nous avions proposé

de l'élargir aux associations *ad hoc* pour donner plus d'efficacité au dispositif. Nous nous interrogeons par ailleurs sur la question de la liquidation des préjudices et des moyens pour les associations de consommateurs de procéder à cette liquidation.

Nous avons aussi dénoncé la création de deux actions de groupe : l'action de groupe simplifiée, dite « action de groupe Hammadi », et la vôtre, monsieur le ministre. Elles risquent en effet de superposer ou de se chevaucher. Même si nous approuvons le principe des actions de groupe, nous regrettons que vous n'alliez pas jusqu'au bout de la logique en rendant l'application de ce dispositif extrêmement complexe et difficile. Si l'on croit aux actions de groupe, il faut tout mettre en œuvre pour qu'elles puissent se réaliser.

D. Texte adopté

Chapitre I[ER] Action de groupe

- **(CMP) Article 1er**

Le titre II du livre IV du code de la consommation est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« Chapitre III ***« Action de groupe***

« Section 1 ***« Champ d'application de l'action de groupe et qualité pour agir***

« *Art. L. 423-1.* – Une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un ou des mêmes professionnels à leurs obligations légales ou contractuelles :

« 1° À l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services ;

« 2° Ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles au sens du titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

« L'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs.

« *Art. L. 423-2.* – L'action de groupe est introduite selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

« Section 2 ***« Jugement sur la responsabilité***

« *Art. L. 423-3.* – Dans la même décision, le juge constate que les conditions de recevabilité mentionnées à l'article L. 423-1 sont réunies et statue sur la responsabilité du professionnel, au vu des cas individuels présentés par l'association requérante. Il définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement.

« Le juge détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chaque consommateur ou chacune des catégories de consommateurs constituant le groupe qu'il a défini, ainsi que leur montant ou tous les éléments permettant l'évaluation de ces préjudices. Lorsqu'une réparation en nature du préjudice lui paraît plus adaptée, le juge précise les conditions de sa mise en œuvre par le professionnel.

« À cette fin, à tout moment de la procédure, le juge peut ordonner toute mesure d'instruction légalement admissible nécessaire à la conservation des preuves et de production de pièces, y compris celles détenues par le professionnel.

« *Art. L. 423-4 Art. L. 423-3-1.* – S'il juge que la responsabilité du professionnel est engagée, le juge ordonne par la même décision les mesures adaptées pour informer de cette décision les consommateurs susceptibles d'appartenir au groupe.

« Les mesures de publicité de la décision sont à la charge du professionnel. Elles 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.

« *Art. L. 423-5 Art. L. 423-3-2.* – Dans la même décision prononçant la responsabilité du professionnel, le juge fixe le délai dont disposent les consommateurs pour adhérer au groupe afin d'obtenir la réparation de leur préjudice. Ce délai ne peut être inférieur à deux mois ni supérieur à six mois après l'achèvement des mesures de publicité ordonnées par lui.

« Il détermine les modalités de cette adhésion et précise si les consommateurs s'adressent directement au professionnel ou par l'intermédiaire de l'association ou de la personne mentionnée à l'article L. 423-9 L. 423-4.

« L'adhésion au groupe vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association requérante.

« L'adhésion au groupe ne vaut ni n'implique adhésion à l'association requérante.

« *Art. L. 423-6 Art. L. 423-3-2-1.* – Toute somme reçue par l'association au titre de l'indemnisation des consommateurs lésés est immédiatement versée en compte de dépôt à la Caisse des dépôts et consignations. Ce compte ne peut faire l'objet de mouvements en débit que pour le versement des sommes dues aux intéressés.

« *Art. L. 423-7 Art. L. 423-3-3.* – Le juge fixe le délai dans lequel doit intervenir la réparation des préjudices des consommateurs lésés, ainsi que celui ouvert, à cette échéance, pour le saisir en application de l'article L. 423-12 L. 423-6 des demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

« *Art. L. 423-8 Art. L. 423-3-4.* – Lorsqu'il statue sur la responsabilité, le juge peut condamner le professionnel au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par l'association, y compris ceux afférents à la mise en œuvre de l'article L. 423-9 L. 423-4.

« Il peut ordonner, lorsqu'il la juge nécessaire et compatible avec la nature de l'affaire, la consignation à la Caisse des dépôts et consignations d'une partie des sommes dues par le professionnel.

« *Art. L. 423-9 Art. L. 423-4.* – L'association peut s'adjoindre, avec l'autorisation du juge, toute personne appartenant à une profession judiciaire réglementée, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, pour l'assister, notamment afin qu'elle procède à la réception des demandes d'indemnisation des membres du groupe et plus généralement afin qu'elle représente les consommateurs lésés auprès du professionnel, en vue de leur indemnisation.

« Section 3 2 bis ***« Procédure d'action de groupe simplifiée***

« *Art. L. 423-10 Art. L. 423-4-1.* – Lorsque l'identité et le nombre des consommateurs lésés sont connus et lorsque ces consommateurs ont subi un préjudice d'un même montant, d'un montant identique par prestation rendue ou d'un montant identique par référence à une période ou à une durée, le juge, après avoir statué sur la responsabilité du professionnel, peut condamner ce dernier à les indemniser directement et individuellement, dans un délai et selon des modalités qu'il fixe.

« Préalablement à son exécution par le professionnel et selon des modalités et dans le délai fixés par le juge, cette décision, lorsqu'elle n'est plus susceptible de recours ordinaires ni de pourvoi en cassation, fait l'objet de mesures d'information individuelle des consommateurs concernés, aux frais du professionnel, afin de leur permettre d'accepter d'être indemnisés dans les termes de la décision.

« En cas d'inexécution par le professionnel, à l'égard des consommateurs ayant accepté l'indemnisation, de la décision rendue dans le délai fixé, les articles L. 423-12 L. 423-6 et L. 423-13 L. 423-7 sont applicables et l'acceptation de l'indemnisation dans les termes de la décision vaut mandat aux fins d'indemnisation au profit de l'association.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente section.

« Section 4 3 ***« Mise en œuvre du jugement, liquidation des préjudices et exécution***

« *Art. L. 423-11 Art. L. 423-5.* – Le professionnel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices subis par chaque consommateur, dans les conditions, limites et délais fixés par le jugement mentionné à l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-12 Art. L. 423-6.* – Le juge ayant statué sur la responsabilité tranche les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la mise en œuvre du jugement.

« Il statue dans un même jugement sur toutes les demandes d'indemnisation auxquelles le professionnel n'a pas fait droit.

« *Art. L. 423-13 Art. L. 423-7.* – L'association requérante représente les consommateurs membres du groupe qui n'ont pas été indemnisés par le professionnel dans les délais fixés, aux fins de l'exécution forcée du jugement mentionné au second alinéa de l'article L. 423-12 L. 423-6.

« *Art. L. 423-14 Art. L. 423-7-1.* – L'intégralité des frais et des droits proportionnels de recouvrement ou d'encaissement prévus à l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution, pour l'application des sections 1, 2 et 4 3 du présent chapitre, est à la charge du professionnel visé.

« Section 5 4 ***« Médiation***

« *Art. L. 423-15 Art. L. 423-8.* – Seule l'association requérante peut participer à une médiation, dans les conditions fixées au chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels mentionnés à l'article L. 423-1.

« *Art. L. 423-16 Art. L. 423-9.* – Tout accord négocié au nom du groupe est soumis à l'homologation du juge, qui vérifie s'il est conforme aux intérêts de ceux auxquels il a vocation à s'appliquer et lui donne force

exécutoire. Cet accord précise les mesures de publicité nécessaires pour informer les consommateurs concernés de la possibilité d'y adhérer, ainsi que les délais et modalités de cette adhésion.

« Section 6 5 ***« Modalités spécifiques à l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence***

« *Art. L. 423-17 Art. L. 423-10.* – Lorsque les manquements reprochés au professionnel portent sur le respect des règles définies au titre II du livre IV du code de commerce ou des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la responsabilité du professionnel ne peut être prononcée dans le cadre de l'action mentionnée à l'article L. 423-1 que sur le fondement d'une décision prononcée à l'encontre du professionnel par les autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes, qui constate les manquements et qui n'est plus susceptible de recours pour la partie relative à l'établissement des manquements.

« Dans ces cas, les manquements du professionnel sont réputés établis de manière irréfragable pour l'application de l'article L. 423-3.

« *Art. L. 423-18 Art. L. 423-11.* – L'action prévue à l'article L. 423-1 ne peut être engagée au delà d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la décision mentionnée à l'article L. 423-17 L. 423-10 n'est plus susceptible de recours.

« *Art. L. 423-19 Art. L. 423-11-1.* – Par dérogation au second alinéa de l'article L. 423-4 L. 423-3-1, le juge peut ordonner l'exécution provisoire du jugement mentionné à l'article L. 423-3 pour ce qui concerne les seules mesures de publicité, afin de permettre aux consommateurs de se déclarer dans le délai imparti.

« Section 7 6 ***« Dispositions diverses***

« *Art. L. 423-20 Art. L. 423-12.* – L'action mentionnée à l'article L. 423-1 suspend la prescription des actions individuelles en réparation des préjudices résultant des manquements constatés par le jugement prévu aux articles L. 423-3 ou L. 423-10 L. 423-4-1.

« Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la date à laquelle, selon le cas, le jugement rendu en application des articles L. 423-3 ou L. 423-10 L. 423-4-1 n'est plus susceptible de recours ordinaire ou de pourvoi en cassation ou de l'homologation prévue à l'article L. 423-16 L. 423-9.

« *Art. L. 423-21 Art. L. 423-13.* – Les décisions prévues aux articles L. 423-3 et L. 423-10 L. 423-4-1 ainsi que celle résultant de l'application de l'article L. 423-16 L. 423-9 ont également autorité de la chose jugée à l'égard de chacun des membres du groupe dont le préjudice a été réparé au terme de la procédure.

« *Art. L. 423-22 Art. L. 423-14.* – L'adhésion au groupe ne fait pas obstacle au droit d'agir selon les voies de droit commun pour obtenir la réparation des préjudices n'entrant pas dans le champ défini par la décision du juge mentionnée à l'article L. 423-3 ou d'un accord homologué en application de l'article L. 423-16 L. 423-9.

« *Art. L. 423-23 Art. L. 423-15.* – N'est pas recevable l'action prévue à l'article L. 423-1 lorsqu'elle se fonde sur les mêmes faits, les mêmes manquements et la réparation des mêmes préjudices que ceux ayant déjà fait l'objet du jugement prévu à l'article L. 423-3 ou d'un accord homologué en application de l'article L. 423-16 L. 423-9.

« *Art. L. 423-24 Art. L. 423-16.* – Toute association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée en application de l'article L. 411-1 peut demander au juge, à compter de sa saisine en application de l'article L. 423-1 et à tout moment, sa substitution dans les droits de l'association requérante, en cas de défaillance de cette dernière.

«*Art. L. 423-25 Art. L. 423-17.* – Est réputée non écrite toute clause ayant pour objet ou effet d'interdire à un consommateur de participer à une action de groupe.

« Section 8 7 ***« Dispositions relatives aux outre-mer***

« *Art. L. 423-26 Art. L. 423-18.* – Le présent chapitre est applicable dans les îles Wallis et Futuna. »

- **(CMP) Article 2**

I. – La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de l'organisation judiciaire est complétée par un article L. 211-15 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-15.* – Les tribunaux de grande instance connaissent des actions de groupe définies au chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation. »

II. – À l'article L. 532-2 du même code, la référence : « et L. 211-12 » est remplacée par les références : « , L. 211-12 et L. 211-15 ».

III. – L'action exercée sur le fondement du chapitre III du titre II du livre IV du code de la consommation ne peut être introduite pour la réparation des préjudices causés par des manquements au titre II du livre IV du

code de commerce ou aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ayant fait l'objet d'une décision constatant ces manquements qui n'est plus susceptible de recours à la date de publication de la présente loi.

IV III *bis*. – Après le troisième alinéa de l'article L. 462-7 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'ouverture d'une procédure devant l'Autorité de la concurrence, une autorité nationale de concurrence d'un autre État membre de l'Union européenne ou la Commission européenne interrompt la prescription de l'action civile. L'interruption résultant de l'ouverture de cette procédure produit ses effets jusqu'à la date à laquelle la décision de ces autorités ou, en cas de recours, de la juridiction compétente est définitive. »

V IV. – Le III du présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna.

VI V. – Trente mois au plus tard après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et propose les adaptations qu'il juge nécessaires. Il envisage également les évolutions possibles du champ d'application de l'action de groupe, en examinant son extension aux domaines de la santé et de l'environnement.

Décision n° 2014 - 690 DC
Loi relative à la consommation

Article 67
Registre national des crédits aux particuliers

Article, consolidation et travaux parlementaires

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Sommaire

I. Projet de loi relatif à la consommation – Article 67 (ex *22 bis*)..... 4

Table des matières

I. Projet de loi relatif à la consommation – Article 67 (ex *22 bis)* 4

A. Première lecture 4

1. Assemblée nationale 4

a. Projet de loi n°1015 4
b. Audition de M. Benoît Hamon 4
c. Avis n° 1110 de M. Laurent Grandguillaume au nom de la commission des finances . 7
d. Rapport n° 1156 de M. Razzy HAMMADI et Mme Annick LE LOCH 10
- Article 22 bis 10
e. Amendements 24
1 - Amendements déposés en commission des affaires économiques sur le texte n° 1156 24
- Amendement n°CE634, présenté par Le Gouvernement, le 10 juin 2013 24
2 - Amendements examinés et adoptés en séance publique 32
- Amendement n°1012, présenté par M. Jean-Christophe Lagarde, le 24 juin 2013 32
- Amendement n°1013, présenté par M. Jean-Christophe Lagarde, le 24 juin 2013 32
- Amendement n°1014, présenté par M. Jean-Christophe Lagarde, le 24 juin 2013 32
- Amendement n°1015, présenté par M. Jean-Christophe Lagarde, le 24 juin 2013 33
f. Compte-rendu des débats - 33
1 - Première séance du lundi 24 juin 2013 33
2 - Deuxième séance du lundi 24 juin 2013 35
3 - Deuxième séance du mardi 25 juin 2013 42
4 - Deuxième séance du jeudi 27 juin 2013 45
- Article 22 bis 45

2. Sénat 56

a. Projet de loi n° 176 56
- Article 22 bis (nouveau) 56
b. Rapport n° 809 de MM. Alain Fauconnier et Martial Bourquin, ... 60
c. Avis 68
1 - Avis n° 795 de Mme Michèle André 68
2 - Avis n° 792 de Mme Nicole Bonnefoy 77
- Article 22 bis (art. L. 311-9, L. 311-16, L. 313-9, L. 331-11, L. 333-1 à L. 333-5 et L. 333-6 à L. 333-23 [nouveaux] du code de la consommation) - Instauration d'un registre national des crédits aux particuliers 78
- Examen en commission 85
- Article 22 bis 86
d. Amendements 88
1 - Amendements déposés en commission 88
- Amendement n° COM-68, présenté par M. FAUCONNIER et autres, le 18 juillet 2013 88
- Amendement n° COM-127, présenté par M. FAUCONNIER et autres, le 22 juillet 2013 88
- Amendement n° COM-155, présenté par M. FAUCONNIER et autres, le 23 juillet 2013 89
- Amendement n° COM-197, présenté par Mme BONNEFOY, le 23 juillet 2013 89
- Amendement n° COM-200, présenté par Mme BONNEFOY, le 23 juillet 2013 89
- Amendement n° COM-210, présenté par Mme BONNEFOY, le 23 juillet 2013 89
- Amendement n° COM-212, présenté par Mme BONNEFOY, le 23 juillet 2013 90
- Amendement n° COM-252, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013 90
- Amendement n° COM-253, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013 90
- Amendement n° COM-254, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013 90
- Amendement n° COM-255, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013 91
- Amendement n° COM-257, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013 91
2 - Amendements examinés et adoptés en séance publique 91
- Amendement n° 23, présenté par Mme BONNEFOY, le 2 août 2013 91
- Amendement n° 27, présenté par Mme BONNEFOY, le 2 août 2013 92
- Amendement n° 377 (Rect.), présenté par M. LÉTARD, le 10 septembre 2013 92
- Amendement n° 634, présenté par Le Gouvernement, le 7 septembre 2013 92
- Amendement n° 635, présenté par Le Gouvernement, le 7 septembre 2013 92
- Amendement n° 636, présenté par Le Gouvernement, le 7 septembre 2013 92
- Amendement n° 637, présenté par Le Gouvernement, le 7 septembre 2013 93
e. Compte-rendu des débats – séance du 10 septembre 2013 93

f. Compte-rendu des débats - Séance du 12 septembre 2013 99
- Article 22 bis 99
B. Deuxième lecture 111
1. Assemblée nationale 111
a. Projet de loi 111
- Article 22 bis 111
b. Rapport n° 1574 de M. Razzy HAMMADI et Mme Annick LE LOCH 116
- Introduction : 116
- Examen en commission - Discussion générale 116
c. Amendements 121
1 - Amendements déposés en commission 121
- Amendement n° CE444, présenté par M. Hammadi, le 5 décembre 2013 121
2 - Amendements examiné et adopté en séance publique 121
- Amendement n° 400 (Rect), présenté par M. Hammadi, le 5 décembre 2013 121
- Amendement n° 401 (Rect), présenté par M. Hammadi, le 5 décembre 2013 121
- Amendement n° 402, présenté par M. Hammadi, le 5 décembre 2013 121
3 - Texte de la commission 122
d. Compte-rendu des débats – 1e séance du 9 décembre 2013 126
4 - Compte-rendu des débats – 2e séance du 16 décembre 2013 134
- Article 22 *bis* 134
2. Sénat 141
a. Projet de loi 141
- Article 22 *bis* 141
b. Rapport n° 282 MM. Martial BOURQUIN et Alain FAUCONNIER, fait au nom de la commission des affaires économiques 145
- Article 22 bis (articles L. 333-6 à L. 333-23 [nouveaux], L. 311-9 et L. 311-16 du code de la consommation et article L. 312-1 du code monétaire et financier) - Registre national des crédits aux particuliers 146
c. Amendements 147
1 - Amendements examinés et adoptés en séance publique 147
- Amendement n° 106, déposé par Mme LETARD et autres, le 22 janvier 2014 147
- Amendement n° 107 (Rect.), déposé par Mme LETARD et autres, le 29 janvier 2014 147
- Amendement n° 359, déposé par le Gouvernement, le 29 janvier 2014 148
d. Compte-rendu des débats - Séance du 29 janvier 2014 148
- Article 22 bis 148
C. Commission mixte paritaire (accord) 167
a. Texte n° 71 modifié par le Sénat le 29 janvier 2014 167
- Article 22 *bis* 167
b. Rapport n° 347 et n°1773 de MM. BOURQUIN, FAUCONNIER, HAMMADI et Mme LE LOCH 171
- Article 22 bis 171
c. Texte de la commission 171
- Article 22 bis 171
1. Sénat 176
a. Compte rendu de débats – séance du 12 février 2014 176
2. Assemblée nationale 177
a. Compte-rendu des débats – 1e séance du 13 février 2014 177
D. Texte adopté 179
- (CMP) Article 67 22 bis 179

I. Projet de loi relatif à la consommation – Article 67 (ex *22 bis)*

A. Première lecture

1. Assemblée nationale

a. Projet de loi n°1015

Néant.

b. Audition de M. Benoît Hamon

M. Benoît Hamon, (…) Le projet de loi vise également à lutter contre le surendettement des ménages, en favorisant en premier lieu le développement d'offres de crédit alternatives au crédit renouvelable. Cette forme de crédit a sa place dans une économie moderne, où les consommateurs n'ont pas à payer compter tous les biens qu'ils acquièrent, et est utile pour soutenir à la consommation. Pour les achats d'un montant supérieur à mille euros, en revanche, le crédit renouvelable n'est pas la meilleure des formules et tend à amplifier le surendettement des ménages.

Je vous rappelle que plus de 200 000 dossiers de surendettement ont été déposés par an en moyenne au cours des cinq dernières années. Au 31 décembre 2012, 772 000 ménages étaient en cours de désendettement. Or, le crédit à la consommation est présent dans 87 % des cas traités en commission de surendettement, avec en moyenne 4,6 crédits par dossier. Ce qu'il faut, c'est éviter le crédit de trop. Pour cela, nous voulons davantage responsabiliser les prêteurs via la mise en place d'un registre national des crédits aux particuliers (RNCP), conformément à l'engagement pris par le Premier ministre lors de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté, engagement rappelé par le Président de la République devant l'Union nationale et interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS).

Le Gouvernement proposera par voie d'amendement une version plus modeste de ce fichier que ce que nous avions imaginé au départ. Conformément à l'avis du Conseil d'État, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), ce fichier ne recensera que les personnes ayant des crédits à la consommation, et non les 25 millions de personnes potentiellement concernées. Cette dernière option aurait été par trop disproportionnée : nous l'avons admis et revu notre projet en conséquence.

Il faut absolument enrayer la hausse du surendettement – les ménages français surendettés le sont pour des montants deux fois supérieurs aux ménages de la Belgique, où existe un registre.

(…)

M. Laurent Grandguillaume, *rapporteur pour avis de la commission des finances,* de l'économie générale et du contrôle budgétaire. La commission des finances, saisie pour avis du titre III du projet de loi, relatif au crédit et à l'assurance, s'est attachée à renforcer la protection des consommateurs qui se trouvent souvent en situation de faiblesse face à leur banquier ou à leur assureur.

Pourriez-vous préciser monsieur le ministre, comment le texte dont nous débattons s'articule avec le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, adopté la semaine dernière en deuxième lecture par l'Assemblée, qui comporte un volet relatif à la protection des consommateurs ?

La commission des finances ne disposait pas, lors de sa réunion, de l'amendement du Gouvernement relatif au registre national des crédits aux particuliers. Quelles garanties prévoyez-vous pour garantir le respect de la vie privée ? Quels garde-fous comptez-vous mettre en place pour éviter toute consultation frauduleuse du registre, en particulier de la part des sociétés de recouvrement de créances ou de personnes non habilitées ?

(…)

M. le ministre délégué. Monsieur Grandguillaume, vous avez posé des questions précises sur le Registre national du crédit aux particuliers (RNCP). Le Conseil d'État nous ayant fait savoir que notre texte initial ne pourrait recevoir son approbation sur ce point, nous avons préféré reprendre le texte et saisir formellement la haute juridiction des conditions auxquelles elle jugeait possible la création d'un tel registre. Nous avons en outre saisi la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et la Commission nationale

Informatique et libertés (CNIL) qui, toutes deux, se sont félicitées dans leurs avis respectifs du format retenu par le Conseil d'État.

Tel que conçu, le registre permettra de lutter efficacement contre le surendettement sans menacer en rien les libertés fondamentales. Tout citoyen aura le droit d'accéder aux informations le concernant, et de les rectifier si besoin. Lorsqu'un établissement prêteur consultera ce registre – seuls ces établissements en auront le droit –, il aura l'obligation d'en informer le consommateur, lequel devra autoriser cette consultation. L'établissement aura alors connaissance de toutes les lignes actives de crédit du consommateur et de son niveau d'endettement, toutes informations dont il ne disposait pas auparavant, et décidera alors en toute connaissance de cause d'accorder ou non un crédit à la consommation.

Pour garantir que ce fichier ne soit pas utilisé à d'autres fins que la vente de crédits à la consommation, des procédures d'accréditation des établissements habilités à le consulter ont été prévues et la traçabilité des connexions sera assurée.

Nous avons voulu un outil solide sur le plan juridique, qui ne risque pas d'être invalidé par le Conseil constitutionnel si celui-ci devait être saisi du projet de loi. Le Conseil d'État, qui a été associé au plus près à l'élaboration des dispositions, considère aujourd'hui que l'on a trouvé une accroche constitutionnelle à la lutte contre le surendettement en rapprochant les dispositions prises, de celles, déjà constitutionnelles, relatives à la lutte contre l'exclusion.

Le registre permettra de mieux lutter contre le surendettement et le « mal-endettement », mais il ne les éradiquera pas du jour au lendemain. L'essentiel est de responsabiliser les prêteurs, qui ne doivent pas pouvoir se décharger de toute responsabilité s'ils ont accordé un crédit à la consommation supplémentaire à une personne déjà surendettée.

(…)

M. Damien Abad. (…) Le futur RNCP devrait, dites-vous, permettre de lutter contre le surendettement, en tout cas d'améliorer la situation de certains ménages surendettés. Pourquoi n'avoir prévu ce registre national du crédit aux particuliers que par voie d'amendement gouvernemental et bien tardivement, si vous étiez si sûrs de votre fait ? Etes-vous certains que ce fichier limitera le surendettement ? En Belgique, où il existe un tel fichier, le nombre de dossiers de surendettement a augmenté de 48 % entre 2006 et 2011 alors que sur la même période, il n'a progressé que de 28 % en France. Enfin, combien coûtera ce fichier ?

(…)

Mme Jeanine Dubié. (…) Nous avons pris connaissance, ce matin, de l'amendement instituant le RNCP. Notre position sur cette question complexe est plus nuancée. Vu le peu de temps dont nous avons disposé, nous réservons notre vote en commission. Si ce fichier rationalise la distribution du crédit, nous ne sommes encore convaincus ni de la proportionnalité du dispositif ni de son efficacité. Nous proposerons des solutions complémentaires ou mieux adaptées pour responsabiliser les prêteurs mais aussi les emprunteurs, et éviter à ceux-ci le crédit de trop qui fait basculer dans une situation dramatique. Sur ce sujet comme sur les autres, nous sommes ouverts au débat. En tout cas, nous accueillons avec bienveillance votre texte, monsieur le ministre.

(…)

Mme Michèle Bonneton. Ce texte très riche était très attendu par les citoyens et les associations de consommateurs. C'est dans un esprit constructif que nous avons proposé des amendements, dont certains ont été adoptés par les commissions saisies pour avis : ils concernent notamment le renforcement de l'information des consommateurs par un étiquetage clair, l'amélioration de la qualité des produits manufacturés par une lutte plus forte contre l'obsolescence programmée, et enfin la promotion de l'économie circulaire et l'extension de l'action de groupe aux domaines de la santé et de l'environnement.

Nous ne sommes pas convaincus en revanche par l'idée d'un fichier positif du crédit : le surendettement naît le plus souvent du manque de pouvoir d'achat et d'accidents de la vie, et nous redoutons les atteintes aux libertés individuelles que pourrait comporter la création d'un tel fichier. Nous préférerions donc une meilleure information du consommateur.

Dans l'ensemble, c'est un projet très positif, et la discussion permettra, je n'en doute pas, de l'enrichir encore.

(…)

M. le président François Brottes. Monsieur le ministre, je vous laisse la parole avant que ne puissent intervenir les différents députés qui le souhaitent.

M. le ministre délégué. Non seulement le registre national du crédit aux particuliers n'éteindra pas le surendettement du jour au lendemain, mais, paradoxalement, il augmentera dans un premier temps le nombre de dossiers traités par la Banque de France ! Il permettra en effet une détection plus précoce des personnes touchées. En Belgique, la moyenne de l'endettement pour ces dossiers est de 20 000 euros, contre 40 000 en

France ; or, il est beaucoup plus facile d'intervenir pour 20 000 euros que pour 40 000 euros. La Banque de France a donc de très bonnes raisons de s'interroger sur la charge de travail et le coût qu'engendrera cette mesure : nous estimons le coût de la création du fichier entre 10 et 15 millions d'euros. Ensuite, son fonctionnement devrait coûter de 30 à 45 millions, mais cette somme sera à la charge des établissements de crédit : en effet, ils en tireront des bénéfices, puisqu'ils pourront mieux estimer la solvabilité de leurs clients, et verront donc diminuer le nombre de leurs créances non payées.

Il faut responsabiliser les emprunteurs, me dites-vous, madame Bonneton. J'entends l'argument, et j'ai été interpellé sur le sujet par des professionnels du secteur bancaire. Bien sûr, il faut éduquer les consommateurs, mais je ne crois pas que l'on ait toujours une attitude rationnelle sur l'endettement. Des situations difficiles, bien réelles, incitent certains à prendre un crédit renouvelable pour payer leurs factures ! Est-ce rationnel ? Non. Mais ils y sont poussés par la réalité de ce qui leur arrive. Il faut donc prendre en charge ces familles le plus tôt possible, avant qu'elles ne basculent dans le surendettement.

Nous avons beaucoup travaillé pour préserver les libertés fondamentales, et je veux d'ailleurs saluer le rôle du Conseil d'État, qui nous a aidés à prendre toutes les précautions possibles. Après avoir émis un avis défavorable, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a d'ailleurs reconnu avoir été écoutée ; j'espère que la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) regardera aussi ce projet d'un œil plus favorable, car nous avons entendu ses arguments. Ce travail montre combien une véritable concertation peut être utile. Au cours de l'année qui vient de s'écouler, je me suis moi-même forgé une conviction sur ce sujet : je n'étais pas, au départ, un partisan farouche d'un registre national.

Aujourd'hui, le marché du crédit est dominé par quelques grandes banques, et il est bien difficile de s'y faire une place. De jeunes entreprises qui voudraient faire du crédit entre particuliers s'en plaignent, et appellent de leurs vœux un marché plus concurrentiel, ce qui ferait d'ailleurs baisser les taux ! C'est aussi notre volonté. Les acteurs qui dominent le marché sont opposés au RNCP, tandis que les nouveaux entrants potentiels y sont favorables : ce registre permettra non seulement une détection plus précoce des familles vulnérables et une meilleure lutte contre le mal-endettement, mais donnera accès au crédit à des populations qui en sont aujourd'hui exclues par leur mauvais « score » – c'est souvent le cas des jeunes ménages.

(…)

M. Alain Suguenot. Notre travail est décidément un éternel recommencement ! Les intentions de ce texte, comme l'étaient celles de la loi Lagarde, sont excellentes, mais les risques demeurent : celui du saupoudrage de mesures, celui d'un démarchage exacerbé de la part des banques et, dans le cadre de l'action de groupe, un fort risque d'insécurité juridique en raison d'une part de la dualité de l'action pénale et de l'action civile qui favorisera les atermoiements, d'autre part du délai de rétractation qui fragilisera l'effectivité et l'exécution des contrats.

Le plus grave est la création d'un RNCP : encore faudrait-il pouvoir définir ce qu'est un crédit à la consommation, puisque tout établissement bancaire peut transformer en prêt personnel un crédit à la consommation. Quelle sera la nature des crédits inscrits dans le fichier ? Quels seront les pouvoirs d'investigation ? En réalité, on met à la disposition des banques un outil de prospection très puissant, dont elles ne manqueront pas de se servir en multipliant les démarchages insistants de consommateurs qu'elles ne pouvaient approcher jusqu'alors. Intégrer l'ensemble des crédits souscrits par 25 millions de foyers dans le fichier positif, ce serait porter une grave atteinte à la vie privée, mais à limiter les inscriptions comme vous le proposez, vous créez une insécurité juridique. Il faut trouver un moyen terme pour empêcher les banques de déguiser des crédits à la consommation afin d'éviter qu'ils ne figurent dans le fichier.

M. le ministre délégué. Je prends note de ces remarques, mais je souligne encore une fois que le dispositif a été ciselé en tenant compte des avis du Conseil d'État, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Le Conseil d'État et la CNIL ont refusé l'utilisation, recommandée par la Banque de France, du répertoire national d'identification des personnes physiques comme identifiant pour le fichier positif, estimant qu'il devait être réservé à la sphère sociale. Par ailleurs, le Conseil d'État ayant jugé disproportionnée l'intégration de 25 millions de personnes dans le fichier positif au regard d'un flux annuel de quelques 200 000 dossiers de surendettement, nous avons décidé de créer un nouvel identifiant réservé à la sphère bancaire, ce qui peut être utile par ailleurs. Aujourd'hui, toutes les garanties ont été prises.

Cependant, 87 % des dossiers de surendettement comprennent en moyenne cinq crédits à la consommation. C'est pourquoi nous avons voulu concentrer notre action sur ce type de crédits. Ce n'est pas que nous les tenons pour responsables du surendettement, mais le fait est que les personnes surendettées en souscrivent beaucoup, parce qu'ils les obtiennent facilement. Il faut faire en sorte qu'ils ne souscrivent pas le crédit « de trop ». Nous avons conçu le dispositif en suivant l'avis du Conseil d'État. J'entends vos arguments, monsieur Suguenot, mais notre marge de manœuvre est assez faible, et la formule que nous avons retenue est à la fois

efficace et adaptée à son objet – la lutte contre le surendettement ou, à tout le moins, la détection précoce du basculement dans le surendettement.

Je ne vous apprendrai rien en rappelant qu'il existe déjà un registre national des crédits aux particuliers, gros de plusieurs millions de noms, propriété de trois groupes bancaires qui s'en servent pour vérifier la solvabilité des emprunteurs. Nous voulons sortir de ce cadre privé et créer un outil public de régulation du marché du crédit à la consommation et de lutte contre le surendettement.

De surcroît, nous allons encadrer le crédit renouvelable, et je suis ouvert au débat sur les propositions parlementaires relatives aux hypothèques rechargeables ou aux délais d'extinction des crédits à la consommation. La loi Lagarde a incontestablement amélioré l'encadrement du crédit renouvelable. Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, j'avais une aversion personnelle à l'égard de ces crédits rechargeables, mais je conviens qu'ils sont très utiles pour les achats peu coûteux qui seraient financés, sinon, par des découverts bancaires générant des agios très élevés. Il reste que, pour toute demande de crédit supérieur à 1 000 euros, la loi de 2010 prévoyait que les consommateurs devaient se voir offrir la possibilité de souscrire un crédit amortissable à la place d'un crédit renouvelable ; or, les banques ne le leur proposent pas. Nous allons donc prolonger ce qu'a fait Mme Lagarde, et imposer ce qui n'était jusqu'à présent qu'une possibilité. Le fait que la DGCCRF dispose de plus de moyens facilitera sa tâche de contrôle.

c. Avis n° 1110 de M. Laurent Grandguillaume au nom de la commission des finances

Introduction

(…)

Le projet de loi devrait être amendé par le Gouvernement afin d'y prévoir la création d'un registre national des crédits accordés aux particuliers. Un tel registre doit permettre une meilleure information du prêteur, donc une meilleure évaluation du risque représenté par l'emprunteur. Il doit conduire à une plus grande responsabilisation des banques, qui seraient ainsi pleinement informées des engagements de leurs clients. En fin de compte, c'est, là encore, une meilleure régulation du crédit à la consommation qui est recherchée, afin de prévenir les situations de surendettement. Ce registre constitue une étape importante dans la lutte contre le surendettement. Son fonctionnement doit garantir le respect des libertés publiques et être encadré par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

En conclusion, prolongeant le volet de protection des consommateurs du projet de loi bancaire en cours d'examen au Parlement, le chapitre III du présent projet de loi et la probable création du registre national de crédits aux particuliers visent à rééquilibrer le rapport de forces entre ménages et institutions financières pour soutenir le pouvoir d'achat et renforcer la prévention du surendettement.

II. LA CRÉATION D'UN REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

Le Gouvernement a annoncé qu'il déposerait un amendement tendant à la création d'un registre national des crédits aux particuliers.

A. UNE RÉFORME QUI S'APPUIE SUR D'IMPORTANTS TRAVAUX DE PRÉFIGURATION

Les dispositions nécessaires à l'instauration de ce registre n'ont pas été intégrées au projet de loi afin de dégager le temps nécessaire à la rédaction d'un dispositif conforme à la Constitution.

Le Gouvernement a mis à profit le délai courant entre le dépôt du projet de loi et son examen en première lecture pour travailler sur un dispositif qui assure le respect des libertés publiques, sans remettre en cause l'efficacité du registre. La prudence ainsi privilégiée par le Gouvernement doit être saluée, car elle est la condition de la réussite d'une réforme d'ampleur, qui doit constituer un élément central de la lutte contre le surendettement.

Outre cette analyse juridique, une analyse précise des modalités de sa mise en œuvre a fait l'objet du rapport du comité, présidé par M. Emmanuel Constans, chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers.

a réforme que proposera le Gouvernement par voie d'amendement a donc été longuement mûrie et se fonde sur de solides travaux de préfiguration.

B. UN OBJECTIF DE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

Le registre consisterait en un recensement des crédits à la consommation consentis par les établissements de crédit aux particuliers, auquel le prêteur aurait accès au moment de l'octroi du crédit afin de vérifier la solvabilité de l'emprunteur. L'utilisation du registre n'aurait pas vocation à se substituer à une analyse de la solvabilité de l'emprunteur, mais plutôt à l'enrichir, voire à l'orienter, pour limiter les risques d'octroi de crédits à des personnes dont la situation financière est trop dégradée.

Dès lors que l'objectif du dispositif est la prévention du surendettement et que celui-ci est, le plus souvent, lié à une accumulation de crédits à la consommation, il semblerait logique que le registre recense uniquement ce type de crédits.

Le lien entre surendettement et crédit à la consommation est, en effet, clairement établi (3) :

– les dettes à la consommation sont présentes dans 89,5 % des dossiers jugés recevables par les commissions de surendettement ;

– elles représentent 70 % de l'endettement financier et 58,2 % de l'endettement global des personnes dont le dossier a été jugé recevable par ces commissions, soit un montant moyen de 15 344 euros ;

– la part des dettes immobilières dans l'endettement global de ces personnes st certes en progression de 2 points en 2011 mais elle reste très limitée, à 4,9 %.

L'option consistant à recenser les seuls crédits à la consommation assurerait la proportionnalité entre les moyens mobilisés dans le cadre du registre et l'objectif de lutte contre le surendettement. Elle présenterait également l'avantage de simplifier la constitution du registre en limitant son contenu aux informations strictement nécessaires à l'atteinte de l'objectif de prévention du surendettement.

Il est parfois avancé que le surendettement serait principalement dû à des « accidents de la vie » conduisant à une baisse des ressources, et non à une accumulation non soutenable de crédits, et qu'en conséquence le principe même d'un registre serait à écarter.

L'analyse fournie par la Cour des comptes dans son rapport annuel de février 2010 conduit à nuancer très fortement un tel argument. Selon la Cour, « la distinction établie par la Banque de France entre " l'endettement actif " et " l'endettement passif " n'est pas opérante ».

Selon la Cour, l'appareil statistique, alimenté par les commissions de surendettement, souffrirait de graves défaillances rendant impossible d'évaluer la part respective de l'une et de l'autre catégorie ainsi définies par la Banque de France.

Surtout, la Cour des comptes souligne qu'une majorité de dossiers cumule les « accidents de la vie », caractéristiques du surendettement passif, et les comportements imprudents, caractéristiques du surendettement actif et que, si seuls 4 % des dossiers ne comportent aucun crédit à la consommation, 70 % des crédits non remboursés sont des crédits dits « revolving ».

Dans ces conditions, il semble difficile de ne pas reconnaître un lien de causalité, et non une simple corrélation, entre crédit à la consommation et surendettement.

C. UN DISPOSITIF QUI DOIT RESPECTER LES LIBERTÉS PUBLIQUES

Puisque le registre aura vocation à centraliser des informations relevant de la vie privée d'un grand nombre de personnes, il est primordial que sa constitution et son utilisation soient encadrées de façon à préserver les libertés publiques. Le Rapporteur pour avis souligne la nécessité de ne pas mettre en danger les libertés publiques du fait de l'instauration du registre.

Le choix de confier la gestion du registre à une institution publique – la Banque de France –, et non à un opérateur privé comme dans d'autres pays, constitue un premier élément propre à rassurer sur ce point. La mise en place d'un comité de gouvernance pourrait conforter l'exigence de protection des libertés publiques si ce comité comprend un représentant de la CNIL, comme le propose le comité de préfiguration.

Le Rapporteur pour avis identifie trois enjeux majeurs en matière de protection de la vie privée des personnes dont les crédits seraient recensés dans le registre.

Le premier enjeu réside dans les modalités d'identification des personnes enregistrées, qui doivent garantir le respect de la vie privée tout en restant techniquement réalisables.

Il a été évoqué une piste consistant à ce que le registre repose sur la création d'un identifiant sécurisé dérivé du NIR – numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, plus connu comme « numéro INSEE » ou « numéro de sécurité sociale ». Toutefois, le NIR étant déjà utilisé dans la sphère sociale, le risque en matière d'atteinte à la vie privée résiderait dans une possibilité d'interconnexion du registre positif avec d'autres registres. Dans de telles conditions, l'utilisation de ce numéro devrait être écartée.

Si l'utilisation du NIR était néanmoins retenue pour mettre en œuvre le dispositif, elle devrait garantir le respect de la vie privée et des dispositions de la loi dite « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978.

Le deuxième enjeu en matière de protection des libertés publiques réside dans les modalités d'utilisation du registre par les différentes parties prenantes.

Comme le prévoit l'article 6 de la loi dite « Informatique et libertés », l'utilisation d'un registre doit être conforme à aux finalités qui lui ont été assignées. Il est crucial que le respect d'un tel principe soit assuré.

On pourrait ainsi envisager que des sanctions, y compris pénales, soient prévues en cas d'utilisation du registre non justifiée par les finalités qu'il poursuit, par exemple dès lors qu'une banque le consulte pour obtenir des informations sur une personne en dehors de toute procédure d'octroi de crédit. Des sanctions devraient également être prévues en cas d'utilisation du registre par une personne non autorisée, par exemple des créanciers, des bailleurs ou des sociétés de recouvrement de créances.

Il convient de relever que les dispositions de l'article 226-18 du code pénal s'appliqueraient en cas de collecte de données personnelles « par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite » – qui est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende.

La traçabilité des consultations devrait pouvoir être assurée pour garantir un contrôle a posteriori, par exemple par la Banque de France, de l'utilisation du registre par les banques. Le comité de préfiguration proposait ainsi un délai de conservation des consultations de six mois, qui lui a paru être un juste milieu entre les nécessités de contrôle et la simplification du dispositif informatique.

Il importe de noter que le droit communautaire (4) impose d'autoriser l'accès du registre aux établissements de crédit ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne autre que la France et qui fournit des services bancaires en France par le biais d'une succursale. En revanche, le comité de préfiguration estime plus complexe la question d'un établissement de même nature exerçant, en France, en libre prestation de services sans disposer de succursale en France. Dans tous les cas, les règles protectrices des libertés publiques en matière d'utilisation du registre devront s'appliquer à ces utilisateurs.

Enfin, le dernier enjeu en matière de libertés publiques réside dans la possibilité, pour chaque personne, de consulter les données du registre qui la concernent et, le cas échéant, de demander leur rectification.

Le principe d'un accès par Internet paraît être, à cet égard, une bonne idée. Toutefois, dans l'hypothèse où un prestataire informatique devait travailler sur les modalités d'accès à distance par ces personnes, il serait nécessaire de garantir que ce prestataire mette en place les procédures nécessaires pour éviter tout risque de divulgation des données recensées dans le registre.

Le droit à la rectification des données devrait être garanti par la possibilité de recours possiblement calqués sur ceux applicables au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP). Ces contestations pourraient ainsi être portées, le cas échéant successivement, devant l'établissement de crédit concerné, devant un médiateur bancaire, devant la CNIL et devant les juridictions compétentes.

D. UN COÛT QUI DOIT S'ANALYSER COMME UN INVESTISSEMENT POUR L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES

Il importe de noter que l'institution du registre s'accompagnera d'un coût supporté par la Banque de France et par les établissements de crédit qui auront accès au registre. Cette dépense doit plutôt s'analyser comme un investissement.

La Banque de France aura certes à financer un investissement initial ainsi que des coûts de fonctionnement mais il est probable que les redevances versées par les établissements de crédit couvriront une grande partie de ces coûts.

Le comité de préfiguration estime, en effet, à 15 à 20 millions d'euros l'investissement initial et à 30 à 35 millions d'euros les frais annuels de fonctionnement. Sur la base d'un nombre annuel de consultations de 900 millions, qui est la prévision faite par le comité de préfiguration, et d'une durée d'amortissement de l'investissement initial de dix ans, on peut estimer que ces redevances pourraient couvrir aisément les frais de fonctionnement du dispositif sans que leur montant unitaire ne dépasse 5 centimes – à comparer aux 25 centimes payés pour la consultation du FICP.

Les banques pourront accéder à une information privilégiée, dont elles ne disposaient pas auparavant et qui leur permettra de mieux analyser la situation financière des emprunteurs et d'éviter ainsi d'accorder des prêts qui ne seront pas remboursés.

Les associations représentant les établissements de crédit estiment à quelques centaines de millions d'euros l'investissement initial requis, pour l'ensemble du système bancaire, afin de mettre en œuvre du registre. Cet investissement, qui ne devrait pas dépasser quelques dizaines de millions d'euros pour les plus grandes

banques, serait probablement amorti par les économies permises par un registre qui faciliterait l'analyse de solvabilité de la clientèle et limiterait le coût du crédit en évitant l'octroi de crédits à des personnes incapables de les rembourser. Ce retour sur investissement est, à ce stade, impossible à évaluer avec précision.

Enfin, pour l'ensemble de la société et, plus particulièrement, pour les ménages les plus modestes davantage menacés par le surendettement que les autres, l'instauration du registre positif sera bénéfique en tant qu'élément central du dispositif de prévention du surendettement.

EXAMEN EN COMMISSION

(…)

Je souhaite également informer la Commission de l'intention du Gouvernement de déposer un amendement tendant à la création d'un registre national des crédits accordés aux particuliers – encore appelé « fichier positif ». Ce registre aurait pour objectif d'améliorer la prévention du surendettement en permettant au prêteur de mieux évaluer la solvabilité de l'emprunteur. Cet objectif doit toutefois être concilié avec le respect de la vie privée des personnes recensées dans le fichier. C'est la nécessité de trouver un équilibre entre ces deux objectifs qui explique le fait que la disposition n'ait pas été intégrée dans le projet de loi initial. Le Gouvernement a mis à profit ce temps supplémentaire pour travailler en liaison avec le Conseil d'État pour garantir la conformité du fichier aux libertés fondamentales.

C'est ainsi que le dispositif devra respecter le principe de proportionnalité : ce registre devra être adapté à la finalité de prévention du surendettement. Pour cette raison, il est probable que le registre recensera les seuls crédits à la consommation, à l'exclusion des crédits immobiliers qui ne représentent que 4 % de l'endettement total des personnes surendettées.

Les articles dont la commission des Finances s'est saisie et l'amendement du Gouvernement forment un ensemble cohérent, qui vise à améliorer la prévention du surendettement et à renforcer le pouvoir d'achat des ménages en jouant sur les dépenses contraintes des assurances.

(…)

d. Rapport n° 1156 de M. Razzy HAMMADI et Mme Annick LE LOCH

- **Article 22 bis**

Section 3 Registre national des crédits aux particuliers

Article additionnel après l'article 22

(Article 22 bis [nouveau])

(articles L. 311-9, L. 311-16, L. 313-9, L. 331-11, L. 333-6 à L. 333-23 [nouveaux]

du code de la consommation)

Registre national des crédits aux particuliers

A.-L'ÉTAT DU DROIT

La gestion de l'information est un élément déterminant de la politique d'octroi de crédits. Aussi, pour faire face à l'asymétrie de l'information entre le prêteur et l'emprunteur ont été mis en place, dans un grand nombre de pays, des bureaux de crédit ou des centrales de crédits qui regroupent les informations fournies par les abonnés, dans les systèmes privés, ou les établissements de crédits, dans les systèmes publics gérés par la banque centrale, et restituent des données consolidées sur un emprunteur donné. Selon la CNIL (75), les bureaux de crédit sont présents dans plus de soixante pays dans le monde.

En Europe, les pays n'ayant pas adopté ce système sont peu nombreux : aux côtés de la France, on peut seulement citer le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, la Norvège et la Grèce.

1. Une idée qui vient de loin

C'est lors des débats ayant conduit à l'adoption de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, dite « loi Neiertz » que la question de la mise en place d'une centrale des crédits fut abordée pour la première fois.

Depuis bientôt dix ans, de nombreuses initiatives émanant des différents groupes parlementaires ont été prises afin de mettre en place un répertoire national des crédits.

Certes la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a, notamment, instauré un encadrement des crédits renouvelables, modernisé le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), rendu sa consultation obligatoire avant l'octroi d'un crédit à la consommation et introduit différentes mesures visant à mieux informer les consommateurs et responsabiliser les prêteurs. Il s'agit incontestablement là d'avancées importantes pour améliorer la distribution du crédit aux particuliers et le traitement des situations de surendettement. Pour autant, le constat dressé par la Cour des Comptes selon lequel « la politique de lutte contre le surendettement est déséquilibrée, le dispositif légal visant davantage à traiter la situation individuelle des surendettés qu'à prévenir le surendettement » (76) demeure largement pertinent.

L'article 49 de la loi portant réforme du crédit à la consommation prévoyait l'élaboration, par un comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers, d'un rapport précisant « les conditions dans lesquelles des données à caractère personnel, complémentaires de celles figurant dans le fichier mentionné à l'article L. 333-4 du code de la consommation et susceptibles de constituer des indicateurs de l'état d'endettement des personnes physiques ayant contracté des crédits à des fins non professionnelles, peuvent être inscrites au sein de ce fichier pour prévenir le surendettement et assurer une meilleure information des prêteurs sur la solvabilité des emprunteurs, dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».

Depuis lors le travail de très bonne qualité réalisé par le comité de préfiguration n'a pas débouché sur une avancée concrète, en dépit, il faut le souligner, de l'examen de deux propositions de loi du groupe nouveau centre (77) en ce sens.

Pour aller dans le même sens, le rapport sénatorial sur l'application de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 (78), portant réforme du crédit à la consommation, concluait à la nécessité de poursuivre la réflexion et le rapport du groupe de travail commun du Sénat (79), sans trancher véritablement sur l'opportunité de la création d'un registre national des crédits aux particuliers, fait part des conditions techniques paraissant préférables pour une telle mise en place.

2. Une situation qui demeure préoccupante

Après une forte augmentation des dossiers de surendettement pour l'année 2011, plus de 230 000 dossiers, la situation observée par la Banque de France fait apparaître une légère diminution du nombre des dossiers déposés auprès des secrétariats des commissions de surendettement. Les derniers chiffres disponibles font état de 220 836 dossiers pour l'année 2012 et le nombre de dossiers déposés au cours des douze derniers mois (de mai 2012 à avril 2013) s'élève à 219 381, soit une diminution de 3,71 % par rapport aux dépôts enregistrés lors des douze mois précédents (de mai 2011 à avril 2012).

La typologie des dettes laisse apparaître la présence toujours forte des crédits à la consommation dans les dossiers des personnes surendettées.

Au premier trimestre 2013, le niveau d'endettement observé en moyenne pour l'ensemble des dossiers recevables s'établit à près de 38 300 €, étant précisé qu'en moyenne, 9,2 dettes sont recensées par dossier. L'endettement se compose pour 81,3 % de dettes financières, pour 10 % d'arriérés de charges courantes et pour 8,7 % d'autres dettes. Votre rapporteur observe que des dettes à la consommation sont présentes dans 87,4 % des dossiers (4,5 dettes en moyenne) pour un encours moyen de 22 300 €. Des crédits renouvelables sont recensés dans 74,6 % des dossiers (3,8 dettes en moyenne) et représentent un encours moyen de 15 000 €. Des prêts personnels d'un montant moyen de 17 200 € sont présents dans 46,3 % des dossiers avec 2,3 dettes en moyenne.

Il convient également de souligner l'importance croissante des dettes de charges courantes qui sont recensées dans 79,7 % des dossiers (3,9 dettes par dossier en moyenne) et représentent un encours moyen de 4 800 €. Elles recouvrent les dettes de logement (loyer et charges locatives) ou afférentes au logement (électricité, gaz, chauffage, eau) de communication (téléphonie, internet), de transport, d'assurance, de santé et d'éducation, les dettes alimentaires et les dettes fiscales. Il y a incontestablement une mutation du public concerné par le surendettement. À l'origine le dispositif a été conçu pour permettre le remboursement d'un endettement bancaire lié aux excès de crédits contractés par les classes moyennes, il a progressivement concerné une forme de surendettement passif lié aux accidents de la vie qui se sont multipliés dans la société française (chômage, divorce, maladie) pour accueillir désormais une population fragilisée qui dispose de ressources structurellement trop faible pour faire face à ses charges.

Désormais les différents facteurs se superposent et la notion d'« accidents de la vie », qui a longtemps été mise en avant par les opposants au registre, n'est pas la principale donnée explicative car c'est bien la situation de

mal-endettement chronique de nombre de nos compatriotes, qui peut se traduire notamment par un recours au crédit pour compenser momentanément une perte de revenu, qui est structurante. Votre rapporteur qui a assisté à plusieurs commissions de surendettement, a pu, tout à la fois, apprécier la qualité du travail des membres de ces commissions et la grande diversité des profils des personnes surendettées, avec toutefois une augmentation du nombre des personnes âgées, des familles monoparentales et des bénéficiaires des minima sociaux.

Pour votre rapporteur la création d'un registre national des crédits aux particuliers ne constitue en aucune façon un remède miracle au fléau du surendettement. On peut toutefois estimer, comme l'indique le rapport de Mmes Dini et Escoffier précité, qu'il peut permettre de prévenir la souscription du « crédit de trop » pour environ 20 % des ménages concernés. La détection plus précoce des situations de surendettement doit également permettre d'abaisser le montant moyen de l'encours de dette qui est très élevé dans notre pays par rapport à nos principaux partenaires. Enfin, une meilleure connaissance des charges des ménages par les établissements de crédit, et l'on pense particulièrement ici à ceux qui ne disposent pas d'outils de scoring performants, peut également permettre l'accès au crédit responsable de personnes titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée ou travaillant en intérim, qui sont à l'heure actuelle pratiquement exclues du système au seul motif de l'irrégularité de leurs ressources.

B.- AMENDEMENT DU GOUVERNEMENT

L'article additionnel portant création du registre national des crédits aux particuliers a été adopté à l'initiative du Gouvernement, il est issu d'une longue maturation.

Son élaboration s'est accompagnée de la consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), de celle du Comité Consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCRLF) et d'une consultation publique sur les caractéristiques du registre national des crédits aux particuliers a été menée sur la base d'un questionnaire au mois de février 2013.

Le souci de prendre en considération les remarques du Conseil d'État sur la nécessaire proportionnalité du dispositif au regard des objectifs poursuivis, et les délais afférents, a conduit le à le présenter par voie d'amendement lors du débat devant la commission des affaires économiques.

Votre rapporteur souligne la qualité du travail effectué en un temps limité pour parvenir à une nouvelle rédaction plus ciblée et concentrée sur les crédits à la consommation qui sont surreprésentés dans les dossiers de surendettement à la différence des crédits immobiliers. L'amendement présenté doit permettre d'exercer une vigilance accrue sur la distribution du crédit, en responsabilisant les prêteurs et en les dotant d'un outil permettant de vérifier la solvabilité des emprunteurs. La concurrence accrue que la mise en place du registre doit générer est de nature à profiter aux consommateurs et l'amélioration du taux de risque que ne manquera pas d'entrainer une plus grande rationalité de la distribution du crédit va également dans le même sens.

Les alinéas 1 à 4 modifient très largement le chapitre III du Titre III du Livre III du code de la consommation consacré aux dispositions communes en matière de surendettement. Une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers » reprend les dispositions existantes alors qu'une section 2 est désormais consacrée au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

Les alinéas 5 à 71 créent une section 3 consacrée au répertoire national des crédits aux particuliers (RNCP) comprenant les articles L. 333-6 à L. 333-22.

Les alinéas 8 à 11 concernent l'article L. 333-6.

L'alinéa 8 pose le principe de la création d'un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre est placé sous la responsabilité de la Banque de France ce qui est logique puisqu'elle dispose d'ores et déjà des principales compétences au sein du service public de lutte contre le surendettement, notamment via la gestion du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) et le réseau des commissions de surendettement.

Le RNCP, qui prend la forme d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, est évidemment soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

L’alinéa 9 précise que le RNCP recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux consommateurs qui sont actuellement regroupées au sein du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du Titre III du code de la consommation ainsi que les liquidations judiciaires prononcées en application du Titre VII du Livre VI du code de commerce, c'est-à-dire la procédure de faillite civile en Alsace-Moselle.

L’alinéa 10 précise que la Banque de France est seule habilitée à centraliser les informations provenant des différents services.

L’alinéa 11 pose le principe de la constitution d’un comité de suivi du RNCP, sa composition et ses missions sont renvoyées à un décret en Conseil d’État. Votre rapporteur souligne la nécessité d’un tel organisme qui devra associer toutes les parties prenantes dont les associations de consommateurs et la CNIL.

L’alinéa 12 est consacré à l’article L. 333-7 qui définit la finalité du RNCP. Celle-ci consiste à prévenir les situations de surendettement des personnes physiques en fournissant aux prêteurs un élément d’appréciation de la solvabilité des emprunteurs.

Les prêteurs concernés sont :

– Les établissements du secteur bancaire,

– les prestataires de services de paiement et les émetteurs de monnaie électronique,

– les associations sans but lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique accordant sur ressources propres et sur ressources empruntées des prêts pour la création, le développement et la reprise d'entreprises dont l'effectif salarié ne dépasse pas un seuil fixé par décret ou pour la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques.

Le surendettement est un drame qui touche durablement des ménages de plus en plus nombreux et qui modifie leurs conditions d’existence ; prévenir le plus grand nombre possible de cas est une mission de service public qui doit être prise en charge par l’État.

Les alinéas 13 à 18 portent sur l’article L. 333-8 qui encadre les cas de consultation du RNCP.

L’alinéa 13 pose le principe fondamental de la consultation obligatoire du RNCP par les établissements prêteurs énumérés à l’article L. 333-7, avant toute décision effective d’octroyer un crédit à la consommation.

L’alinéa 14 exonère les caisses de crédit municipal de la consultation du RNCP avant l’octroi d’un prêt sur gage corporel, ces crédits sont en effet accordés pour des montants très faibles, contre remise d’un objet de valeur qui fait l’objet d’une expertise indépendante.

L’alinéa 15 précise que les prêteurs doivent obligatoirement consulter le RNCP en sus du FICP, comme cela est prévu au quatrième alinéa de l’article L. 311-16, avant de proposer à l’emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l’emprunteur.

L’alinéa 16 prévoit la faculté pour l’organisme prêteur de consulter le RNCP et de prendre en compte ces données avant de formuler une offre en matière de prêt immobilier ou de prêt viager hypothécaire.

L’alinéa 17 vise à empêcher les utilisations abusives des données contenues dans le RNCP. Il pose le principe de l’interdiction de toute consultation dans un but autre que celui de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques et mentionne tout particulièrement la consultation à des fins de prospection commerciale qui est totalement étrangère à la philosophie du dispositif. De tels comportements sont passibles des sanctions prévues à l’article 226-21 du code pénal à l’encontre de toute personne détentrice de données à caractère personnel à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou de toute autre forme de traitement, de détourner ces informations de leur finalité. Ces sanctions s’élèvent à cinq ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende.

L'alinéa 18 précise que les modalités d'application de l'article L. 333-8 sont visées par décret en Conseil d'État.

Les alinéas 19 et 20 portent sur l'article L. 333-9.

L'alinéa 19 ouvre la possibilité aux commissions de surendettement de consulter le RNCP dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur. Cette faculté permettra de vérifier l'exactitude des informations déclaratives présentes dans le dossier.

L'alinéa 20 ouvre la même faculté aux greffes des tribunaux compétents (tribunaux d'instance) dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

Les alinéas 21 et 46 portent sur l'article L. 333-10.

Cet article fixe l'étendue des obligations déclaratives des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 à l'égard de la Banque de France en matière de crédits souscrits par les consommateurs.

La liste des crédits concernés qui figure au I de l'article est la suivante :

- les prêts personnels amortissables ;

- les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, uniquement lorsqu'ils sont utilisés ;

- les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1, qui sont des crédits amortissables ;

- les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1 comme étant « le contrat de crédit en vertu duquel le prêteur autorise expressément l'emprunteur à disposer de fonds qui dépassent le solde du compte de dépôt de ce dernier », lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

- les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section.

Par souci de simplicité, les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclues de ces obligations de déclaration.

Le II de l'article énumère les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des consommateurs qui doivent également être déclarées auprès de la Banque de France. Il s'agit des crédits suivants :

- les prêts personnels amortissables, les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16 uniquement lorsqu'ils sont utilisés, les crédits affectés ou liés ainsi que les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 €,

- les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 €,

- les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

L'alinéa 34 dispose que les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

Le III de l'article indique qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, détermine les informations contenues dans le registre, ainsi que celles qui sont restituées aux établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du I lors de la consultation du registre.

Les alinéas 36 à 43 dressent une liste non exhaustive des informations contenues dans le registre. Il s'agit des données suivantes :

- L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit,

- l'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration,

- l'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit, en particulier des indications de montant et de durée,

- les incidents de paiement caractérisés,

- les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce,

- la date de mise à jour des données,
- le motif et la date des consultations effectuées.

L'alinéa 44 précise qu'en cas de crédit souscrit par plusieurs emprunteurs, le registre contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

L'alinéa 45 apporte une unique précision quant aux informations qui seront restituées aux établissements et organismes lors de la consultation du registre. Seront ainsi notamment exclues les informations relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations. Il convient en effet de préserver la confidentialité des relations contractuelles.

L'alinéa 46 précise enfin que le décret mentionné au I fixe également les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le registre. Ce décret revêtira donc une importance capitale quant à l'efficacité et la fiabilité du RNCP ; votre rapporteur y sera en conséquence très attentif.

Les alinéas 47 à 52 portent sur l'article L. 333-11 qui décrit les différentes durées de conservation des données dans le RNCP.

L'alinéa 47 pose le principe selon lequel les informations sont conservées dans le RNCP pendant la durée d'exécution du contrat de crédit.

Les alinéas 48 à 52 énumèrent les règles particulières à certains crédits :

- Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333-10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisées, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé,
- les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée par l'établissement ou l'organisme à l'origine de l'inscription au registre,
- les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder huit ans.

Les alinéas 48 à 52 prescrivent un délai maximal de conservation de cinq ans lorsqu'aucun incident de remboursement au titre d'un plan conventionnel n'est enregistré à la date d'expiration de cette période, pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure et pour les personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

Les alinéas 53 et 54 concernent l'article L. 333-12. Cet article est relatif à l'identifiant qui doit être utilisé pour le traitement automatisé des données ; il s'agit d'un sujet particulièrement sensible puisque le NIR dont l'utilisation était préconisée par le rapport de préfiguration avait fait l'objet de réserves de la part de la CNIL qui souhaite que celui-ci soit cantonné au seul domaine social afin de ne pas risquer d'aboutir à un identifiant unique pour tous les aspects de la vie des citoyens.

L'option retenue consiste à définir un identifiant spécifique destiné à la collecte, l'enregistrement, la conservation et la transmission des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant sera créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

Là aussi le texte prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL et de la Banque de France, précise les conditions et modalités d'application de cet article. La création d'un identifiant permettant d'éviter les erreurs, les homonymies, tout en garantissant la confidentialité des informations personnelles collectées constitue un des enjeux majeurs du RNCP.

Les alinéas 55 et 56 portent sur l'article L. 333-13. Cet article dispose que les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 doivent informer les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution, qu'ils doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'ils sont tenus, en cas d'octroi, de demander l'inscription d'informations les concernant dans ce registre. Un décret en Conseil d'État fixe également les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription dans le registre, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités d'exercice de ces droits pour satisfaire à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les alinéas 57 et 60 portent sur l'article L. 333-14. Il précise les modalités de mise en œuvre du secret professionnel pour les personnels qui participe à la gestion du RNCP.

L'alinéa 57 pose le principe selon lequel toute personne qui participe à la gestion du RNCP est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal qui dispose que « la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 € d'amende ».

L'alinéa 58 dispose que la Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

L'alinéa 59 précise que dans le cadre de la coopération européenne, la Banque de France est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

Les alinéas 61 et 62 portent sur l'article L. 333-15. Cet article interdit la remise à quiconque d'une copie des informations contenues dans le RNCP par une personne habilitée. Les sanctions encourues sont celles prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal, soit respectivement cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende pour avoir détourné ces informations de leur finalité, et cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende pour avoir, sans autorisation de l'intéressé, porté à la connaissance d'un tiers qui n'a pas qualité pour les recevoir des données à caractère personnel ayant pour effet de porter atteinte à la considération de l'intéressé ou à l'intimité de sa vie privée.

L'alinéa 63 porte sur l'article L. 333-16 qui prévoit que la collecte des informations contenues dans le RNCP par des personnes non habilitées est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal, soit cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende.

L'alinéa 64 est relatif à l'article L. 333-17 qui inflige une sanction de 15 000 € d'amende aux établissements bancaires ou organismes n'ayant pas rempli leurs obligations en matière de déclaration des informations fixées à l'article L. 333-10.

L'alinéa 65 concerne la rédaction de l'article L. 333-18 qui prévoit la déchéance du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge, à l'encontre des établissements bancaires ou organismes n'ayant pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou celles de déclaration fixées à l'article L. 333-10. Dans cette hypothèse, l'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu, ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Pour ce qui concerne les intérêts déjà versés, l'article prévoit que ces sommes sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, et qu'elles sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

Votre rapporteur souligne l'importance de cette disposition qui est de nature à responsabiliser le prêteur au moment de sa décision d'octroi d'un nouveau crédit.

Les alinéas 66 et 67 rédigent l'article L. 333-19 qui prévoit la conservation sur un support durable des preuves de la consultation du registre et de son motif par un établissement bancaire ou un organisme mentionnés à l'article L. 333-7. Ces éléments justificatifs, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes concernés dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

Les alinéas 68 et 69 encadrent les possibilités de consultation du RNCP prévues à l'article L. 333-20. Ainsi, seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes, sont autorisés à consulter le registre des crédits aux particuliers. Ces procédures sont précisées par décret en Conseil d'État.

L'alinéa 70 concerne l'article L. 333-21 qui précise le champ d'application de la nouvelle section 3. Ainsi qu'il est mentionné à l'alinéa 8 du présent article, cette section s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels et qui sont domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du présent titre III.

L'alinéa 71 porte sur l'article L. 333-22 qui fixe les modalités d'application du RNCP dans les départements d'outre-mer. Il prévoit que l'institut d'émission des départements d'outre-mer exerce, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci pour la gestion du RNCP.

Les alinéas 72 et 75 procèdent au sein du code de la consommation à différentes coordinations rendues nécessaires par la création de la section 3 consacrée au RNCP.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CE 634 du Gouvernement et CE 371 rectifié de M. Jean-Christophe Lagarde, portant articles additionnels après l'article 22.

M. Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation. La création du Registre national des crédits aux particuliers constitue une pierre angulaire de ce projet de loi. Elle correspond à un engagement très fort pris par le Premier ministre à l'issue de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et rappelé par le Président de la République devant l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS). Je salue le travail important de plusieurs associations de lutte contre la pauvreté, en particulier de M. François Soulage, président du Secours catholique, qui a favorisé les compromis et l'émergence d'un consensus sur ce sujet complexe.

L'objectif de ce registre est de lutter contre le surendettement et le « malendettement », d'éviter que les personnes déjà vulnérables ne souscrivent au fameux « crédit de trop ». Il convient, à cette fin, de responsabiliser les prêteurs. Jusqu'à ce jour, l'absence de législation les avait au contraire encouragés à distribuer du crédit, organisant d'une certaine manière leur irresponsabilité face au processus de surendettement.

La création de ce registre a fait l'objet de nombreux débats. Elle ne faisait consensus ni parmi les associations de consommateurs, ni chez les professionnels du secteur bancaires, ni au sein des partis politiques. Les divergences tenaient souvent à la manière d'aborder le dossier : soit du point de vue de la lutte contre le surendettement, soit de celui, non moins légitime, de la préservation des libertés publiques. À cet égard, le Gouvernement a sollicité les avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Il leur a demandé de préciser les conditions que devait respecter la création de ce registre de manière à ne pas porter atteinte aux libertés publiques, ainsi que les garde-fous qu'il convenait de poser à cette fin. Le Gouvernement a également requis un avis formel du Conseil d'État à la suite des observations que celui-ci avait formulées sur une première version du texte. Le Conseil nous a aidé à élaborer le dispositif qui vous est présenté dans l'amendement CE 634.

Le Registre national des crédits aux particuliers a vocation à rassembler des informations sur les personnes qui souhaitent souscrire un crédit à la consommation et sur leur solvabilité au regard des crédits de même type dont elles disposent déjà. Il devrait concerner, à terme, 10 millions de personnes. Il sera utilisé exclusivement par les établissements de crédit agréés, qui pourront ainsi vérifier la solvabilité des personnes qui s'adressent à eux pour souscrire un nouveau crédit. Chaque année, la Banque de France reçoit plus de 200 000 dossiers de

surendettement, ce chiffre ayant encore augmenté cette année en raison de la crise économique. Or les crédits à la consommation figurent, souvent en nombre important, dans 87 % de ces dossiers. Il convient d'apporter une réponse adaptée à cette situation, pour éviter, au jour le jour, que le « crédit de trop » ne soit distribué.

La création du registre aura probablement pour conséquence une augmentation optique du nombre de dossiers de surendettement. En effet, il sera alors possible de détecter de manière beaucoup plus précoce les situations de « malendettement », d'identifier les familles vulnérables et de mieux les accompagner, en les orientant notamment vers les « points conseil budget », afin d'éviter qu'elles ne tombent dans la spirale du surendettement. Nous accomplissons donc un acte de prévention, qui nous évitera d'avoir à supporter plus tard le coût économique et social du surendettement.

Comme je l'ai indiqué, certaines associations de consommateurs étaient opposées à la création d'un tel registre au motif qu'il pouvait être attentatoire aux libertés publiques et faire l'objet d'un usage commercial frauduleux. Ces inquiétudes peuvent être aujourd'hui levées, compte tenu des garde-fous prévus par le texte. La présidente de la CNCDH nous a d'ailleurs confirmé, dans un courrier reçu lundi, que les propositions du Gouvernement tenaient compte, pour l'essentiel, des remarques et critiques formulées par son institution.

D'autres associations de consommateurs, telle la Fédération nationale des chambres régionales du surendettement social (CRESUS) présidée par M. Jean-Louis Kiehl, sont très favorables à la création du registre, de même que la grande majorité des organisations caritatives - je les ai toutes reçues - qui assistent au quotidien les familles surendettées.

Quant aux établissements bancaires, ils sont divisés entre acteurs dominants du marché du crédit à la consommation, opposés à la création du registre, et nouveaux entrants sur ce marché, favorables à la mesure. Il sera en effet plus facile pour ceux-ci d'entrer sur le marché en disposant d'un instrument mis en place par la Banque de France qui leur permettra de vérifier la solvabilité de leurs clients et réduira ainsi considérablement leur prise de risque.

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, nous avons proportionné la taille du registre à sa finalité : lutter contre le surendettement. Son objet sera limité aux crédits à la consommation, qui sont présents, je l'ai dit, dans 87 % des dossiers de surendettement.

En outre, nous avons prévu un régime de sanctions pénales afin de prévenir toute utilisation frauduleuse du registre, ainsi qu'un système de traçabilité des connexions au registre supervisé par l'Autorité de contrôle prudentiel.

Enfin, la Banque de France travaille, en lien avec les établissements de crédit, à la définition d'un identifiant spécifique des particuliers pour les besoins du registre. À la demande de la CNIL et du Conseil d'État, nous avons accepté que le numéro d'inscription au Répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) - ou numéro INSEE - demeure réservé à la sphère sociale. Je me réjouis d'ailleurs que l'Union nationale des associations familiales (UNAF), elle aussi confrontée à la question du surendettement, se soit prononcée en faveur de la création du registre.

Le registre sera placé sous la responsabilité de la Banque de France. Le coût de sa mise en place est estimé entre 10 et 15 millions d'euros. Quant à son coût d'exploitation, il reviendra à ses utilisateurs exclusifs, c'est-à-dire aux établissements de crédit, de l'assumer. Le registre constitue en effet pour eux un instrument très précieux.

Je me réjouis qu'une telle création se concrétise dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation.

M. le président François Brottes. Au nom de ceux qui se battent depuis des années pour que ce registre voie le jour, je vous remercie, monsieur le ministre délégué, pour votre approche pragmatique, le travail très utile que vous avez réalisé et la concertation remarquable que vous avez menée. Ce débat honore notre Commission.

M. Thierry Benoit. L'amendement CE 371 rectifié a été déposé par les membres du groupe UDI qui, historiquement - en particulier M. Jean-Christophe Lagarde -, ont beaucoup travaillé sur la question du surendettement.

En contrepartie de la responsabilisation des organismes prêteurs - qui fait l'objet d'un autre amendement de notre groupe -, il convient de donner à ceux-ci les moyens de s'informer de la situation d'endettement personnelle des emprunteurs. Ils disposent aujourd'hui du Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), mais l'actualisation de ce fichier est très longue. Surtout, lorsqu'un emprunteur est inscrit à ce fichier, il est souvent déjà trop tard.

Notre amendement vise à créer un Répertoire national des crédits accordés aux particuliers pour des besoins non professionnels, qui permettrait aux établissements de crédit de disposer d'éléments d'appréciation plus prospectifs au moment même de la décision d'octroi du crédit.

Par ailleurs, les données personnelles des consommateurs bénéficieraient d'une double protection. Premièrement, le registre serait géré par la Banque de France, à l'exclusion de tout organisme privé, bancaire

ou non. Deuxièmement, les établissements de crédit n'auraient accès aux informations que pour un temps limité et uniquement dans l'hypothèse où l'emprunteur potentiel les y aurait explicitement autorisés, ce qui exclurait tout usage commercial du répertoire. De plus, l'accès de personnes non autorisées à ce répertoire, la remise à un tiers d'une copie des informations qui y sont contenues ou la demande de remise de telles données seraient passibles de sanctions pénales.

M. le rapporteur. Je salue le courage et la détermination du Gouvernement, notamment face aux lobbys, que nous avons rencontrés dans le cadre de nos auditions et à l'occasion d'une table ronde sur le crédit à la consommation organisée par cette Commission. Le ministre délégué a rappelé les contraintes et les exigences auxquelles devait répondre la création du registre : pertinence, efficacité et protection des données personnelles. Cette création est l'aboutissement d'un combat ancien mené par de nombreuses associations.

Je salue également l'action de M. Jean-Christophe Lagarde, avec qui je travaille au sein du groupe d'études sur le surendettement. Il défend cette idée depuis de nombreuses années et ses conseils se sont révélés très utiles, notamment pour préparer l'accueil de la mesure.

Que se passera-t-il concrètement demain ? Lorsqu'un consommateur souhaitera souscrire un emprunt, par exemple sur un site dédié, l'établissement de crédit pourra consulter le Registre national des crédits aux particuliers et vérifier à l'écran le nombre et le montant des crédits à la consommation dont le consommateur dispose déjà. Certains d'entre nous ont pu participer à des commissions de surendettement et voir le contenu concret des dossiers : le « crédit de trop » n'est généralement pas le deuxième ou le troisième crédit à la consommation souscrit. En effet, environ 40 % des dossiers de surendettement comportent plus de quatre ou cinq crédits à la consommation.

Par ailleurs, même si ce n'est pas écrit explicitement dans l'amendement, l'existence de ce registre créera, en commission de surendettement, une forme de présomption en faveur de l'emprunteur, voire de renversement de la charge de la preuve, si jamais, malgré un nombre et un volume de crédits déjà importants, le « crédit de trop » lui a été accordé.

J'émets donc un avis très favorable à l'amendement du Gouvernement et invite M. Benoit à retirer celui du groupe UDI qui est, selon moi, satisfait.

M. Damien Abad. Le groupe UMP est depuis longtemps opposé à la création d'un tel registre, qui soulève plusieurs problèmes. D'abord, il n'est pas démontré qu'une telle disposition contribuera à réduire le surendettement : nous disposons de chiffres contradictoires à ce sujet. Elle aurait même plutôt tendance à favoriser l'endettement des ménages - vous l'avez souligné vous-même, monsieur le ministre délégué - : le taux d'endettement est généralement plus élevé dans les pays où un tel fichier est utilisé. Ensuite, même si vous avez proportionné l'outil à sa finalité, les questions de protection de la vie privée continuent à nous préoccuper. Enfin, il convient de ne pas négliger le coût de ce registre pour la collectivité, la Banque de France et les établissements de crédit. À cet égard, pouvez-vous nous en dire plus sur la manière dont il sera mis à jour ?

Sur la forme, je regrette que le Gouvernement procède par voie d'amendement sur un sujet aussi important. L'amendement comporte d'ailleurs plus de dix pages ! Ces dispositions auraient mérité de figurer dans le projet de loi tel qu'il nous est présenté. Nous aurions ainsi disposé de davantage de temps pour les analyser.

Afin de répondre aux craintes de la CNIL, vous créez ce fichier dans une version « allégée » : seuls les crédits à la consommation y seront recensés. De ce fait, le prêteur n'aura pas connaissance de la situation d'endettement exacte de l'emprunteur. En particulier, il ne saura pas si celui-ci a, ou non, souscrit un important emprunt immobilier.

Surtout, même si la réflexion sur ce sujet n'est pas nouvelle, il conviendrait de réaliser une étude d'impact sur la création d'un tel registre pour en mesurer les coûts et les avantages. En outre, quelle évaluation du fichier envisagez-vous à l'avenir ?

M. Dominique Potier. Nous avons beaucoup travaillé sur la création de ce registre et sommes totalement convaincus de son utilité. Pour ma part, en sus des auditions organisées par le rapporteur et le groupe socialiste, j'ai effectué un travail de terrain : j'ai tenu à rencontrer non seulement les responsables concernés, mais aussi des militants d'Emmaüs et d'ATD Quart Monde confrontés quotidiennement à la question du surendettement. À l'issue de ces entretiens, ma conviction, tout comme celle du groupe SRC, est faite : nous serons à vos côtés, monsieur le ministre délégué, et voterons en faveur de ce projet de loi, qui revêt un caractère historique.

Mme Jeanine Dubié. Comme je l'ai indiqué au cours de la discussion générale, le groupe RRDP n'a pas pris position, à ce stade, sur la création de ce registre. Nous étions à l'origine plutôt réservés. Je note cependant certaines évolutions : la proposition du Gouvernement tient compte des critiques formulées sur la proportionnalité et le coût du fichier. Nous allons examiner à nouveau l'ensemble de ces aspects et définir une position collective.

Je souhaite néanmoins vous faire part de quelques réflexions personnelles. La question du surendettement est traitée non seulement par les associations, mais aussi par les travailleurs sociaux des conseils généraux et des centres communaux d'action sociale ; il convient de ne pas les oublier. Il est dommage que la proposition du Gouvernement se concentre uniquement sur la question des crédits, notamment des crédits renouvelables, au motif que c'est le dernier emprunt souscrit qui fait basculer les familles dans le surendettement. En effet, la vraie question est celle du « reste à vivre » une fois toutes les charges déduites : non seulement les échéances de remboursement des crédits, mais aussi le loyer, les factures d'eau et d'électricité, etc. C'est au moment où les personnes n'ont plus suffisamment pour vivre et utilisent leur capacité de remboursement des emprunts qu'elles se retrouvent dans des situations dramatiques, notamment de surendettement.

Pour ma part, je préconise une approche beaucoup plus individuelle : il conviendrait de demander à la personne qui souhaite souscrire un crédit à la consommation de fournir ses trois derniers relevés de compte bancaire. Ces relevés montrent bien tous les engagements qu'une personne peut avoir. Nous pouvons certes insister sur la responsabilité des prêteurs, mais je crois également à la responsabilité individuelle. À cet égard, il convient d'accompagner les personnes surendettées pour les rendre plus autonomes. Or, aujourd'hui, la Banque de France réduit son personnel et demande aux services sociaux des conseils généraux de monter les dossiers de surendettement. Elle propose de former trois ou quatre de leurs collaborateurs à cette fin - les dossiers incomplets étant systématiquement rejetés -, mais refuse de financer les mesures d'accompagnement qu'ils proposent de mettre en œuvre. Je vous fais part là de mon expérience de présidente de la commission de l'action sociale d'un conseil général.

En définitive, la création de ce registre n'est pas inutile, mais il conviendrait de la compléter par des mesures d'accompagnement qui amènent les personnes surendettées à mieux gérer leur budget. À défaut, je crains qu'elle ne permette pas de régler les situations les plus dramatiques : celles des personnes qui perçoivent des revenus insuffisants pour assumer leur vie quotidienne.

Mme Michèle Bonneton. L'amendement du Gouvernement est très important. Cependant, nous regrettons de ne pas avoir disposé de davantage de temps pour l'étudier.

Le surendettement est causé le plus souvent - dans 70 % des cas - par des accidents de la vie, comme le rappelle le gouverneur de la Banque de France, cité dans le rapport public de la Cour des comptes de 2010. À cet égard, le chômage - particulièrement celui de longue durée - et la précarisation de l'emploi - avec la multiplication des contrats à durée déterminée et à temps partiel - jouent un rôle déterminant. Le surendettement tient avant tout à la faiblesse du pouvoir d'achat. C'est pourquoi nous ne sommes pas convaincus que le recensement des crédits renouvelables permettra de lutter contre la pauvreté.

Néanmoins, la souscription de ce type de crédits est souvent le point de départ d'un processus de surendettement. Les taux des crédits renouvelables sont très élevés, alors qu'ils s'adressent à des personnes aux revenus modestes. Dès lors, il aurait sans doute été préférable de mieux encadrer encore le crédit à la consommation et de systématiser l'obligation de proposer une offre de crédit classique.

L'exemple du fichier créé en Belgique, semblable à celui que vous envisagez, n'est pas convaincant. Selon la Banque nationale de Belgique, la mise en place d'un tel fichier n'a pas empêché une augmentation d'environ 40 % du nombre de ménages surendettés. Il est vrai néanmoins que le recensement complet de ces derniers permise par le fichier favorise mécaniquement une telle augmentation. En outre, le montant moyen de l'endettement des ménages belges surendettés est de 20 000 € contre le double en France. Les résultats obtenus en Belgique ne laissent pas présager d'une grande efficacité du fichier français.

La question du respect des libertés individuelles reste posée alors que les dérives actuelles en la matière sont préoccupantes.

Je souhaite vous interroger sur plusieurs points. Si le coût du fonctionnement du fichier est supporté par les banques, il est à craindre que ces dernières en reportent la charge sur leurs clients in fine. Quel est le coût de la création du fichier ?

Qui pourra consulter celui-ci ? Une autorisation préalable sera-t-elle requise ? Comment les données personnelles seront-elles protégées ? Combien de personnes seront concernées ? Comment sera déterminé l'identifiant dont l'amendement précise qu'il sera créé à partir de l'état civil des personnes concernées ? D'où seront extraites les informations contenues dans le fichier ? Comment celui-ci sera-t-il mis à jour ? Enfin, je m'interroge sur l'efficacité du fichier alors que les grands établissements bancaires disposent déjà de tels instruments. À cet égard, une étude d'impact aurait été bienvenue.

Le groupe écologiste se prononcera d'ici à la séance publique sur la création de ce fichier en fonction des réponses qui auront été apportées à ses questions.

M. Thierry Benoit. Je vais retirer mon amendement CE 371 rectifié et m'abstiendrai - une abstention que je pourrais qualifier de prudentielle - sur l'amendement du Gouvernement.

Je rappelle que la proposition de loi de Jean-Christophe Lagarde, soutenue par le groupe UDI, prévoyait un arsenal législatif pour prévenir le surendettement et appréhender toutes les questions relatives au crédit aux particuliers.

Il est ennuyeux que nous examinions un sujet d'une telle importance en commission alors qu'il aurait mérité de figurer dans le texte initial. L'amendement qui nous est présenté ne contient pas moins de six nouveaux articles et cent alinéas.

Le groupe UDI s'abstiendra aujourd'hui car il souhaite examiner de manière plus approfondie l'amendement en vue de proposer des ajustements en séance.

Mme Frédérique Massat. Je veux dire ma joie de voir ce dispositif enfin mis en œuvre.

En réponse aux critiques sur la présentation de cet amendement en commission, je rappelle que les précédents sont nombreux, y compris d'amendements déposés par le Gouvernement en séance. Sans l'excuser pour autant, ce procédé n'est donc pas nouveau dans le travail législatif.

Je me réjouis qu'un fichier soit créé par les pouvoirs publics alors que de nombreux fichiers privés existent sans aucun contrôle. Le caractère public du registre apporte des garanties en matière de transparence et contre les risques de dévoiement. À cet égard, ceux qui s'opposent au fichier au nom du respect des libertés individuelles sont les mêmes qui utilisent des fichiers de cette nature pour leur propre compte. Le dispositif proposé est bien encadré et sous la responsabilité des pouvoirs publics.

M. le président François Brottes. L'amendement du Gouvernement est en ligne sur le site de l'Assemblée depuis lundi quinze heures. Je peux recenser les amendements du Gouvernement déposés en séance lors de la précédente législature si vous le souhaitez, et vous verrez qu'ils sont nombreux. Cela dit, une telle pratique n'est pas interdite.

M. le ministre délégué. Je vous dois une explication sur l'absence de dispositions relatives au Registre national des crédits aux particuliers dans le projet de loi et sur leur introduction par voie d'amendement en commission.

Je confirme que la création de ce registre fut un chemin semé d'embûches en raison de l'intense lobbying d'acteurs privés et institutionnels.

La solution à laquelle nous sommes parvenus est le résultat, et je m'en réjouis, d'une coproduction avec le Parlement. Le Gouvernement s'est appuyé sur les travaux menés sur ce sujet, notamment au sein de cette commission, par les groupes de la majorité comme de l'opposition. Les débats sur la proposition de loi de M. Jean-Christophe Lagarde ont ainsi été très utiles pour enrichir la réflexion gouvernementale.

Pourquoi la création de ce registre ne figurait-elle pas dans le projet de loi lors de sa présentation en conseil des ministres, même si je l'ai évoquée à cette occasion ? Parce que nous avons entendu les remarques du Conseil d'État sur les risques d'inconstitutionnalité que la version initiale faisait courir en raison du nombre disproportionné de personnes visées par le fichier et de l'utilisation du numéro d'identification de l'INSEE, le NIR, comme identifiant. Le Gouvernement ne souhaitait pas que l'espérance levée par une mesure aussi forte soit déçue à cause d'une censure du Conseil constitutionnel. Seul le résultat importait. Nous avons donc mis notre orgueil de côté et revu notre copie afin de proposer, le plus rapidement possible, une solution pérenne.

L'objet du registre est non pas de désendetter les ménages, mais de détecter plus précocement le surendettement. Le registre permet d'appréhender la réalité du surendettement et de lutter contre celui-ci en identifiant les personnes à risque et en les accompagnant afin de leur éviter d'être précipitées dans une situation sociale plus grave encore. Le Conseil d'État a d'ailleurs reconnu que la création du Registre national des crédits aux particuliers relevait de la lutte contre l'exclusion dont le préambule de la Constitution nous assigne la mission.

En revanche, la responsabilisation du prêteur constitue une petite révolution. Le prêteur ne pourra plus se défausser de sa responsabilité en arguant des mensonges de l'emprunteur sur sa situation. Chacun d'entre vous connaît ces familles qui cachent la réalité de leur endettement pour obtenir la somme nécessaire pour faire vivre leurs enfants. Peut-on laisser s'installer une économie sauvage entre des emprunteurs étranglés par les dettes et des établissements cherchant à vendre du crédit à la consommation ou doit-on identifier plus tôt les situations de détresse afin de mieux les prendre en charge ?

Je partage le constat de Mme Jeanine Dubié. Mon cheminement sur le registre a été proche du sien : initialement, je n'étais pas convaincu, car je me méfiais de l'usage qui pourrait être fait d'un tel fichier. Mais, après avoir écouté les acteurs sociaux au contact des ménages en difficulté, je suis convaincu, comme eux, de la nécessité de détecter plus tôt le surendettement.

J'affirme que la création du registre aura pour conséquence d'augmenter le nombre de dossiers pris en charge. Je comprends que la Banque de France s'en inquiète dans sa situation budgétaire contrainte. Mais c'est précisément ce que nous souhaitons afin d'améliorer la détection des cas de surendettement.

Dans l'exemple belge, trois années de récession peuvent expliquer en partie l'augmentation du nombre de ménages surendettés. J'espère que le Registre national des crédits nous aidera à diminuer le niveau moyen de surendettement.

L'efficacité du registre sera jugée à l'aune de la capacité des pouvoirs publics à se mobiliser davantage pour venir en aide aux personnes surendettées.

La création d'un tel registre divise toutes les familles politiques. Je me souviens que le candidat Nicolas Sarkozy s'y était engagé pendant la campagne. J'ai pris note de la position modérée de M. Damien Abad et de celle de son groupe. Ce sujet ne prête pas aux appréciations manichéennes. J'assume pour ma part avoir changé d'avis.

En réponse aux exigences de la CNIL et du Conseil d'État, le registre concernera environ 10 millions de personnes et sera concentré sur les seuls crédits à la consommation dont le poids excessif est la principale caractéristique des dossiers de surendettement. Le crédit immobilier n'est en effet présent que dans 4 % de ces dossiers tandis que 10 % d'entre eux mêlent crédit immobilier et crédits à la consommation. Nous pensons ainsi apporter les garanties de proportionnalité requises.

S'agissant de la proposition sur l'obligation de fournir les trois derniers relevés de compte pour obtenir un crédit à la consommation, il ne faut pas oublier que celui-ci est souvent contracté sur le lieu de vente après une décision d'achat rapide. Il est peu probable que tous les clients soient alors munis de leurs relevés de compte. Cette exigence risque donc de freiner considérablement l'acte d'achat et de pénaliser la consommation. En outre, elle apparaît encore plus intrusive au regard de la vie privée que le fichier contesté. Enfin, qu'en sera-t-il si la personne possède plusieurs comptes ? Cette proposition me semble beaucoup moins fiable que le Registre national.

Le coût de la mise en place du fichier est estimé à quelque 15 millions d'euros. La Banque de France avançait, pour la version initiale du registre - 25 millions de personnes étaient concernées -, un chiffrage considérable entre 500 et 800 millions d'euros, qui traduisait d'abord la réticence de l'institution à l'égard du projet. La réserve de M. Noyer, gouverneur de la Banque de France, et de ses services fut d'ailleurs une difficulté.

Le coût de gestion sera amorti en trois ans par la tarification de la consultation auprès des établissements de crédit qui connaîtront alors la solvabilité des clients.

La mise à jour, sous le contrôle de la Banque de France, sera quotidienne.

Plusieurs garanties en matière de libertés publiques sont apportées : seuls les établissements agréés pourront consulter le fichier après avoir recueilli l'autorisation de l'emprunteur potentiel ; la traçabilité et le volume des connexions seront contrôlés ; l'utilisation frauduleuse du fichier sera sévèrement réprimée. Ces garanties, quidevraient satisfaire le Conseil constitutionnel, permettront de disposer d'un registre efficace dont nous souhaitons une rapide mise en place.

M. le rapporteur. Il est pour le moins paradoxal d'entendre les principaux acteurs du secteur bancaire, y compris la Banque de France, utiliser l'argument de la proportionnalité et de l'atteinte aux libertés pour contester la création du registre alors qu'ils détiennent les plus importants fichiers de France et que certains d'entre eux ont demandé, il y a trois ans, à la CNIL de les autoriser à les croiser, ce qui leur a été refusé. Par ailleurs, le rôle de la Banque de France n'est pas de militer contre une promesse du Président de la République.

Un dossier de surendettement coûte 900 €, ce qui représente, pour 200 000 dossiers, un coût global de 180 millions d'euros. Pour les 15 à 18 % de dossiers les plus critiques, faisant apparaître une multiplication anormale des crédits à la consommation, 29 millions d'euros sont donc à la charge de la collectivité. Enfin, le surendettement et ses effets indirects coûtent chaque année 2 milliards d'euros à la collectivité. Il faut mettre en regard du coût de 15 millions d'euros pour la création du fichier, les 29 millions d'euros qui pourraient être économisés si la collectivité parvenait à traiter les cas les plus graves de surendettement.

Contester le financement par les banques du coût de fonctionnement du registre revient à s'interdire toute taxe sur les opérateurs financiers au motif que les clients la supporteront in fine. En outre, la mise en place du registre devrait rendre le secteur bancaire plus concurrentiel et permettre au contraire de limiter les frais mis à la charge du client.

M. Damien Abad. Plus j'approfondis le sujet, moins je suis favorable à ce registre non pas tant pour des questions de principe qu'en raison de doutes sur son efficacité.

Alors que vous vous défendez principalement sur ce point, le fichier ne me semble pas attentatoire aux libertés publiques. En revanche, le bât blesse sur l'efficacité économique du dispositif d'autant plus que vous l'avez allégé pour satisfaire la CNIL et le Conseil constitutionnel. Je regrette que nous n'ayons pas connaissance de l'avis du Conseil d'État.

Le principal regret du groupe UMP tient à l'absence d'étude d'impact. Comme sur l'action de groupe, vous faites de l'affichage en posant un principe sans vous intéresser à sa mise en œuvre effective ni aux résultats concrets qu'il est susceptible de produire.

J’entends les arguments sur la croissance prévisible du nombre de dossiers. Quant à la réduction du montant moyen de la dette des ménages que vous espérez, le ratio entre la dette moyenne des ménages endettés et celle des ménages surendettés est en 2010 de 43,5 % en France, contre 68,2 % en Belgique. Malgré l’existence du fichier, la situation est donc plus défavorable en Belgique.

M. Daniel Fasquelle. Pourquoi vouloir ajouter encore un dispositif alors que la loi Lagarde commence seulement à porter ses fruits ? Ce n’est pas une façon de légiférer ! De surcroît, les mesures inclues dans la précédente loi montrent qu’il existe d’autres moyens, tout aussi efficaces, quoique moins coûteux et moins complexes, de lutter contre le surendettement. La table ronde organisée il y a quinze jours par la Commission sur le sujet fut particulièrement instructive à cet égard.

Comme Damien Abad, j’étais plutôt favorable en première analyse à la création d’un fichier positif, mais en y regardant de plus près, d’abord j’ai des doutes quant à l’efficacité du dispositif - les causes du surendettement étant multiples -, ensuite les exemples étrangers - de la Belgique, et de l’Allemagne, avec le fichier Schufa - montrent que, contrairement à ce qui a été dit, il ne s’agit pas d’une solution miracle. Par contre, les risques d’abus sont avérés, et l’on ne pourra pas éviter certaines dérives, comme par exemple des bailleurs qui demanderont aux locataires potentiels de prouver qu’ils ne courent pas le risque de se retrouver en situation de surendettement. À mon avis, les inconvénients l’emportent sur les avantages.

Mme Jeanine Dubié. Vous avez raison, monsieur le ministre délégué, ce dispositif permettra de détecter plus précocement les situations de surendettement ; mais vous ajoutez qu’il aboutira à une meilleure prise en charge. Quelles mesures d’accompagnement proposez-vous aux personnes à qui l’on aura refusé un nouveau crédit et qui resteront dans la détresse ? Il ne suffit pas de les repérer, encore faut-il leur apporter des solutions ! Vous avez également raison : tout le monde ne se promène pas avec trois relevés de compte sur soi. Mais si l’on ne peut pas acheter immédiatement, que fait-on ? On retourne chez soi, et l’on réfléchit à l’opportunité de l’achat. Cela soulève la question de la véritable finalité de ce registre : est-ce de protéger le consommateur, ou de recenser les personnes qui, bien qu’ayant la capacité d’emprunter, n’ont pas accès au crédit, pour une raison ou une autre ?

Enfin, si l’on peut posséder plusieurs comptes bancaires, les ressources sont en général versées sur un seul. Comment pourra-t-on juger qu’une personne a, ou non, la capacité de continuer à s’endetter si l’on ne dispose pas d’informations relatives à son crédit immobilier et à ses charges contraintes, donc si l’on ne peut pas évaluer son « reste à vivre » ? Quand on est travailleur social, on part du principe qu’il faut éviter que le taux d’endettement dépasse 30 %. Est-ce là votre objectif ? Sur quels éléments pensez-vous pouvoir vous fonder pour apprécier la capacité d’endettement d’une personne ?

Mme Michèle Bonneton. Vous n’avez pas répondu à l’une de mes questions, monsieur le ministre délégué : pourriez-vous nous apporter des précisions sur l’identifiant qui sera utilisé pour établir le fichier ?

M. le ministre délégué. Cet identifiant sera déterminé par décret en Conseil d’État, après avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL), dans un délai d’environ six mois après la promulgation de la loi. D’après nos premières réflexions, il pourrait fournir la base d’un identifiant plus pérenne dans la sphère financière, et reposerait sur des données d’état civil - en tout cas sur des données qui ne sont pas volatiles, comme peut l’être une adresse. Quoi qu’il en soit, il ne s’agira pas du NIR. L’objectif est de disposer d’un identifiant qui garantisse l’efficacité du dispositif sans être attentatoire aux libertés fondamentales - d’où l’avis de la CNIL.

Monsieur Fasquelle, je n’ai jamais prétendu que le Registre national des crédits aux particuliers ferait des miracles ! Il n’est qu’un instrument de lutte contre le surendettement parmi d’autres, auquel je ne prête nulle vertu magique ou miraculeuse.

Vous avez raison, madame Dubié, de soulever le problème de l’accompagnement. Celui-ci sera assuré par la mise en œuvre des conclusions de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale, mise en œuvre qui a été engagée par la loi bancaire, qui se poursuit à travers les présentes dispositions, et qui sera complétée par les propositions de Dominique Bertinotti sur l’accompagnement et la prise en charge des familles exposées au surendettement.

Notre objectif est de créer un fichier non pas tant allégé que recentré sur les personnes qui disposent d’un crédit à la consommation, et aussi proportionné à la finalité. Lorsque la précédente majorité a voulu, dans le cadre de la loi relative à la protection de l’identité, créer un nouveau fichier à l’usage de forces de l’ordre, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif qu’elle était non proportionnée et non adéquate. Nous avons donc, avec l’aide du Conseil d’État, anticipé les critiques potentielles du Conseil constitutionnel et conçu ce fichier dans un souci d’efficacité.

Je me réjouis d’ailleurs que le Registre national des crédits aux particuliers reçoive le soutien de l’ancien Président Nicolas Sarkozy, qui avait dit qu’il le créerait, mais qui, une fois de plus, n’a pas tenu sa promesse. Moi, je le fais - de même que l’action de groupe !

M. Damien Abad. Seriez-vous devenu sarkozyste, monsieur le ministre délégué ?

M. le rapporteur. Messieurs Abad et Fasquelle, dois-je conclure de vos interventions que vous étiez favorables à ce fichier jusqu'à ce que nous le proposions ? J'espère que, dans l'hémicycle, nous pourrons échanger de véritables arguments !

Je reviendrai notamment sur la question de la comparaison entre la France et la Belgique, en particulier sur l'utilisation du ratio endettés / surendettés qui, pour de multiples raisons, n'est pas un bon critère de comparaison.

Je veux souligner qu'à aucun moment nous n'avons considéré que ce registre était la solution unique au problème du surendettement dans notre pays.

M. Damien Abad. Dans ce cas, pourquoi l'avoir écrit dans l'exposé sommaire ?

M. le rapporteur. Nous avons auditionné les associations de consommateurs, ainsi que l'ensemble des associations qui, sur le terrain, luttent contre le surendettement et accompagnent les familles. À cette occasion, les travailleurs sociaux ont souvent été évoqués. Force est de constater qu'ils sont surchargés de travail et qu'il serait nécessaire de leur procurer une véritable formation en gestion du surendettement qui, je le rappelle, touche près de 800 000 personnes dans notre pays. Nous en reparlerons dans l'hémicycle, mais rien de durable ne pourra être fait si cette question n'est pas abordée.

Enfin, il est indispensable de faire le lien avec l'ensemble de l'action de la majorité. Le projet de loi bancaire comporte vingt-sept mesures concernant le surendettement. Dans le présent texte, nous traitons surtout des questions relatives au crédit renouvelable et au Registre national des crédits. Au Sénat, ce ne sont pas moins de dix-sept mesures qui ont été prises sur le surendettement, notamment au sujet de la suppression des allocations logement dans le cadre des procédures de rétablissement personnel - sur lequel nous aurons l'occasion de revenir dans l'hémicycle.

L'amendement CE 371 rectifié est retiré.

La Commission adopte l'amendement CE 634.

e. Amendements

1 - Amendements déposés en commission des affaires économiques sur le texte n° 1156

- **Amendement n°CE634, présenté par Le Gouvernement, le 10 juin 2013**

Article 22 bis

I. - Après l'article L. 333‑5 du code de la consommation, il est inséré une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Registre national des crédits aux particuliers

« Art. L. 333‑6. - Il est institué un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre, appelé « registre national des crédits aux particuliers », est placé sous la responsabilité de la Banque de France. Il est soumis aux dispositions de la loi n° 78‑17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Ce registre recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux consommateurs, ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du titre III du livre III et aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations.

« Un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers est placé auprès de la Banque de France. Un décret en Conseil d'État précise la composition et les missions de ce comité.

« Art. L. 333-7. - Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques, en fournissant aux établissements de crédit mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques qui sollicitent un crédit, et, le cas échéant, des personnes physiques qui se portent caution..

« Art. L. 333-8. - En application de l'article L. 311-9, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 333-7 consultent obligatoirement le registre national des crédits aux particuliers avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les caisses de crédit municipal mentionnées à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne sont pas tenues de consulter le registre national des crédits aux particuliers avant l'octroi de prêts sur gage corporel.

« En application du quatrième alinéa de l'article L. 311-16, les établissements mentionnés au premier alinéa consultent également obligatoirement le registre national des crédits aux particuliers avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur.

« Les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 333-6 peuvent également être consultées par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa avant qu'ils ne formulent une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 et prises en compte par ces mêmes établissements et organismes dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement, ainsi que pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

« Les informations contenues dans le registre ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins que celle mentionnée à l'article L. 333-7 et pour d'autres motifs que ceux mentionnés dans le présent article, en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

« Art. L. 333-9. - Les commissions de surendettement prévues à l'article L. 331-1 peuvent consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur.

« Les greffes des tribunaux compétents peuvent également consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

« Art. L. 333-10. - I. - Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 333-7 sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux crédits souscrits par des consommateurs.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les prêts personnels amortissables ;

« 2° Les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, lorsqu'ils sont utilisés ;

« 3° Les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1 ;

« 4° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

« 5° Les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section.

« Les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclus de ces obligations de déclaration.

« II. - Ces établissements et organismes sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des consommateurs.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les crédits mentionnés aux 1°, 2°, 3° et 5° du paragraphe I, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 2° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1 lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 3° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

« Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« III. - Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés détermine les informations contenues dans le registre, ainsi que celles qui sont restituées aux établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du I lors de la consultation du registre.

« Le registre contient notamment des informations relatives à :

« 1° L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit ;

« 2° L'identification de l'établissement ou organisme à l'origine de la déclaration ;

« 3° L'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit, en particulier des indications de montant et de durée ;

« 4° Les incidents de paiement caractérisés ;

« 5° Les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce ;

« 6° La date de mise à jour des données ;

« 7° Le motif et la date des consultations effectuées.

« En cas de crédit souscrit par plusieurs emprunteurs, le registre contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

« Les informations restituées lors de la consultation du registre par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du I excluent notamment celles relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations.

« Ce décret fixe également les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le registre.

« Art. L. 333‑11. - Les informations sont conservées dans le registre national des crédits aux particuliers pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, sous réserve des dispositions ci-dessous.

« Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333‑10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisées, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé.

« Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisées sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée par l'établissement ou organisme à l'origine de l'inscription au registre. Elles ne peuvent en tout état de cause être conservées dans le registre pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

« Les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331‑7, L. 331‑7‑1 et L. 331‑7‑2 du présent code ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder huit ans.

« Toutefois, ces informations sont radiées à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le plan conventionnel ou les mesures sont devenus effectifs si aucun incident de remboursement au titre de ce plan ou ces mesures n'est enregistré à la date d'expiration de cette période.

« Pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel, les informations concernant cette procédure sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670‑6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

« Art. L. 333‑12. - Un identifiant spécifique est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation et la transmission des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

« Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France précise les conditions et modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333‑13. - Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 333‑7 informent les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation , ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution, qu'ils doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'ils seront tenu, en cas d'octroi, de demander l'inscription d'informations les concernant dans ce registre.

« Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés précise les conditions de cette information. Ce décret fixe également les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription dans le registre, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités d'exercice de ces droits.

« Art. L. 333‑14. - Toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226‑13 du code pénal.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion aux établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 333‑7, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

« Elle est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

« Art. L. 333‑15. - Il est interdit à toute personne ou organisme habilité à accéder aux informations contenues dans le registre d'en remettre copie à quiconque sous peine des sanctions prévues aux articles 226‑21 et 226‑22 du code pénal. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour la remise aux intéressés, à leur demande, d'une copie des informations contenues dans le registre les concernant, lorsqu'ils exercent leur droit d'accès et de rectification aux informations les concernant contenues dans le registre conformément à l'article 39 de la loi n° 78‑17 du 6 janvier 1978.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'exercice du droit d'accès et de rectification par les intéressés aux informations contenues dans le registre les concernant.

« Art. L. 333‑16. - La collecte des informations contenues dans le registre par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 333‑7, les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents, l'Autorité de Contrôle Prudentiel et la Commission nationale de l'Informatique et des libertés ainsi que les organismes gestionnaires mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 333‑14, est punie des peines prévues à l'article 226‑18 du code pénal.

« Art. L. 333‑17. - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration fixées à l'article L. 333‑10 est puni de 15 000 € d'amende.

« Art. L. 333‑18. - L'établissement ou l'organisme qui n'a pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333‑8 ou les obligations de déclaration fixées à l'article L. 333‑10 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu, ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« Art. L. 333‑19. - Afin de justifier qu'ils ont consulté le registre des crédits aux particuliers et, le cas échéant, prouver leurs prétentions devant le juge, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 333‑7 conservent des preuves de la consultation du registre et de son motif sur un support durable. Ils doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées.

« Les éléments relatifs à la consultation du registre des crédits aux particuliers, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 333‑7 dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

« Art. L. 333-20. - Seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes sont autorisés à consulter le registre des crédits aux particuliers.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-21. - Les dispositions de la présente section s'appliquent aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du titre III du livre III. »

II. - A l'article L. 311-9 et au quatrième alinéa de l'article L. 311-16, après les mots : « le fichier prévu à l'article L. 333-4, dans les conditions prévues par l'arrêté mentionné à l'article L. 333-5 » sont insérés les mots : « , et le registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6, dans les conditions prévues par le décret mentionné à l'article L. 333-13 ».

III. - A l'article L. 313-9, après les mots : « au fichier institué à l'article L. 333-4, » sont insérés les mots : « , et au registre national des crédits aux particuliers prévus à l'article L. 333-6 ».

IV. - A l'article L. 331-11, les mots : « à l'article L. 333-4 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 333-4, L. 333-10 et L. 333-11 ».

V. - La section 1 du chapitre III du titre III du livre III est intitulée : « dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers » et comprend les articles L. 333-1 à L. 333-3-1.

VI. - La section 2 du chapitre III du titre III du livre III est intitulée : « fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers » et comprend les articles L. 333-4 et L. 333-5.

VII. - L'article L. 333-6 devient l'article L. 333-22 et l'article L. 333-7 devient l'article L. 333-23.

Article 22 ter

L'article 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - copie des informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 du code de la consommation ou l'information selon laquelle la personne concernées est inscrite ou non dans ce registre. »

Article 22 quater

I. Le code de la consommation est ainsi modifié :

1°. - A l'article L. 311-9, les mots : « le fichier prévu à l'article L. 333-4, dans les conditions prévues par l'arrêté mentionné à l'article L. 333-5, et » sont supprimés ;

2°. - Au quatrième alinéa de l'article L. 311-16, les mots : « le fichier prévu à l'article L. 333-4, dans les conditions prévues par l'arrêté mentionné à l'article L. 333-5, et » sont supprimés ;

3°. - A l'article L. 313-9, les mots : « au fichier institué à l'article L. 333-4 et » sont supprimés ;

4°. - A l'article L. 331-11, la référence : « L. 333-4 » est supprimée.

5°. - La section 2 du chapitre III du titre III du livre III intitulée : « fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers » est supprimée.

6°. - La section 3 du chapitre III du titre III du livre III intitulée : « registre national des crédits aux particuliers » devient la section 2.

II. Le dernier alinéa de l'article 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 est supprimé.

Article 22 quinquies

I. - L'article L. 334-5 du même code est ainsi modifié :

1° Les mots : « L. 333‑5 » sont remplacés par les mots : « L. 333‑21 et l'article L. 333‑23 » ;

2° Les mots : « et de la dernière phrase de l'article L. 332‑9 » sont remplacés par les mots : « , de la dernière phrase de l'article L. 332‑9 et du deuxième alinéa de l'article L. 333‑8 » ;

3° Après le e), sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« f) A l'article L. 333‑9, les mots : « à l'article L. 331‑1 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 334‑4 » ;

« g) Le troisième alinéa de l'article L. 333‑14 est supprimé ;

« h) A l'article L. 333‑17, les mots : « 15 000 euros » sont remplacés par les mots : « 1 789 976 francs CFP ». »

II. - L'article L. 334‑9 du même code est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« I. - L'article L. 330‑1, les articles L. 331‑2 à L. 333‑21 et l'article L. 333‑23, à l'exclusion de la troisième phrase du huitième alinéa de l'article L. 331‑7, de la troisième phrase du 2° de l'article L. 331‑7‑1, ainsi que du deuxième alinéa de l'article L. 333‑8 sont applicables aux îles Wallis et Futuna sous réserve des adaptations prévues au II.

« II. - 1° A l'article L. 331‑2, la référence au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262‑2 du code de l'action sociale et des familles est remplacée par la référence à un montant fixé par l'administrateur supérieur ;

« 2° A l'article L. 333‑9, les mots : « à l'article L. 331‑1 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 334‑8 » ;

« 3° A l'article L. 333‑10, le 5° du I est supprimé ;

« 4° A l'article L. 333‑17, les mots : « 15 000 euros » sont remplacés par les mots : « 1 789 976 francs CFP ». »

2° Au début du deuxième alinéa est insérée la référence : « III. - ».

III. - Les modifications apportées au code de la consommation par les articles 22 bis et 22 quater de la présente loi :

1° Aux articles L. 311‑9, L. 311 16 et L. 331‑11 sont applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna ;

2° A l'article L. 313-9 sont applicables en Nouvelle-Calédonie.

IV. - Les modifications apportées par l'article 22 ter et le II de l'article 22 quater de la présente loi à l'article 22‑2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, sont applicables en Nouvelle-Calédonie.

V. - Les dispositions prévues par le III de l'article 22 sexies de la présente loi sont applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

VI. - Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures de nature législative permettant de rendre applicables en Polynésie française, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la présente section, relatives à la mise en place du registre national des crédits aux particuliers.

Le projet de loi portant ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de l'ordonnance.

Article 22 sexies

I. - Les articles L. 333-8 à L. 333-11, l'article L. 333-13, L. 333-14 à l'exception de son premier alinéa et les articles L. 333-15 à L. 333-20 du code de la consommation dans leur rédaction issue de la présente loi entrent en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard trois ans à compter de sa promulgation. Les articles 22 bis et 22 ter entrent en vigueur à cette même date.

A compter de cette même date, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 333-7 du code de la consommation dans sa rédaction issue de la présente loi ne sont plus tenus de déclarer à la Banque de France les incidents de paiement caractérisés en application du premier alinéa du II de l'article L. 333-4 du code de la consommation. De même, à compter de cette même date, les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux ne sont plus tenus de transmettre à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement en application des trois premiers alinéas du III du même article, sans préjudice des dispositions relatives à la durée d'inscription et aux conditions de radiation des informations qui continuent à s'appliquer. Les incidents de paiement caractérisés et les informations relatives aux situations de surendettement sont déclarés à la Banque de France en application des seules dispositions de l'article L. 333-10 du code de la consommation.

II. - L'article 22 quater entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard deux ans après la date fixée au I du présent article.

III. - Les dispositions prévues par la présente section s'appliquent aux contrats de crédit conclus à compter de la date mentionnée au I, sous réserve de leur application aux contrats de crédits renouvelables conclus avant son entrée en vigueur dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat.

IV. - Le Gouvernement remet au Parlement au plus tard cinq ans après la promulgation de la présente loi un rapport d'évaluation sur la mise en place du registre national des crédits à la consommation et son impact.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Dans une situation économique difficile, le « malendettement » se développe et le surendettement continue à progresser.

Le « malendettement » peut être défini comme la situation dans laquelle le niveau de charges d'une personne ou d'un ménage endetté n'est pas adapté à son niveau de revenus soit parce qu'il est structurellement mal engagé (trop de crédits ou crédits avec une durée mal adaptée et des échéances trop importantes) soit parce qu'il devient trop important à la suite d'une baisse des revenus, d'une hausse des charges ou les deux ou d'une insuffisance durable des ressources. Le « malendettement » est une porte d'entrée vers le surendettement. Il peut entrainer une inscription au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) pour cause d'impayés d'échéances de crédit ou, à plus ou moins long terme, par le dépôt d'un dossier de surendettement lorsque les difficultés deviennent trop importantes.

Malgré un léger ralentissement observé en 2012, le phénomène du surendettement tel que mesuré par le nombre de dossiers déposé auprès des commissions de surendettement ne cesse globalement d'augmenter depuis la mise en place de la première procédure de traitement des situations de surendettement par la loi Neiertz de 1989.

207 700 dossiers ont été déposés par an en moyenne au cours des 5 dernières années, dont 35% à 40% de dépôts successifs. Sur la base des données inscrites dans le Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) au titre du surendettement, au 31 décembre 2012, 772 000 ménages étaient en cours de désendettement (c'est-à-dire ayant bénéficié d'une procédure de traitement du surendettement au cours des 5 à 8 dernières années selon les cas).

Malgré cette progression du « mal endettement » et du surendettement, l'accent mis sur le traitement des situations de surendettement et l'absence de politique globale de prévention est régulièrement dénoncé depuis de nombreuses années, notamment par la Cour des Comptes.

En conclusion de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, le Premier ministre a pris l'engagement de mettre en place un registre national des crédits aux particuliers, dans l'objectif de lutter contre le surendettement en permettant une meilleure information des prêteurs sur la situation des emprunteurs individuels. En clôture du 31ème Congrès de l'Union nationale et interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) le 25 janvier 2013, le Président de la République a rappelé cet engagement du gouvernement.

Comme annoncé par le Gouvernement et à la suite d'un travail juridique s'appuyant notamment sur une réponse du Conseil d'Etat, prise en Assemblée générale, à une demande d'avis du Gouvernement sur le sujet, le présent amendement a pour objet de créer un registre national des crédits aux particuliers afin de renforcer la prévention du surendettement en responsabilisant les prêteurs et en les informant de l'état d'endettement en matière de crédits à la consommation des personnes souhaitant souscrire un nouveau crédit à la consommation. Incidemment, le registre national des crédits aux particuliers devrait avoir pour effet, sans que cela en soit pour autant sa finalité de participer à une meilleure évaluation de la solvabilité des personnes lorsqu'elles souscrivent à d'autres types de crédit (immobilier, prêts viagers hypothécaires, etc.) ou d'établir des statistiques fiables sur les dynamiques du crédit, dans le strict respect des libertés publiques.

La finalité du registre national des crédits aux particuliers - son objectif fondamental - est bien de prévenir les situations de « mal endettement » qui résultent de la multiplication rapide et incontrôlée de dettes à la consommation (crédit renouvelable, prêt personnel ou crédit affecté) pouvant mener au surendettement des personnes.

Le crédit et plus largement l'endettement peut prendre des formes très diverses : des crédits financiers (immobilier, consommation dont renouvelable et affecté, prêt personnel, prêt viager hypothécaire, autorisations de découvert, …), des dettes fiscales et sociales, des dettes privées (énergie, téléphonie, …), etc. Par ailleurs, les situations de surendettement ne résultent pas toutes d'un « mal endettement » mais peuvent survenir à la suite de ruptures de vie telles que la perte de revenu, la maladie, le divorce, etc.

Si ce fichier ne saurait prétendre à constituer la solution unique au problème du mal-endettement et du surendettement, il en sera un point central. Le Gouvernement a également prévu de mettre en œuvre, notamment dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, d'autres dispositions comme, par exemple, la mise en place de Points Conseil Budget.

Le registre des crédits aux particuliers tel qu'il est conçu permettra de prévenir ou d'atténuer la gravité d'une majorité significative des situations de surendettement.

Les chiffres publiées par la Banque de France à partir des statistiques fournies par les secrétariats des commissions de surendettement, permet d'avoir une estimation assez précise des différents types de dettes figurant dans les dossiers de surendettement.

Il apparaît clairement que, si un grand nombre de dossier comprend des dettes non financières, celles-ci ne représentent qu'une part modeste de l'endettement des personnes en surendettement (18% à fin 2012). Il est d'ailleurs normal que les dépenses courantes et essentielles soient celles qui soient honorées en priorité, au prix d'un endettement financier.

Les découverts bancaires et dépassements représentent une fraction quasi-négligeable du surendettement (2 %). Le crédit immobilier est présent dans une fraction relativement faible des dossiers de surendettement (10%). Le crédit immobilier comme seule dette financière (i.e. sans crédit consommation, les découverts et dépassements étant négligés) représente une fraction encore plus faible (4%).

A contrario, le crédit à la consommation est présent dans 87% des cas, avec en moyenne 4,6 crédits. Les statistiques du Fichier national des incidents de remboursement (FICP) montrent également que le crédit à la consommation est le crédit à risque et qui génère le plus d'incidents.

Un registre centré sur les crédits à la consommation est donc tout à fait pertinent en termes de prévention du malendettement et du surendettement ; il est ainsi proportionné à l'objectif poursuivi.

La mise en place du registre permettra de responsabiliser les prêteurs en subordonnant l'octroi des prêts à la consommation à sa consultation. Les prêteurs seront informés de l'existence et de la date d'octroi de crédits du même type. En ce sens, le registre enverra un « signal d'alerte impartial ». Typiquement, une accélération du nombre ou du volume des crédits à la consommation d'une même personne devra alerter le prêteur.

La mise en place du registre contribuera à une meilleure évaluation des risques par les établissements de crédits. La présence d'informations « positives » permet en effet aux créanciers de mieux mesurer leur exposition au risque en fonction des emprunts déjà contractés auprès d'autres créanciers. Si l'effet global dépendra également de la politique commerciale suivie par les établissements de crédit et obéissant à d'autres facteurs (conditions de concurrence, coût du capital, conjoncture) une amélioration de l'évaluation du risque liée à l'utilisation d'informations positives réduira le niveau de risque acceptable pour sélectionner les dossiers, ce qui réduira le surendettement.

Enfin, la mise en place du registre, en mettant à disposition des informations sur les dettes à la consommation des ménages emprunteurs, permettra d'améliorer le dialogue entre le prêteur et l'emprunteur au moment de l'octroi d'un prêt.

A tous ces égard, le registre constitue un nouvel instrument dans la lutte contre le « mal endettement » et contre le surendettement. Il sert ainsi un objectif d'intérêt général économique et social qui se rattache à la lutte plus générale contre l'exclusion. Son dispositif est équilibré, assumant une nécessaire conciliation entre l'efficacité dans la lutte contre le surendettement et la protection des libertés individuelles.

2 - Amendements examinés et adoptés en séance publique

- **Amendement n°1012, présenté par M. Jean-Christophe Lagarde, le 24 juin 2013**

ARTICLE 22 BIS

Après l'alinéa 67, insérer l'alinéa suivant :

« Les informations collectées lors de la consultation du registre des crédits ne peuvent être utilisées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333‑7 dans des systèmes de traitement automatisé de données que lorsque ces derniers sont opérés dans le respect des dispositions de la loi n° 78‑17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Afin d'éviter la constitution de fichiers parallèles par les établissements de crédit, il est précisé que ces derniers ne peuvent utiliser les informations obtenues lors de la consultation du registre dans des fichiers que si ces derniers respectent la loi « Informatique et libertés » et sont donc autorisés par la CNIL (fichiers clients classiques, utilisation des données anonymisées à des fins d'amélioration des modèles de scoring).

- **Amendement n°1013, présenté par M. Jean-Christophe Lagarde, le 24 juin 2013**

ARTICLE 22 BIS

Après l'alinéa 28, insérer les quatre alinéas suivants :

« Sont également exclues de ces obligations de déclaration :

« - les opérations mentionnées aux 4° à 10° de l'article L. 311‑3 ;

« - les opérations mentionnées aux 1 et 2 de l'article L. 511‑6 du code monétaire et financier et au 1 du I de l'article L. 511‑7 du même code ;

« - les opérations de prêt sur gage corporel souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514‑1 du code monétaire et financier. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Mesure de coordination et de précision sur le périmètre des crédits inscrits dans le registre, afin d'en exclure explicitement les opérations qui n'ont pas vocation à faire l'objet d'une inscription par cohérence avec le champ des dispositions relatives au crédit à la consommation et à l'actuel Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

- **Amendement n°1014, présenté par M. Jean-Christophe Lagarde, le 24 juin 2013**

ARTICLE 22 BIS

Après l'alinéa 46, insérer l'alinéa suivant :

« IV. - Les informations visées aux I et II sont déclarées à la Banque de France sous la responsabilité des établissements et organismes à l'origine de la déclaration. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

La qualité des informations recensées dans le Registre national des crédits aux particuliers est un élément fondamental qui assure son bon fonctionnement. La Banque de France, qui enregistre les informations, n'a pas la possibilité d'apprécier le bien-fondé des déclarations et l'exactitude des données transmises par les établissements et organismes déclarants. Il est donc proposé d'ajouter une mention expresse relative à la responsabilité des déclarants dans le processus d'alimentation du registre, afin d'assurer une qualité optimale des données qui seront transmises à la Banque de France.

- **Amendement n°1015, présenté par M. Jean-Christophe Lagarde, le 24 juin 2013**

ARTICLE 22 BIS

À la première phrase de l'alinéa 49, après le mot :

« effectuée »,

sont insérés les mots :

« , sous sa responsabilité, ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

La qualité des informations recensées dans le Registre national des crédits aux particuliers est un élément fondamental qui assure son bon fonctionnement. La Banque de France, qui enregistre les informations, n'a pas la possibilité d'apprécier le bien-fondé des déclarations et l'exactitude des données transmises par les établissements et organismes déclarants. Il est donc proposé d'ajouter une mention expresse relative à la responsabilité des déclarants dans le processus d'alimentation du registre, afin d'assurer une qualité optimale des données qui seront transmises à la Banque de France.

f. Compte-rendu des débats -

1 - Première séance du lundi 24 juin 2013

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Il est urgent de responsabiliser davantage les prêteurs, tout en les informant mieux de la réalité de l'endettement de l'emprunteur. Ainsi, 207 700 dossiers de surendettement ont été déposés par an en moyenne au cours des cinq dernières années, dont 35 % à 40 % de dépôts successifs. Au 31 décembre 2012, 772 000 ménages étaient en cours de désendettement, c'est-à-dire avaient bénéficié d'une procédure de traitement du surendettement.

Malgré cette progression du surendettement, l'accent mis sur le traitement des situations de surendettement et l'absence de politique globale de prévention est régulièrement dénoncé depuis de nombreuses années, notamment par la Cour des Comptes.

C'est pourquoi, en conclusion de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, le Premier ministre a pris l'engagement de mettre en place un registre national des crédits aux particuliers, dans l'objectif de lutter contre le surendettement par la responsabilisation des prêteurs.

Comme annoncé par le Gouvernement et à la suite d'un travail juridique approfondi avec le Conseil d'État, le Gouvernement a présenté un amendement à ce projet de loi qui a pour objet de créer un registre national des crédits aux particuliers. Ce registre renforcera la prévention du surendettement, en confiant la responsabilité aux prêteurs de s'informer de l'état réel d'endettement en matière de crédits à la consommation des personnes souhaitant souscrire un nouveau crédit à la consommation.

Le crédit à la consommation est présent dans 87 % des cas traités en commission de surendettement, avec en moyenne 4,6 crédits par dossier. Les statistiques du fichier national des incidents de remboursement montrent également que le crédit à la consommation est le crédit à risque qui génère le plus d'incidents. Un registre centré sur les crédits à la consommation est donc tout à fait pertinent en termes de prévention du mal endettement et du surendettement ; il est ainsi proportionné à l'objectif poursuivi.

La création du RNCP subordonne l'octroi des prêts à la consommation à sa consultation. Les prêteurs seront informés de l'existence et de la date d'octroi de crédits du même type. En ce sens, le registre enverra un « signal d'alerte impartial ». Une accélération du nombre ou du volume des crédits à la consommation d'une même personne devra alerter le prêteur.

La mise en place du registre contribuera donc à une meilleure évaluation des risques par les établissements de crédits. La présence d'informations positives permet en effet aux créanciers de mieux mesurer leur exposition au risque en fonction des emprunts déjà contractés auprès d'autres créanciers.

À tous ces égards, le registre constitue un nouvel instrument dans la lutte contre le surendettement. Il sert ainsi un objectif d'intérêt général économique et social qui se rattache à la lutte plus générale contre l'exclusion. Ce

dispositif équilibré assume la conciliation entre l'efficacité dans la lutte contre le surendettement et la protection des libertés individuelles.

Si ce fichier ne saurait seul, je le répète, constituer la solution au problème du surendettement, il sera un point central de notre politique en la matière. Le Gouvernement a également prévu de mettre en œuvre, notamment dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, d'autres dispositions comme, par exemple, la mise en place de « Points Conseil Budget ».

Ce faisant, avec le registre national des crédits aux particuliers, nous réalisons le vœu des dizaines d'associations caritatives - le Secours populaire, le Secours catholique, Crésus, mais aussi beaucoup d'autres - qui ont réclamé cet outil pour les aider à lutter efficacement contre le surendettement. C'était un engagement du Premier ministre, c'était un engagement du Président de la République : ce registre sera mis en place, si vous le décidez, mesdames et messieurs les députés.

Mais il faut aller plus loin dans le renforcement de l'alternative au crédit renouvelable. Cette forme de crédit doit être remise à sa place, c'est-à-dire faciliter la petite trésorerie des ménages. Pour les achats d'un montant supérieur à mille euros, le crédit renouvelable n'est pas la meilleure des formules. Il faut développer le crédit amortissable. C'est pourquoi nous allons contraindre les établissements de crédit, notamment sur les lieux de vente, à proposer systématiquement un crédit amortissable en alternative au crédit renouvelable, le plus souvent adossé à une carte de fidélité liée.

Un mot sur ces cartes confuses, distribuées dans le commerce, qui associent carte de fidélité et carte de crédit. Grâce aux propositions du Gouvernement, enrichies par les contributions parlementaires, et je veux saluer le travail de la commission des finances et du rapporteur pour avis Laurent Grandguillaume, nous allons neutraliser les dangers de ces cartes confuses. Nous comptons sur les effets conjugués de la création du registre des crédits, de l'engagement des établissements à prévoir une carte de fidélité nue quand il existe une carte de fidélité liée à une carte de crédit, et de l'obligation de proposer un crédit amortissable pour les achats de plus de mille euros.

En matière de crédit, un travail important a été effectué avec le Parlement pour faire en sorte que, demain, nous puissions interdire les hypothèques rechargeables, dispositif dangereux pour les emprunteurs qui peuvent engager leur bien immobilier pour garantir un crédit à la consommation.

Il s'agit aussi de redonner du pouvoir d'achat aux Français. La loi prévoit ainsi de renforcer considérablement l'effectivité de la législation sur les délais de paiement. Comme Pierre Moscovici l'a abondamment développé, je n'insisterai pas, mais je veux saluer le travail très important d'Annick Le Loch sur toutes ces dispositions qui aménagent la loi de modernisation de l'économie.

J'insiste sur un point, car nous avions eu des demandes de la part des producteurs dont vous vous êtes fait l'écho, madame Le Loch. Il s'agit d'inscrire une clause de renégociation obligatoire des prix dans les contrats portant sur certains produits alimentaires. Quand, dans l'élevage, les marges des agriculteurs sont intégralement dévorées par une augmentation du prix des matières premières, il faut pouvoir introduire une clause de renégociation des prix arrêtés entre le producteur et le distributeur. C'est ce que nous ferons, en réaffirmant par ailleurs le principe des conditions générales de vente comme socle de la négociation commerciale. Il est important d'avoir un instantané qu'on puisse vérifier et à partir duquel les autorités chargées de contrôler la qualité des négociations commerciales pourront travailler. Il est clair que, sur ces points, nous allons pouvoir prendre des mesures qui iront à la fois dans l'intérêt des consommateurs et dans celui des producteurs : cela démontrera que ces intérêts ne sont pas toujours conflictuels.

Dans ce cadre renouvelé, les pouvoirs de l'État régulateur seront renforcés. Sans sanctions réelles, l'autorégulation ne suffit pas, l'affaire de la viande de cheval en a administré la preuve. Le projet donne donc aux services de l'État des compétences et des pouvoirs accrus pour sanctionner plus rapidement, plus efficacement et de manière plus dissuasive les infractions aux règles du code de la consommation.

Les manquements qui faisaient l'objet de contraventions pénales seront désormais sanctionnés par des amendes administratives, ce qui nous évitera les classements sans suite : là encore, le Gouvernement renforce l'effectivité du droit. Il a d'ailleurs accepté, à l'initiative du rapporteur M. Hammadi, de renforcer la phase contradictoire en laissant deux mois, au lieu d'un seul, aux professionnels pour présenter leurs observations. C'était une manière d'entendre leurs remarques.

Les pratiques délictuelles seront plus sévèrement sanctionnées. Des cas récents de tromperie économique ont montré que de telles pratiques ne risquaient pas seulement de menacer la vie d'une entreprise, mais d'altérer la confiance des consommateurs et d'abîmer des filières entières. On l'a vu avec la viande de cheval, ce sont à la fin les salariés et les consommateurs qui paient l'addition. Il était logique que nous renforcions le niveau des sanctions. La multiplication par dix de l'amende relative aux fraudes majeures, ainsi que l'application d'un pourcentage du chiffre d'affaires pouvant aller jusqu'à 10 %, apparaissent comme des réponses à la fois proportionnées aux dommages causés aux consommateurs et à la filière dans les cas d'infraction les plus

graves, mais aussi aux montants des bénéfices indus. J'entends ici ou là que ce serait excessif, c'est déjà, je le rappelle, le droit commun en matière de pénalité dans le champ du droit de la concurrence.

Ce projet de loi renforce également la protection des consommateurs en matière de vente à distance, qui représente 45 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour l'année 2012. Nous avons souhaité mieux protéger les consommateurs. Parmi les mesures, il y aura l'allongement de sept à quatorze jours du délai de rétractation pour les consommateurs et l'obligation de remboursement sous trente jours des pénalités courant après cette période.

Enfin, nous sommes soucieux de nous orienter vers une consommation responsable et génératrice d'emplois de proximité. Je veux ici saluer le travail remarquable de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale et du rapporteur pour avis M. Bricout, qui nous ont apporté, à travers bon nombre d'amendements, leur contribution sur ce sujet.

Nous voulons favoriser l'émergence d'alternatives au prêt-à-jeter. Le développement de modes de consommation plus responsables constitue non seulement une nécessité, mais aussi une demande de la part des consommateurs. Consommer mieux est une démarche citoyenne et volontaire, pour laquelle le consommateur s'érige, à raison, en acteur éclairé.

Comment consommer de manière plus durable sans savoir si un appareil défectueux peut être simplement réparé au lieu d'être remplacé ? Par ce projet de loi, nous renforçons l'information sur les garanties, mais aussi sur l'existence et la disponibilité réelle de pièces détachées nécessaires à la réparation d'un produit. Les vendeurs seront tenus de fournir aux consommateurs les pièces indispensables à l'utilisation d'un produit pendant la période indiquée par le fabricant ou l'importateur durant laquelle ces pièces sont disponibles.

Mieux informé, le consommateur pourra orienter ses achats vers des produits plus durables. Ces mesures feront du caractère réparable des produits un critère d'achat des consommateurs.

Un mot sur les indications géographiques protégées que nous allons étendre aux produits manufacturés.

M. Frédéric Lefebvre. C'était indispensable !

(…)

M. Laurent Grandguillaume, (…) Le projet de loi tend également à lutter contre le surendettement des ménages, en favorisant en premier lieu le développement d'offres de crédit alternatives au crédit renouvelable. Pour les achats d'un montant supérieur à mille euros, le crédit renouvelable n'est pas la meilleure des formules et tend à amplifier le surendettement des ménages.

Comme l'a dit le ministre, au cours des cinq dernières années, plus de 200 000 dossiers de surendettement ont été déposés par an en moyenne. Au 31 décembre 2012, 772 000 ménages étaient en cours de désendettement. Or, le crédit à la consommation est présent dans 87 % des cas traités en commission de surendettement, avec en moyenne 4,6 crédits par dossier. Ce qu'il faut, c'est éviter le crédit de trop.

Pour cela, nous voulons davantage responsabiliser les prêteurs par la mise en place d'un registre national des crédits aux particuliers, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre lors de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté. Cet engagement a été rappelé par le Président de la République devant l'Union nationale et interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

Conformément aux avis du Conseil d'État, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, ce fichier ne recensera que les personnes ayant des crédits à la consommation, et non les 25 millions de personnes potentiellement concernées.

Le Gouvernement a mis à profit le délai courant entre le dépôt du projet de loi et son examen en première lecture pour travailler sur un dispositif qui assure le respect des libertés publiques sans remettre en cause l'efficacité du registre. La prudence ainsi privilégiée par le Gouvernement doit être saluée, car elle est la condition de la réussite d'une réforme d'ampleur qui doit constituer un élément central de la lutte contre le surendettement.

2 - Deuxième séance du lundi 24 juin 2013

Mme Catherine Vautrin. Voilà autant de questions sur lesquelles nous n'avons pas de réponses.

La création d'un fichier positif ou registre national des crédits serait, dites-vous, une autre mesure phare de votre texte. Elle arrive par simple amendement du Gouvernement, et sans que nous ayons pu connaître les remarques du Conseil d'État. Votre majorité ne souhaite pas communiquer l'avis du Conseil, peut-être pour ne pas donner à l'opposition la confirmation des craintes qui sont les siennes. Par ailleurs cette proposition, se faisant par voie d'amendement, n'est pas accompagnée d'une étude d'impact.

Dès lors, de nombreuses questions restent sans réponse. Quel sera, ainsi, le coût de l'instauration de ce fichier ? Qui va le payer ? Quelle sera la procédure de contrôle de l'utilisation des données ?

Par ailleurs, force est de constater que dans les pays où ce type de fichier existe, il n'a pas fait preuve de sa capacité à prévenir le surendettement. Ainsi, en Belgique, les dossiers de surendettement ont augmenté de 70 % dans les années qui ont suivi la création d'une centrale des crédits aux particuliers. La copie que vous nous proposez tend à créer un fichier intrinsèquement inefficace, qui ne liste pas l'ensemble des crédits puisque ne seront concernés que les crédits à la consommation et non, par exemple, les crédits immobiliers.

M. Lionel Tardy. Il les liste trop tard.

Mme Catherine Vautrin. Par conséquent, lors de la souscription d'un crédit à la consommation, le prêteur ne saura pas quel est l'état exact de l'endettement de la personne qui emprunte.

M. Lionel Tardy. Encore un truc qui ne sert à rien.

Mme Catherine Vautrin. Quant à la mise à jour des données, elle ne sera réalisée qu'une fois par mois, ce qui n'empêchera aucunement un consommateur de contracter le même jour plusieurs crédits à la consommation.

M. Lionel Tardy. Tout à fait.

Mme Catherine Vautrin. Selon la Banque de France, dans neuf cas sur dix, la cause du surendettement n'est pas liée à un recours excessif au crédit mais à une baisse de revenus provoquée par un accident de la vie : chômage, divorce, santé.

Dans le cadre de l'établissement de mesures concrètes au bénéfice des consommateurs, la majorité aurait été mieux inspirée de mener une véritable politique d'éducation au crédit.

Il y avait eu une première approche, avec la loi Lagarde de 2010 portant réforme du crédit à la consommation. La majorité actuelle avait voté contre à l'époque.

Plusieurs députés du groupe UMP. Eh oui !

Mme Catherine Vautrin. Cette loi a pourtant apporté quelques avancées saluées par l'ensemble des acteurs.

Après deux ans d'application, il aurait sans doute été judicieux de faire un bilan - il n'y en a pas eu - et peut-être de faire évoluer les dispositifs. Mais, suivant une démarche plus démagogique, vous avez préféré créer un dispositif probablement coûteux - tellement que vous n'en communiquez pas le prix ! - plutôt qu'améliorer un système efficace mis en place par l'ancienne majorité. Dommage pour les consommateurs !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Elle a été faite, cette évaluation !

Mme Catherine Vautrin. Pour autant, il y a quelques domaines sur lesquels nous pouvons nous retrouver - et même sur lesquels nous sommes heureux, fort immodestement, d'avoir sans doute un peu inspiré votre majorité.

M. Lionel Tardy. Beaucoup !

M. Damien Abad. Ils ont fait du plagiat !

Mme Catherine Vautrin. De manière très concrète, nous proposons d'améliorer l'information des consommateurs en matière de transports aériens.

Lorsqu'un passager renonce à un vol et que le titre de transport n'est plus valable, c'est-à-dire qu'il ne voyagera pas, le transporteur aérien a l'obligation de l'informer qu'il peut bénéficier du remboursement des taxes et redevances individualisées attachées au billet - ce qui ne se passe quasiment jamais.

Il semble que le Gouvernement ait entendu notre remarque. Nous attendons donc avec beaucoup d'impatience de voir la majorité voter unanimement cette disposition. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Ce n'est pas encore le cas !

Mme Catherine Vautrin. Dans le domaine des assurances, la reprise par le rapporteur, par voie d'amendement, d'une proposition que j'avais déposée en janvier, cosignée par plus d'une centaine de collègues, nous interpelle également.

L'amendement du rapporteur est un premier pas vers l'adoption d'un principe à mon sens absolument fondamental : la liberté de choix pour les consommateurs du professionnel avec lequel ils s'engagent. Cela semble être de bon sens et c'est un élément auquel nous étions très attachés car depuis de nombreuses années, les assurances et les mutuelles développent des réseaux de professionnels agréés vers lesquels elles dirigent de façon très autoritaire les consommateurs.

L'impact négatif de ce type de pratique est immédiat sur les commerces de proximité, notamment dans les territoires ruraux. Nous avons tous recueilli des témoignages de citoyens auxquels on demande, pour faire réparer leur véhicule, de faire trente ou quarante kilomètres pour aller chez un garagiste agréé alors qu'un garage existe à quelques kilomètres, qui est souvent celui qui fait l'entretien de la voiture en question.

Pour cela, les assurances et les mutuelles rivalisent d'arguments commerciaux : avance des frais, véhicule de remplacement… Cette pratique entretient une forme de concurrence déloyale entre les acteurs, à la défaveur des garagistes indépendants et de l'aménagement du territoire.

L'amendement que nous présenterons va plus loin que celui du rapporteur, adopté en commission, et nous espérons que vous nous suivrez sur ce sujet car il permet de couvrir l'ensemble des situations concernées, qu'il s'agisse des garagistes ou des opticiens, autant de domaines dans lesquels le consommateur a besoin d'être accompagné.

Votre texte, monsieur le ministre, prévoit également d'introduire une possibilité de résiliation infra-annuelle pour les contrats d'assurance.

Sur le principe, renforcer la concurrence entre les organismes d'assurance au profit d'une meilleure offre pour les consommateurs nous semble cohérent avec la volonté de renforcer le pouvoir d'achat des consommateurs. Mais, là encore, votre disposition nous interpelle et laisse planer de nombreuses incertitudes. En effet, les attestations de responsabilité civile ou d'assurance multirisque habitation sont annuelles. Or, elles sont requises pour de nombreuses opérations de la vie courante, telles que la pratique d'un sport, la location d'un logement, l'inscription à l'école des enfants… Comment garantir leur validité pour l'année avec un système de résiliation infra-annuelle ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. De la même façon !

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Il ne faut pas voir le mal partout, madame Vautrin…

Mme Catherine Vautrin. Comment garantir que cette attestation est toujours valable ? Sera-t-il obligatoire de fournir une attestation mensuelle ?

Quand votre texte demande à un assuré de fournir une attestation nouvelle de MRH ou de MRA, il convient de préciser que ce n'est pas une simple note de couverture, qui n'est valable que quatre semaines, mais bien un nouveau contrat annuel. Faute de quoi, il y a un risque réel de voir des consommateurs rouler sans couverture. Il y a suffisamment d'automobilistes qui roulent aujourd'hui sans assurance, ce n'est pas la peine d'en rajouter !

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Jusqu'à présent, cette intervention ne se passait pas trop mal, mais là…

Mme Catherine Vautrin. Monsieur Brottes, laissez-moi aller jusqu'au bout, si vous le voulez bien ! Oh, pardon, je ne préside pas ce soir… *(Sourires.)*

Par ailleurs, une conséquence pernicieuse existe dans ce système dont vous n'avez pas forcément mesuré les conséquences économiques.

Il existe aujourd'hui de nombreux sites de comparateurs d'assurance permettant aux consommateurs de rechercher l'offre qui pourrait le mieux leur convenir. Demain, avec un système de résiliation infra-annuelle, le grand gagnant de cette situation risque d'être Google, monsieur le ministre, et je suis certaine que ce n'est pas ce que vous voulez.

D'ailleurs, le marché allemand de l'assurance auto s'apprête à voir apparaître, après l'été, un nouveau comparateur, à côté des cinq principaux existants. Et pas n'importe lequel : le comparateur de Google en assurance auto.

Le moteur de recherche profitera de la période des renouvellements de contrats pour s'afficher en bonne place, combinant sa technologie à son expérience de comparateur. Une pratique qu'il a acquise en Grande-Bretagne au cours des deux dernières années : 120 assureurs, soit 30 à 40 % du marché britannique, sont enregistrés sur le comparateur Google.

À défaut de garantir une couverture d'assurance au meilleur prix, vous offrez sur un plateau la possibilité à une entreprise étrangère de prendre le leadership et d'écraser les entreprises françaises qui existent déjà dans ce secteur.

Ce phénomène de *big data* est d'autant plus dangereux que derrière les assurances en ligne se cachent fréquemment des postes développés de l'autre côté de la Méditerranée. Nous sommes face à un double danger : créer un système d'assurance inégalitaire et générer la perte de nombreux emplois sur le territoire national, ce qui mérite d'être pris en compte.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Tout cela relève de l'imagination !

Mme Catherine Vautrin. Le consommateur aurait gagné à ce que vous vous penchiez sur les conditions de résiliation infra-annuelle qui existent déjà, notamment depuis l'adoption de la loi de modernisation de l'économie, et leur respect dans la pratique. Un renversement de la charge de la preuve de la modification du risque lors de la mise en œuvre d'une telle résiliation dans les cas prévus aurait été bien plus avantageux pour les consommateurs.

Nous proposerons, par voie d'amendement, une solution intermédiaire permettant de rallonger les possibilités de résiliation des contrats afin de préserver l'annualité des risques, de garantir la validité des attestations d'assurance annuelle et de renforcer la capacité pour les consommateurs de changer d'assurance sans pour autant que le vainqueur ne s'appelle Google.

Aider le consommateur, c'est aussi, dans un autre domaine, l'informer sur sa consommation d'énergie. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous dire où en est le Gouvernement sur les compteurs dits intelligents ? Gazpar semble avancer, Linky semble connaître plus de difficultés. C'est particulièrement dommage pour le pouvoir d'achat des consommateurs, surtout cette année où le climat entraîne une consommation extrêmement importante en matière de chauffage.

Enfin, votre texte prévoit de nouvelles règles dans les relations commerciales.

Lorsque j'ai remis avec Jean Gaubert notre rapport sur l'application de la loi de modernisation de l'économie en 2011, le seul point d'accord de l'ensemble des acteurs était de ne pas rouvrir la LME ! Vous avez décidé de suivre un autre chemin, sans mesurer l'impact que la plupart de ces dispositions auront sur les acteurs du secteur, et notamment sur les plus vulnérables, les PME et les TPE.

C'est d'ailleurs un constat général que je voudrais faire sur le chapitre V. Il est frappant de remarquer que tous les acteurs sont logés à la même enseigne - c'est le cas de le dire en matière de commerce : grands groupes, PME, TPE, intégrés, indépendants, circuits courts… Quel amalgame ! Vous faites preuve d'un excès d'égalitarisme totalement contre-productif, voire dangereux lorsqu'il s'applique à la réalité du monde économique.

M. Damien Abad. C'est vrai !

Mme Catherine Vautrin. C'est particulièrement flagrant s'agissant de la définition du taux des amendes ou de l'obligation de compte rendu associée à la clause de renégociation.

Avec ce texte, une chose est certaine : les juristes ont de l'avenir ! En matière de consommation, ils sont probablement les grands gagnants de votre texte.

M. Thierry Benoit. C'est certain !

Mme Catherine Vautrin. Le chapitre V définit clairement l'orientation poursuivie : dans les soixante-treize articles du texte, plus de 50 % des dispositions - majoritairement dans ce chapitre - créent des sanctions ou bien renforcent le pouvoir de contrôle de l'administration sur les entreprises. Mais il n'existe aucune disposition qui renforce les garanties procédurales ou le principe du contradictoire, principe pourtant fondateur de notre système juridique.

Avec ces nouvelles dispositions, l'administration va pouvoir condamner une entreprise à une amende pouvant aller jusqu'à 350 000 euros et en réclamer le paiement. L'entreprise pourra contester cette amende et engager un recours, mais qui ne sera pas suspensif.

Avec vous, c'est comme au poker, il faut payer pour voir ! Mais ce n'est pas du poker, nous ne sommes pas dans un jeu mais face à la réalité du monde économique. Une entreprise ne pourra souvent pas se permettre de payer une amende de 350 000 euros, surtout pour finir par démontrer qu'elle était dans son bon droit. C'est juste prendre le risque de tuer l'entreprise, de tuer des emplois et de rompre avec une dynamique de croissance.

Votre texte renforce les pouvoirs de l'administration mais, contrairement à ce que nous préconisions dans le rapport de 2011, ne renforce pas les moyens qui lui sont dédiés.

Quant aux taux prévus pour les amendes pénales, vous parlez de 10 % du chiffre d'affaires, sans autres précisions. Mais quel chiffre d'affaires : celui de l'établissement, celui du groupe ? Le chiffre d'affaires national, le chiffre d'affaires mondial ? Nous n'avons eu aucune explication sur ce point, monsieur le rapporteur !

Tous ces éléments confirment que nous sommes dans une politique d'affichage qui risque d'avoir de graves conséquences sur le bon déroulement des relations commerciales.

D'ailleurs, Mme Le Loch écrit à la page 422 du rapport : « Autant le dire, peut-être pour le regretter, le projet de loi n'innove pas en ce qui concerne les conditions générales de vente. »

M. Damien Abad. C'est exact !

Mme Catherine Vautrin. Monsieur le ministre, votre texte n'apporte pas les moyens que vous prétendez. Il n'y a pas de renforcement du pouvoir d'achat, et vous renforcez la défiance des acteurs entre eux ; pas de relance des investissements, et vous faites planer le risque de sanctions colossales sans donner les moyens aux entreprises de faire valoir leurs droits.

Je prendrai deux exemples. Ainsi, à l'article 62, vous prévoyez une clause de renégociation en raison de l'impact de la volatilité des prix des matières premières. Une clause comme celle-ci doit pouvoir répondre à des critères objectifs et neutres, identifiables pour permettre son application sans contestation.

Mais votre disposition est loin de cet impératif de cohérence et d'efficacité : vous écrivez que « lorsque les prix de production sont significativement affectés par des fluctuations des prix des matières premières agricoles et alimentaires, cette clause peut intervenir afin de renégocier ». Vous précisez que cette renégociation « tend à une répartition équitable entre les parties de l'accroissement ou de la réduction des coûts de production »

Monsieur le président de la commission des affaires économiques, au secours ! Comment pouvez-vous accepter des concepts aussi flous ? Vous qui, hier, dans l'opposition étiez le chantre des textes normatifs, qu'avez-vous fait de vos principes ?

Qu'est-ce qu'un prix « significativement affecté » ? Quels sont les critères ? Sur combien de temps l'observation du prix sera-t-elle être effectuée ? Qu'est-ce qu'une répartition équitable ? Entre qui et qui ? Quelles garanties seront proposées pour que l'agriculteur soit lui aussi assuré de bénéficier de cette clause ?

Par ailleurs, en gage de garantie pour le bon respect de cette renégociation, vous imposez la rédaction d'un compte rendu. Comment voulez-vous qu'une PME puisse mettre en œuvre cette obligation ? À défaut, l'amende sera de 350 000 euros !

M. Damien Abad. Ça n'a pas de sens !

Mme Catherine Vautrin. Comment peut-elle avoir les moyens d'embaucher un juriste pour réaliser ce compte rendu sans en répercuter le coût sur les prix, et donc sur le consommateur ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Ne sous-estimez pas les entreprises françaises !

Mme Catherine Vautrin. Je ne les sous-estime pas, j'essaie juste d'être concrète, c'est ce qui fait notre différence !

Autre exemple : vous prévoyez une sanction pour le non-respect des délais de paiement. Mesure phare de la LME, l'instauration de nouvelles règles en matière de délais de paiement a permis de réduire ces délais. Mais la perte de trésorerie pour les entreprises est encore évaluée à 11 milliards en moyenne. Il est donc nécessaire de renforcer ce processus, et vous avez choisi la sanction.

Pourtant, dans la réalité de la vie des entreprises, les raisons qui expliquent les retards de paiement nécessitent parfois une prise en charge et un accompagnement plutôt qu'une sanction immédiate. C'est notamment le cas dans le secteur du bâtiment où, souvent, avant de pouvoir payer ses fournisseurs, l'entreprise doit avoir reçu le paiement du donneur d'ordre qui ne respecte pas non plus ses délais de paiement.

Trop souvent, d'ailleurs, c'est l'État le mauvais payeur - et dans ce domaine, le changement, ce n'est pas maintenant ! Nombreuses sont encore les entreprises qui, aujourd'hui, se plaignent des retards de paiement de l'État.

Dans un autre texte que le Gouvernement nous a présenté il y a quelques jours, vous imposez de nouvelles règles en matière de délais de paiement dans le secteur du bâtiment, dispositions différentes de celles contenues dans ce texte.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il faudrait savoir !

Mme Catherine Vautrin. Justement, nous aimerions que vous ayez fait le tri, monsieur le rapporteur. Cela nous éviterait d'y revenir !

Quand on connaît les sommes en jeu, les entreprises apprécieraient qu'à défaut de revenir sur le sujet, l'État parle au moins d'une seule voix. Elles aimeraient savoir à quel dispositif il faut se référer : l'article 8 Duflot ou l'article 62 Hamon ? Pour l'instant, nous n'avons pas de réponse.

Nous proposions en complément une solution qui nous paraissait intéressante, consistant à faire intervenir en amont la médiation des relations interentreprises. Faciliter la saisine du médiateur avant toute sanction permettait de résoudre les cas de non-respect du délai de paiement grâce à une solution qui a fait ses preuves. Refuser la mise en place d'un tel système renforcerait notre sentiment que vous ne cherchez pas l'efficacité de la mesure, mais l'affichage.

Face à l'ensemble des éléments, des incohérences soulevées, des imprécisions et des lourdeurs pointées, face à la nécessité de reprendre le débat sur le fichier positif sur la base de l'avis du Conseil d'État, face à l'impératif de voir certaines dispositions réécrites afin de garantir leur caractère normatif, face à l'iniquité des sanctions prévues contre les entreprises et l'impact négatif qu'elles auront sur elles, nous demandons le renvoi en commission. *(Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et UDI.)*

M. Damien Abad. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

(…)

Mme Michèle Bonneton. (…) Enfin, par amendement, le Gouvernement a introduit la création d'un fichier dit « positif », dont l'objet est de responsabiliser les prêteurs. Nous ne sommes toutefois pas convaincus de

l'efficacité d'une telle mesure : les expériences menées à l'étranger ne semblent pas très probantes. En effet, le surendettement résulte avant tout de la faiblesse du pouvoir d'achat des ménages et de la survenance d'accidents de la vie, qu'il s'agisse du chômage, de la maladie, d'un décès ou d'une séparation. Par ailleurs, cette mesure, qui devrait conduire à ficher 12,5 millions de personnes, pourrait se révéler préjudiciable aux libertés. De surcroît, des questions demeurent : nous ne savons pas, par exemple, sur quel identifiant personnel reposera ce fichier.

Pour lutter contre le surendettement, nous proposons de compléter le projet de loi par des mesures permettant une meilleure information du consommateur en matière de crédit, en particulier par des garde-fous s'appliquant au crédit renouvelable.

De manière générale, ce projet de loi est à nos yeux largement positif. Nous espérons que la discussion que nous entamons permettra de le renforcer et de l'améliorer.

(…)

Mme Jeanine Dubié. (…) Concernant la lutte contre le mal-endettement et le surendettement, vous avez choisi de créer un registre national des crédits aux particuliers afin d'éviter le fameux « crédit de trop » aux consommateurs et de responsabiliser les prêteurs. Ce registre, que l'on appelle couramment fichier positif, sera, selon vous, respectueux des libertés publiques. Il sera encadré par des restrictions fortes pour interdire son utilisation commerciale. Des sanctions dures sont prévues le cas échéant. Il sera géré par la Banque de France.

Si nous comprenons votre volonté de donner un autre nom à ce registre, il me semble que la bataille des mots est perdue : tout le monde continue à l'appeler « fichier positif », même ses plus grands défenseurs.

Nous vous avions exprimé nos réserves sur ce fichier positif en commission ; nous confirmerons en séance publique. Je ne suis pas insensible à l'argument selon lequel les libertés publiques sont aujourd'hui plus menacées par les fichiers privés ou les nouvelles technologies que par les registres à caractère public, mais ce n'est pas une raison suffisante pour créer une nouvelle base de données, car cela n'est jamais sans risque.

Nous vous proposerons un amendement plus simple et, selon nous, plus efficace pour atteindre les objectifs de lutte contre le crédit de trop et de responsabilisation du prêteur. Il visera simplement à rendre obligatoire la présentation des trois derniers relevés bancaires.

Nous sommes convaincus que le crédit doit rester un acte volontaire qui engage le consommateur. Pour que cette conviction profonde soit traduite en termes juridiques et inscrite dans le projet de loi, nous vous proposerons des amendements visant à encadrer le crédit renouvelable, à limiter le démarchage le concernant et surtout à interdire les liaisons dangereuses entre carte de crédit et carte de fidélité.

(…)

M. André Chassaigne. C'est en interdisant ces produits financiers que nous contribuerons à prévenir le surendettement, pas en donnant quitus aux banques à travers un fichier positif, alors que ce sont elles les principales responsables du surendettement ! C'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement de suppression du crédit revolving, que les socialistes appelaient « crédit revolver ».

(…)

M. Frédéric Barbier. (…) Ensuite et surtout, un registre national des crédits aux particuliers est mis en place, qui révolutionnera l'octroi de crédit. Jusqu'alors, nous étions dans une logique perverse où l'organisme prêteur était encouragé à distribuer du crédit, puisqu'il était jugé irresponsable face au processus de surendettement. Désormais, avant d'octroyer le prêt, le prêteur aura l'obligation de consulter ce registre, avec l'autorisation du consommateur. L'établissement aura connaissance du niveau d'endettement de son client, et pourra dès lors décider en toute connaissance de cause d'accorder ou non un crédit à la consommation.

Tout citoyen aura le droit d'accéder aux informations le concernant, et de les rectifier si besoin. Les précautions nécessaires ont été prises en matière de respect de la vie privée : le fichier ne recensera que les personnes ayant des crédits à la consommation, seules les sociétés de crédit pourront le consulter, et des procédures d'accréditation des établissements habilités ont été prévues afin que la traçabilité des connexions soit assurée.

Cet outil est attendu depuis des années par les associations qui travaillent sur le terrain auprès des familles surendettées. Il va non seulement permettre à de nombreuses personnes d'éviter le crédit de trop, les éloignant ainsi de situations tragiques, mais il sera également un outil bénéfique à tous les petits revenus n'ayant pas de patrimoine : le risque lors de l'octroi d'un prêt étant plus faible, le crédit leur sera plus accessible et moins cher. Là encore, nous protégeons le faible tout en contribuant au dynamisme de l'économie.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Tout à fait !

(…)

M. Damien Abad. (…) Le fichier positif que vous voulez mettre en place sera lui aussi inefficace. Outre le fait que sur la forme nous ne pouvons que regretter que ce fichier soit arrivé en débat par voie d'amendement gouvernemental en commission, sur le fond, nous voulons insister sur l'inefficacité d'un tel dispositif.

Comme les exemples étrangers le montrent, il n'y a aucun lien entre diminution du surendettement et création d'un fichier positif. De plus, vous avez fait le choix de ne répertorier que les crédits à la consommation et non les crédits immobiliers, choix que vous justifiez par le risque d'inconstitutionnalité. Mais l'inconstitutionnalité d'un tel mécanisme demeure puisque vous avez renvoyé les modalités de création d'un tel fichier à un décret en Conseil d'État, alors que toute atteinte à une liberté est une compétence directe du législateur. Quid enfin de la question du coût pour notre économie ?

Troisième série de critiques : ce texte est en réalité un véritable choc de complexification.

(…)

M. Jean-Christophe Lagarde. En suivant une logique simple et efficace, il convient d'inciter les organismes de crédit à faire leur travail en estimant la capacité de remboursement de chaque emprunteur. C'est, en somme, ce que ferait chacun d'entre nous s'il devait prêter de l'argent : vérifier que le débiteur est en situation de rembourser, et non l'enfermer, l'évaluer ou le juger en fonction d'une statistique qui ne veut rien dire.

Monsieur le ministre, ce projet de loi comporte un danger, qui ne réside pas dans le texte mais dans l'application que vous en ferez : je veux parler de la composition du fichier et de l'identifiant. Je souhaite vous alerter sur ce sujet, comme l'ont déjà fait différentes commissions - la CNIL ou les commissions qui s'interrogeaient sur le répertoire - qui en ont longuement débattu.

Monsieur le ministre, pour faire simple et court, vous avez deux solutions. Soit vous adoptez un identifiant qui existe déjà dans le monde bancaire et qui vous permet d'avoir un répertoire immédiatement disponible et efficace. Soit vous inventez un autre identifiant : il pourrait s'agir du NIR, malgré les dangers qu'il peut comporter pour les libertés, ou d'un autre identifiant qui serait spécifique au crédit. Mais, dans ce cas, le fichier ne peut pas être réellement mis en place, efficient et efficace avant les six ou sept prochaines années, le temps que les crédits en cours soient purgés ; dès lors, vous aurez fait adopter une loi que j'approuve et que je suis prêt à soutenir, mais qui ne sera pas mise en application.

Nous aurons l'occasion d'en discuter à nouveau : ce fichier doit s'appuyer sur un identifiant existant qui permette de recenser immédiatement les crédits en cours, et non les seuls crédits à venir, ce qui serait inefficace pour toutes les familles qui sont actuellement au bord du précipice, dans la situation que je décrivais tout à l'heure.

Est-ce que cela résoudra l'ensemble du problème ? Non. Mais, monsieur le ministre, cette partie de votre texte comporte quatre avancées majeures.

Première avancée : le crédit sera moins cher à étudier. Il y aura moins de défauts de paiement, puisque le créancier aura une perception plus sûre de la situation réelle de l'emprunteur : on peut donc en attendre une baisse des taux. J'espère d'ailleurs que vos services vérifieront que les organismes de crédit répercutent bien le gain ainsi généré.

Deuxième avancée majeure : il y aura moins de crédit abusif, mais l'accès au crédit sera facilité pour les emprunteurs aujourd'hui confrontés à des refus alors qu'ils sont solvables.

Troisième avancée : une réduction d'au moins un tiers des entrées en surendettement et de la moitié du montant du surendettement. Monsieur le ministre, si nous parvenons à faire passer le montant moyen du surendettement, pour les 1,2 million de familles concernées, de 40 000 euros environ à la moyenne européenne de 20 000 euros, alors nous rendrons un grand service à la nation. Nous l'observons tous, en tant qu'élus locaux, dans les CCAS que nous gérons ou dans les conseils généraux : quand on atteint un certain seuil de surendettement, il n'y a plus d'autre solution que la faillite personnelle - et encore, celle-ci est compliquée -, alors que si le surendettement est maintenu à un niveau que je qualifierais de raisonnable ou de supportable, il est encore possible de trouver des solutions.

Quatrièmement, il est bon d'entendre enfin, d'un point de vue philosophique, qu'il y a deux responsables dans l'acte d'emprunt : l'emprunteur et le prêteur. Cela permettra des évolutions jurisprudentielles, et je souhaiterais même présenter des amendements qui durciront cet aspect de votre projet de loi, de sorte que les prêteurs faisant n'importe quoi ne perdent plus seulement leurs intérêts, mais aussi leur capital. Obliger les organismes financiers à faire leur travail : voilà la philosophie du groupe UDI.

Naturellement, monsieur le ministre, il restera du travail. Une fois ce texte adopté, comme je l'espère, il faudra que le répertoire créé puisse être évalué régulièrement ; il existe, dans nos assemblées, des commissions dont c'est le rôle. Bien que j'en sois généralement peu enthousiaste, je pense que certains rapports seront nécessaires ; de même, des missions d'information permettraient de recenser les défauts du dispositif mis en place. En effet, dans les pays qui ont créé un répertoire national du crédit, il y a eu des dérives : lorsqu'ils n'étaient pas détenus par la puissance publique - c'est une bonne chose qu'il revienne à la Banque de France

de les gérer -, ces fichiers ont parfois servi à des fins de prospection commerciale, risquant d'aggraver encore la situation d'un certain nombre de personnes. Vous écartez ce risque, mais je proposerai de renforcer encore les garanties.

Cette avancée, qui nécessitera une évaluation et sans doute encore des adaptations, demeure et demeurera une victoire du bon sens au profit des plus faibles contre les nombreux *lobbies*. Je me bats depuis dix ans sur ce sujet, parfois un peu seul, souvent trop seul avec mon groupe parlementaire. Permettez-moi de dire que les *lobbies*, qu'il s'agisse des banques, de certaines associations de consommateurs ou parfois de votre propre administration, monsieur le ministre, doivent ouvrir les yeux.

Je m'adresse à Bercy : on ne fait pas de la croissance sur du crédit pourri.

Je m'adresse aux associations de consommateurs : on ne peut pas prétendre défendre les consommateurs quand on déclare attendre simplement le fichier des incidents de paiement.

M. Thierry Benoit. Vous avez raison !

M. Jean-Christophe Lagarde. Je m'adresse enfin aux banques : on ne peut pas refuser en France un système appliqué dans tous les autres pays, simplement pour essayer de préserver un avantage commercial.

M. Jean-Louis Bricout, *rapporteur pour avis*. Bravo !

M. Jean-Christophe Lagarde. Une fois encore, mon intervention à la tribune de l'Assemblée aura été pour moi l'occasion de dénoncer ces *lobbies* qui nuisent à tant de familles. J'espère que ce texte ira à son terme et qu'il sera rapidement mis en application, avec un identifiant permettant de disposer rapidement d'un fichier efficace : nous serons alors enfin dotés d'un véritable outil pour nous attaquer au problème du surendettement. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UDI et sur plusieurs bancs du groupe SRC.)*

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Bravo !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Remarquable !

M. Thierry Benoit. Excellent !

3 - Deuxième séance du mardi 25 juin 2013

Mme Anne Grommerch. Vous souhaitez par exemple généraliser le dispositif PACITEL, le rendre obligatoire pour tous les professionnels : très bien, mais n'oubliez pas de dire aux Français que vous marchez dans nos pas ! En effet, ce dispositif a été consacré par le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, adopté au Sénat en décembre 2011 après avoir été adopté par l'Assemblée nationale.

Concernant le fichier positif du crédit, est-il nécessaire de rappeler que de nombreuses mesures ont été mises en place par la loi du 1er juillet 2010 pourtant réforme du crédit à la consommation afin de lutter contre le surendettement ! Cette loi visait à responsabiliser les prêteurs, améliorer l'information des emprunteurs et renforcer l'accompagnement des ménages surendettés.

Je pense, mes chers collègues, qu'il convient, avant d'envisager d'aller plus loin, de laisser à cette loi le temps de produire ses effets. Le dispositif que le Gouvernement et la majorité ont intégré par amendement au projet de loi ne sera pas efficace. Aucune étude d'impact n'a été réalisée, or le coût financier du fichier positif est exorbitant.

M. Damien Abad. Eh oui ! Elle a raison !

Mme Anne Grommerch. Ce coût est compris, pour la Banque de France, entre 15 et 20 millions d'euros. Pouvez-vous nous expliquer comment vous comptez financer ce dispositif, vu l'état des finances publiques ? En outre, son inefficacité est prouvée : en Belgique, où il existe un tel fichier, le nombre de dossiers de surendettement a augmenté de 48 % entre 2006 et 2011, alors qu'au cours de la même période, il n'a progressé que de 28 % en France.

Monsieur le ministre, je pensais qu'un texte sur la consommation était nécessairement lié à la question du pouvoir d'achat. Vous avez d'ailleurs déclaré à de multiples reprises que ce texte aurait pour conséquence directe de l'augmenter. Or, en examinant attentivement le projet de loi, je constate qu'il n'apporte rien en matière de pouvoir d'achat : cela est regrettable. Rappelons quand même que le pouvoir d'achat est une préoccupation constante de nos concitoyens, d'autant plus qu'il ne cesse de diminuer depuis votre arrivée au pouvoir. À ce titre, l'INSEE a affirmé que le pouvoir d'achat a reculé de 0,9 % en 2012 alors qu'en 2011, sous Nicolas Sarkozy, il avait augmenté. Jamais, depuis 1993, une baisse n'avait été observée !

S'attaquer aux problèmes du consommateur, c'est également trouver des solutions pour améliorer le pouvoir d'achat, ce que vous ne faites pas. Permettez-moi de rappeler une discussion qui a eu lieu lors des débats en commission. Au cours des travaux de la commission des affaires économiques, vous avez refusé un de nos

amendements visant à instaurer un tarif social pour l'accès à internet. Une proposition identique avait pourtant été adoptée à l'unanimité par les députés de votre groupe, les mêmes qui l'ont rejetée cette fois-ci !

(…)

M. Daniel Fasquelle. J'en veux pour preuve l'action de groupe. Damien Abad a bien déposé un certain nombre d'amendements pour tenter d'améliorer le « machin », mais, de toute façon, celui-ci ne fonctionnera pas. J'ajouterai à cela le fichier positif.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Au moins quelque chose de positif ! *(Sourires.)*

M. Daniel Fasquelle. Anne Grommerch en a très bien parlé. Ce dispositif sera cher et complexe à faire fonctionner. Il coûtera cher aux contribuables, parce qu'il reviendra cher à la banque de France. Il coûtera cher aux consommateurs parce que les banques devront, évidemment, mettre la main à la poche…

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Si les banques mettent la main à la poche, c'est grave !

M. Daniel Fasquelle. …pour un résultat qui n'est absolument pas démontré - on voit ce qui s'est passé en Belgique où le fichier positif n'a pas empêché l'explosion du surendettement. Or la loi Lagarde commence seulement à porter ses fruits avec un désendettement qui tend à baisser dans notre pays. Attendez donc au moins que cette loi Lagarde entre pleinement en application et que se passent encore quelques mois pour en dresser un véritable bilan ! Cessons, à peine une loi votée, d'en voter une nouvelle alors que l'on n'a toujours pas fait le bilan de l'application de la précédente !

(…)

M. Lionel Tardy. (…) Enfin, mon principal motif d'inquiétude est que ce texte devienne un véhicule politique destiné à faire plaisir à telle ou telle sensibilité ou personne, et ce sont trois éléments qui m'amènent à le craindre : l'introduction par voie d'amendement du fichier positif, que le Gouvernement s'acharne à créer en dépit de nombreuses objections et avertissements ; la création surprise de l'action de groupe simplifiée,…

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Accélérée !

M. Lionel Tardy. Nous en reparlerons tout à l'heure, monsieur le rapporteur.

…sur laquelle l'improvisation semble totale et les justifications hasardeuses ; un embryon ou, du moins, les premières pierres de dispositions sur l'obsolescence programmée, terrain de jeu favori de nos collègues écologistes, que je ne vois pas cet après-midi dans l'hémicycle.

(…)

M. Dino Cinieri. (…)Autre mesure phare du projet, la création du fichier positif ou registre national des crédits à la consommation.

Le surendettement est un fléau pour bon nombre de nos concitoyens. Pour autant, faut-il stigmatiser encore ceux qui sont tombés dans cette spirale ? Ne faudrait-il pas plutôt accentuer nos efforts sur la pédagogie ? De nombreuses mesures ont été mises en place dans la loi Lagarde du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Elles visent à responsabiliser les prêteurs, à améliorer l'information des emprunteurs et à renforcer l'accompagnement des ménages surendettés. Pourquoi ne voulez-vous pas laisser du temps au temps et permettre à cette loi de produire ses effets avant d'envisager d'aller plus loin ?

(…)

Mme Marianne Dubois. S'agissant du registre national des crédits à la consommation, autrement dit d'un fichier positif destiné à prévenir le surendettement, si chacun comprend les raisons qui motivent sa création, il convient d'être vigilant quant à sa structuration et attentif au fait que le Conseil d'État a considéré qu'il s'agissait d'un dispositif disproportionné. On peut craindre en outre son inefficacité. Les crédits immobiliers ou les crédits renouvelables non utilisés n'y figureront pas, ce qui peut sembler réducteur.

Par ailleurs, la protection des appellations d'origine et de produits qui font l'excellence de nos terroirs apparaît légitime. Néanmoins, il faut déplorer que la procédure soit parfois complexe et décourageante, en particulier lorsqu'il n'existe plus qu'un seul fabricant pour un produit comme c'est le cas pour le vinaigre d'Orléans.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Cela n'a rien à voir avec le texte !

Mme Marianne Dubois. L'amélioration de la protection des noms des collectivités territoriales va dans le bon sens et figurait déjà au sein de l'article 7 du projet de loi Lefebvre.

La proposition de loi déposée par notre groupe, le 6 novembre dernier, a été repoussée par la majorité, mais nous constatons avec satisfaction que le projet de loi reprend le dispositif qu'elle prévoyait.

En conclusion, il convient d'être vigilants sur l'équilibre que nos débats vont donner à ce projet de loi à travers les amendements qui seront proposés. Il semble nécessaire que les relations commerciales demeurent équilibrées. Il faudra notamment veiller à ne pas conférer à l'administration trop de prérogatives. Les niveaux d'amendes en cas d'infraction doivent être dissuasifs mais non excessifs.

Bref, à quelques jours des soldes, opération hautement attendue par nombre de commerçants, l'objectif auquel nous devons nous attacher est celui, vous l'aurez compris, de redonner de la confiance sans instaurer de la défiance. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

(…)

M. Bernard Accoyer. Nous nous interrogeons également sur les conséquences pour les entreprises des pouvoirs considérables que le texte entend donner à certains agents de la DGCCRF.

On ne peut être qu'inquiet face aux conséquences de ce texte dont l'étude d'impact est insuffisante, insuffisamment étudiée, voire absente pour ce qui est du fichier positif.

Parce que ce texte n'est pas fait pour les consommateurs, qui sont avant tout des citoyens, mais pour les associations de consommateurs ; parce qu'il est contre les entreprises et l'emploi, nous ne pouvons, monsieur le ministre, mes chers collègues, que nous y opposer. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe UMP.)*

(…)

Mme Véronique Besse. (…)

Par ailleurs, en ce qui concerne la création d'un fichier positif, c'est-à-dire d'une base de données regroupant les personnes ayant un ou plusieurs crédits en cours, plusieurs remarques doivent être faites.

D'une part, il convient de rappeler que 44 % des crédits souscrits par les ménages sont destinés à acquérir un logement. Or le dispositif proposé par le Gouvernement est un fichier positif restreint aux seuls crédits à la consommation.

D'autre part, je constate qu'aucune étude d'impact n'a été établie pour évaluer l'efficacité de ce fichier positif - efficacité qui reste donc à prouver.

Enfin, les mesures prévues dans le texte pour lutter contre l'obsolescence programmée, symbole d'un capitalisme sans frein, sont insuffisantes. On peut définir l'obsolescence programmée comme une technique consistant à raccourcir délibérément la durée de vie d'un produit afin d'accélérer son renouvellement.

Cette pratique est évidemment condamnable, pour deux raisons. D'une part, elle est génératrice de déchets supplémentaires et a un impact environnemental ; d'autre part, elle pèse sur le budget des ménages et les oblige à consommer toujours davantage.

À l'heure où nos concitoyens cherchent à mieux consommer, c'est-à-dire à moins gaspiller, l'obsolescence programmée doit elle-même devenir obsolète car, en période de crise, le pouvoir d'achat du consommateur doit être préservé.

(…)

M. Bernard Gérard. Je connais bien ce sujet pour m'intéresser à ce secteur d'activité depuis des années, et je peux vous dire que tel est bien le cas.

Concernant maintenant le crédit à la consommation, la précédente majorité a beaucoup œuvré pour son encadrement, avec une obligation renforcée d'information de la part du vendeur et une plus grande prise de conscience de son engagement par le consommateur. Dans la continuité de ces travaux et comme j'avais déjà pu le souligner alors, j'accueille favorablement la volonté de créer un fichier positif,…

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques.* Très bien !

M. Bernard Gérard. …même si la rédaction du dispositif est perfectible et si son efficacité devra être jugée à l'aune de son application. Je crois qu'il faut en terminer avec ce débat qui dure depuis trop longtemps.

(…)

M. Benoît Hamon. (…) Le président Brottes a joué un rôle important dans l'enrichissement de ce texte, notamment sur le renforcement de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

À propos de la CNIL, nous avons tenu compte de son avis dans la construction du registre national des crédits aux particuliers, puisque celui-ci ne comportera que dix millions de noms, ce qui est proportionné à l'objectif de lutte contre le surendettement. Le Gouvernement a fait en sorte que sa proposition de registre tienne compte des observations du Conseil d'État, de la CNIL et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Le fait que la CNIL et la CNCDH se satisfassent d'un fichier qui ne sera pas de vingt-cinq millions de noms, mais de dix millions, nous encourage à avancer. Il fallait créer un instrument efficace et le mieux pouvait être l'ennemi du bien.

4 - Deuxième séance du jeudi 27 juin 2013

- **Article 22 bis**

M. le président. La parole est à Mme Jeanine Dubié, inscrite sur l'article.

Mme Jeanine Dubié. Je tiens à prendre un peu du temps imparti au groupe RRDP pour donner la position d'ensemble des députés du groupe sur le fichier positif et sur la lutte contre le surendettement.

Nous l'avons dit en commission et confirmé lors de la discussion générale : nous ne sommes pas favorables au « répertoire national du crédit aux particuliers » prévu par cet article.

Nous nous retrouvons tous ici, j'espère, sur un point : la nécessité de lutter contre le fléau social qu'est le surendettement des ménages. Le débat, qui existe depuis longtemps, porte sur l'efficacité des moyens de lutte contre le surendettement. Mais il est sage de rester humble face aux difficultés posées, tant les formes, les causes et les effets du surendettement évoluent et sont complexes à appréhender.

La loi Lagarde portant réforme du crédit à la consommation a certainement constitué une avancée dans l'encadrement du crédit à la consommation - en particulier du crédit renouvelable - et dans la lutte contre le surendettement.

Cependant, au regard de l'objet ambitieux qui lui avait été fixé - « développer un crédit plus responsable » -, force est de constater que le chemin qui reste à parcourir est encore long.

Le rapport des sénatrices Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier sur l'application de cette loi met en évidence la persistance de certaines difficultés et l'apparition de nouveaux obstacles. Ceux-ci rendent nécessaire l'adoption de nouvelles mesures pour compléter et améliorer cette réforme, ce qu'a confirmé le rapport du Comité consultatif du secteur financier, qui pointe les désormais fameuses « zones grises ».

Le surendettement a évolué. S'il résultait souvent d'un abus de crédits ces quinze dernières années, il provient de plus en plus des difficultés croissantes que rencontrent les ménages et de l'instabilité de plus en plus grande de leur situation. La crise économique et son corollaire, le chômage, ont touché de plein fouet des familles dont les ressources sont devenues insuffisantes pour faire face à des charges fixes qui, elles, ne diminuent pas.

Le nombre de dépenses « contraintes » - loyer, facture énergétique ou téléphonie - et la part qu'elles représentent dans le budget des ménages ne cessent d'augmenter. De surcroît, la facture d'essence pèse très lourdement sur les familles vivant en dehors des grandes villes et qui n'ont d'autre choix que d'utiliser leur véhicule pour aller travailler ou faire des courses.

Une approche simple et efficace doit être privilégiée pour que les plus fragiles ne contractent pas le « crédit de trop ». Ainsi, mon amendement à l'article 18, qui a été rejeté, prévoyait une évaluation de la solvabilité et du « reste à vivre » préalablement à l'octroi d'un crédit à la consommation.

Ce projet de loi permettra peut-être que soient accordés moins de crédits à la consommation, mais notre conviction, qui a guidé la rédaction de nos amendements, demeure intacte : le crédit à la consommation doit rester un acte volontaire, qui engage le consommateur et responsabilise le préteur.

C'était le sens de nos amendements, qui proposaient de limiter le démarchage pour le crédit renouvelable et d'interdire les liaisons dangereuses entre cartes de crédit et cartes de fidélité.

Les députés radicaux sont très soucieux de la protection des libertés publiques. Tout fichier comporte des risques, c'est la raison même de l'existence de la CNIL. Cette dernière a toujours manifesté une très grande prudence vis-à-vis du fichier positif - même limité à 10 millions de personnes et strictement encadré par la banque de France -, et notamment de l'utilisation du NIR comme identifiant.

Je comprends l'argument selon lequel les libertés publiques sont davantage menacées par les fichiers privés ou par les nouvelles technologies. C'est d'ailleurs l'objet du dernier rapport de la CNIL. Mais ce n'est pas une raison suffisante pour justifier la création d'un nouveau fichier, laquelle n'est jamais sans risque.

La disproportion qui existe entre l'objectif poursuivi par le fichier positif et la lourdeur du dispositif prévu fonde également notre opposition à ce fichier.

Certes, l'obligation de consulter le registre avant d'accorder un crédit à la consommation permettra de rationaliser et de responsabiliser la distribution du crédit en France. Les cas d'abus déraisonnables - les consommateurs disposant de très nombreux crédits renouvelables - seront ainsi limités.

Mais la lourdeur, les complexités techniques de mise à jour, et surtout le coût du fichier positif sont clairement disproportionnés.

Cet argent pourrait être mieux employé pour l'éducation à la gestion ou l'accompagnement de personnes surendettées. Une infirme partie du coût du fichier suffirait à financer une proposition qui me paraît prioritaire, et qui consisterait à nommer un référent social en cas de dépôt d'un dossier de surendettement, pour un meilleur soutien aux personnes qui se trouvent dans un état de détresse financière, psychologique et sociale.

Lutter contre le surendettement passe aussi par l'éducation. La proposition du rapport du Sénat visant à la mise en place des modules d'éducation budgétaire à la fin du primaire, du collège et du lycée nous paraît également prioritaire et bien moins coûteuse.

Au final, je crois que le fichier positif ne mérite ni excès d'honneur ni excès d'indignité. Je tenais à exprimer la conviction des députés RRDP et à dire clairement notre désaccord avec le Gouvernement sur ce sujet, désaccord qui ne remet nullement en cause notre position sur la loi dans sa globalité.

M. le président. La parole est à Jean-Christophe Lagarde.

M. Jean-Christophe Lagarde. Monsieur le président, m'exprimer maintenant me permettra d'être plus bref dans la défense de mes amendements.

Nous parlons d'un combat que je mène depuis des années et auquel je tiens à associer Mme Grosskost ainsi que d'autres parlementaires siégeant sur tous les bancs et des associations - l'association CRESUS notamment, qui nous a beaucoup aidés.

Il y a urgence en effet, car un peu plus de deux cent mille familles sont touchées chaque année par le surendettement, synonyme pour elles d'exclusion durable de la société, d'années de galère et, parfois, de dislocation. Au-delà du coût économique pour notre pays, le surendettement a donc un coût social qui n'est pas négligeable, même s'il n'est pas quantifié.

L'urgence se caractérise également par le fait qu'il y a, dans notre pays, deux fois plus de familles surendettées que dans les pays ayant adopté ce type de répertoire, pour un endettement deux fois plus lourd.

Le projet de loi introduit le principe de la coresponsabilité de l'emprunt, à laquelle nous tenons beaucoup. En effet, lorsque chacun d'entre nous prête de l'argent, il est responsable du prêt qu'il octroie, ce que ne reconnaissent pour l'instant ni la législation ni la jurisprudence.

Le répertoire proposé rend possible la consultation effective des données concernant l'endettement potentiel ou réel d'une famille. D'où il découlera, pour le prêteur, l'obligation de vérifier la situation d'endettement et la capacité de remboursement de l'emprunteur. C'est le contraire de ce qui se passe aujourd'hui, où l'on se borne à appréhender chaque emprunteur à travers des catégories statistiques, ce qui explique l'augmentation considérable du nombre d'accidents.

La mise en place de ce répertoire répond à trois objectifs. Le premier, c'est de sauver 50 % des gens ou du surendettement, ou au moins d'un surendettement considérablement supérieur à celui que l'on constate dans les pays qui disposent d'un tel répertoire.

Le deuxième, c'est de baisser le coût du crédit. En effet, mes chers collègues, ne soyons pas naïfs : puisqu'il y a des gens qui ne remboursent pas, il faut bien que quelqu'un paie ! Or ce ne sont évidemment pas les organismes de crédit mais ceux qui remboursent leurs emprunts. Il est donc possible de baisser légèrement le coût du crédit - de 0,3 %, selon certains organismes, pour le crédit à la consommation, ce qui n'est pas neutre et représente des centaines de millions, voire des milliards d'euros chaque année.

Il s'agit enfin de démocratiser le crédit. Le président Jacques Chirac l'avait dit le premier, il y a quelques années : 40 % de nos compatriotes sont exclus du crédit, simplement parce qu'on leur applique des statistiques sans vérifier leur réelle capacité d'emprunt.

Éviter les drames humains, baisser le coût du crédit et élargir la capacité de crédit à des gens à qui on le refuse alors qu'ils sont pourtant solvables me paraissent autant d'objectifs propres à faire de ce texte une loi d'intérêt général, monsieur le ministre. Ce n'est pas parce qu'elle est aujourd'hui portée par votre gouvernement que je dirai le contraire, quand bien même je m'y suis essayé pendant dix ans, avec moins de succès !

Quoi qu'il en soit, des associations, des organismes de crédit et des lobbies qui y étaient totalement opposés ont fini par être convaincus par ce répertoire, tout comme le président de la commission des affaires économiques, que je remercie ici, même si, en novembre dernier, vous avez rejeté une de mes propositions allant dans ce sens, monsieur Brottes, car vous souhaitiez intégrer ce répertoire dans la loi sur la consommation. Peu importe, puisque cette idée avance et qu'elle va enfin rendre service à notre pays.

Je terminerai par une demande, monsieur le ministre. Ce répertoire a tellement fait débat et il est l'objet de tant de fantasmes qu'il est indispensable qu'il fasse l'objet d'une évaluation un an après sa mise en place, puis chaque année. Je souhaiterais que le Parlement soit associé à cette évaluation.

M. Pouria Amirshahi. Il a raison !

M. Jean-Christophe Lagarde. Cela permettrait aux associations, aux bailleurs de fonds et, naturellement, au Gouvernement et aux parlementaires de constater l'efficience du dispositif. Parmi les pays européens qui l'ont mis en place, certains en effet ont pu faire fausse route et opté pour un dispositif générant des effets pervers. Je ne pense pas que cela soit le cas avec le texte que vous nous présentez, mais on n'a jamais la science infuse, et rien ne vaut un constat tiré de l'expérience.

M. Thierry Benoit. Bravo !

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. J'exprimerai la position du groupe UMP sur ce fichier positif, auquel nous nous sommes toujours opposés, qu'il s'agisse de la loi Lagarde ou du projet de loi Lefebvre, et ce pour différentes raisons. Moi-même, j'avais, à titre personnel, soutenu la proposition de loi de Jean-Christophe Lagarde en commission des affaires économiques, ce qui montre bien que nous traitons d'un sujet qui dépasse les clivages partisans habituels…

M. Thierry Benoit. Un sujet transversal !

M. Damien Abad. L'évaluation est donc essentielle, et il faut absolument qu'elle ait lieu, une fois le fichier mis en place. Cela dit, voici les quelques points que je voudrais soulever ici.

Le premier est une remarque de forme. Il est toujours regrettable pour les parlementaires de se voir proposer une disposition d'une telle importance par voie d'amendement, en commission des affaires économiques. Nous aurions préféré qu'elle figure dans le texte initial, mais vous nous avez expliqué que des problèmes s'étaient posés sur la constitutionnalité du dispositif et sur son périmètre, d'où le fait que vous n'avez retenu que le crédit à la consommation et non le crédit immobilier.

Mon second point porte sur l'efficacité d'un tel dispositif. Nous avons échangé des chiffres, que je ne redonnerai pas ici, sur le montant et sur le nombre de dossiers de surendettement, or le lien entre la mise en place d'un tel fichier et la réduction du surendettement ne me semble pas si solidement établi que cela. Dans certains pays notamment, ce lien n'apparaît pas directement.

Se pose ensuite la question de la mise à jour en temps réel de ce fichier. Nous attendons vos réponses sur ce point.

Nous les attendons aussi sur la question du coût. Vous nous avez certes fourni des éléments en commission, mais les chiffres varient en fonction des interlocuteurs.

Enfin et surtout, nous n'avons pas d'étude d'impact. Or, comme l'a rappelé Jean-Christophe Lagarde, il s'agit d'un dispositif dont nous devons absolument évaluer l'efficacité et mesurer les éventuelles dérives.

Je vous repose pour finir ma question au sujet des observations du Conseil d'État, dont il serait important que l'Assemblée connaisse les éléments essentiels, pour être éclairée.

Voilà qui résume la position du groupe UMP sur la question du fichier positif.

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Nous arrivons à l'introduction du fameux registre national des crédits aux particuliers, pour faire plus simple : le fichier positif. Pour moi, et je m'exprime à titre personnel, le fichier positif est l'exemple même de la fausse bonne idée, qui revient régulièrement, et que l'on a du mal à mettre en place, vu l'absence de consensus minimal sur le sujet.

M. Pouria Amirshahi. Vu plutôt l'absence de volonté !

M. Lionel Tardy. Je n'en sais rien. Je me suis déjà exprimé contre la création de ce fichier lors de précédentes propositions de loi sur le sujet, mais le Gouvernement ayant l'air de vouloir passer en force, il me paraît nécessaire de rappeler les objections à cette idée, et elles sont nombreuses.

S'il ne fallait retenir qu'un argument contre ce registre, ce serait le plus simple. Comme son nom l'indique, il s'agit ni plus ni moins d'un fichage à grande échelle, sans pour autant que l'on ait une idée précise du nombre de personnes concernées - probablement plusieurs millions, et l'on parle de dix-huit millions de foyers.

Malgré les précautions contenues dans cet article pour sécuriser les données, croire qu'elles seront protégées est une complète chimère. Le risque de détournement à des fins commerciales est, en revanche, inévitable.

De même, contrôler les motifs de la consultation du fichier s'annonce très difficile, pour ne pas dire impossible. Le problème est ce qui va se passer entre la chaise et le clavier, et vous verrez que l'on aura des surprises.

La CNIL a également eu l'occasion d'évoquer ses craintes concernant la vie privée. Pour moi, ce fichage ne répond pas à des objectifs de sécurité publique, et pourtant il s'agit d'une intrusion dans notre vie privée.

Le fichier positif est en fait une usine à gaz, à l'effet explosif pour toutes les personnes qui y seront inscrites. On cherche à les protéger, mais ces personnes se retrouveront fichées sans le savoir - à l'insu de leur plein gré, comme le diraient certains.

M. Jean-Christophe Lagarde. Chacun sait que ça a explosé dans les vingt-six pays européens qui l'utilisent !

M. le président. La parole est à Mme Michèle Bonneton.

Mme Michèle Bonneton. Nous approuvons, bien entendu, l'objectif du registre national des crédits aux particuliers, qui consiste à désendetter les consommateurs. Son principal intérêt est qu'il responsabilise les prêteurs, ce qui n'est pas tout à fait le cas aujourd'hui.

Cependant, son efficacité n'est pas prouvée là où il a été mis en place, en Belgique par exemple. En effet, les raisons du surendettement sont d'abord le manque de pouvoir d'achat des ménages et les accidents de la vie : chômage, maladie, accident, séparation…

Par ailleurs, nous nous demandons toujours sur quels identifiants il se basera, et je serais heureuse que le ministre puisse nous apporter la réponse.

Le ministre nous a dit par ailleurs en commission que ce fichier concernerait environ dix millions de personnes - un peu plus, selon M. Tardy. C'est beaucoup, et cela peut conduire à certaines atteintes aux libertés publiques.

Ne ferions-nous pas davantage progresser le désendettement grâce à des mesures que je qualifierais de pédagogiques, comme, par exemple, le dialogue avec les travailleurs sociaux, ou par des mesures d'encadrement des moyens de paiement, ainsi que le proposaient certains de nos amendements précédents ?

M. Jean-Christophe Lagarde. Cela fait vingt ans qu'on essaie !

Mme Michèle Bonneton. Au sein de notre groupe, certains voient plutôt le verre à moitié plein ; d'autres, le verre à moitié vide.

M. le président. Mes chers collègues, les positions de principe ayant été exprimées, nous allons essayer d'accélérer sur la défense des amendements, de manière à boucler ce sujet avant le dîner.

Si vous en êtes d'accord, je peux donc considérer que les amendements identiques de suppression de l'article 22 bis, nos 290 et 492, ont déjà été défendus par M. Tardy et par M. Abad.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avis défavorable, évidemment. Avec cohérence, M. Tardy propose la suppression de cette disposition sans suggérer d'alternative…

M. Lionel Tardy. L'alternative, c'est l'amendement de tout à l'heure, qu'il fallait adopter !

M. Razzy Hammadi, rapporteur. D'autres soutiennent nos objectifs mais ne veulent pas de ce fichier en l'état. Je préférais la démarche qui était la leur sur l'action de groupe, à l'article 1er, puisqu'ils proposaient des solutions alternatives, alors qu'ici nous avons à faire à une opposition pure et simple au fichier positif.

Mme Catherine Vautrin. Rien de nouveau !

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Sur le principe, permettez-moi d'être choqué par le fait que ces mêmes personnes n'aient pas été dérangées, ces dix dernières années, par des fichiers bien moins proportionnels, bien moins cadrés et davantage censurés, par le Conseil constitutionnel notamment.

M. Lionel Tardy. Cela n'a rien à voir !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Les mêmes ne sont jamais intervenus dans cet hémicycle pour dire qu'il n'était pas normal que des entreprises privées détiennent des fichiers répertoriant plus de dix millions d'usagers pour en faire un usage privé.

Il s'agit ici de ficher en effet près de dix millions de foyers, mais pour un usage public, dans un cadre public et sous l'autorité de la Banque de France, avec, pour objectif, la lutte contre le surendettement.

J'aurais donc souhaité, mes chers collègues, que vous fassiez montre du même esprit de combat à l'encontre des entreprises privées qui utilisent des fichiers et ont même demandé par le passé à la CNIL l'autorisation de pouvoir les croiser avec ceux de leurs différentes succursales ou d'autres entreprises associées.

Rappelons enfin qu'un certain nombre de banques sont opposées à la mise en place d'un registre national du crédit pour des raisons financières.

M. Jean-Christophe Lagarde. Protectionnisme !

M. Razzy Hammadi, *rapporteu*r. Ce n'est pas que cette disposition leur coûte, mais elles veulent défendre les 30 % du marché pour lesquels elles ont un fichier.

M. Jean-Christophe Lagarde. Et elles utilisent des fichiers à l'étranger sans vergogne !

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Elles participent d'ailleurs à la mise en place de registres nationaux ou de fichiers positifs dans d'autres pays, lorsque le marché n'est pas mûr, où elles en profitent pour se positionner sur le projet alors même qu'elles sont actionnaires d'entreprises privées qui mettent en place ce type de fichier.

Je ne m'attarderai pas sur l'utilité d'une telle disposition, dont le débat démontrera tout le bien-fondé : elle permet d'éviter le crédit de trop, la démoralisation, la déresponsabilisation. Il s'agit d'un élément nouveau pour les commissions de surendettement et je suis sûr, pour bien connaître ceux qui travaillent dans ces commissions et y avoir même participé, que nous assisterons à un début de retournement de charge de la preuve lorsqu'il faudra mettre en place les moratoires ou les plans de redressement personnel.

C'est en tout cas un bel acquis, merci monsieur le ministre.

Avis défavorable à ces deux amendements de suppression.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Nous en arrivons à une partie importante de ce texte, qu'il a fallu construire. Pour ce qui me concerne, je serais le plus mal placé pour revendiquer la paternité de ce registre national des crédits. J'ai d'abord dû engager un travail sur moi-même car je n'étais pas acquis à ce principe ; mais les nombreuses rencontres sur le terrain avec les acteurs concernés ont fini par emporter ma conviction. La naissance de ce registre est l'illustration même d'une coproduction transpartisane, entre l'exécutif et le législatif, en concertation aussi avec le mouvement caritatif et associatif qui a beaucoup œuvré pour mobiliser les esprits autour de la création de ce registre, de telle sorte que l'on aboutisse à cette solution dont nous avons voulu qu'elle ne soit pas censurée. L'expérience de nos prédécesseurs, qui avaient montré un certain goût pour les fichiers, nous a servis, en nous apprenant notamment qu'il fallait laisser le Conseil d'État jouer son rôle de conseil auprès du Gouvernement pour que ce fichier, de par sa taille, soit proportionné à l'objectif qui lui était assigné, la lutte contre le surendettement, en conformité avec la Constitution.

Nous vous proposons aujourd'hui, à partir de l'avis du Conseil d'État, de créer un registre national des crédits qui se concentre sur le crédit à la consommation parce qu'il est en cause dans 87 % des dossiers de surendettement. Ce registre, qui devrait regrouper entre 10 et 12 millions de personnes, sera construit à partir d'un identifiant conçu de façon à éviter les risques d'homonymie et surtout à nous permettre de disposer d'informations qui ne changent pas et qui garantissent la bonne identification des personnes. Nous aurons enfin ce registre qui devrait permettre de responsabiliser le prêteur. Le changement, c'est celui-là. Je le dis et je le répète, aucune association caritative investie dans la lutte contre le surendettement n'a jamais prétendu que le registre ferait disparaître le surendettement dans ce pays. Il évitera simplement le crédit de trop en responsabilisant enfin le prêteur.

M. Jean-Christophe Lagarde. C'est vrai.

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Ne nous laissons pas abuser par la stratégie de quelques-uns, en particulier un certain nombre d'établissements, surtout ceux qui dominent le marché, qui ont de vrais intérêts à ce qu'il n'y ait pas de registre, parce qu'aujourd'hui ils en disposent d'un de facto dès lors qu'ils sont acteurs dominants de ces marchés.

M. Jean-Christophe Lagarde. Mais citez des noms ! La BNP !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. La création de ce registre représente un progrès essentiel. D'ailleurs, je veux saluer la forme de consensus qui existait voici encore quelques mois en sa faveur. Un Français fameux, le 10 mars 2012, répondant à la question d'un autre Français dans l'émission « Face aux Français », n'avait-il pas proclamé : « Ce registre, je le ferai » ? C'était Nicolas Sarkozy, et c'était avant les élections présidentielles.

M. Razzy Hammadi, rapporteur. C'est fait !

M. Jean-Christophe Lagarde. Il avait su vous convaincre !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Nous allons donc faire un registre national du crédit en direction des particuliers. Je le dis à l'intention des parlementaires de l'UMP car aujourd'hui, au-delà de toutes ces incursions dans la vie politique d'il y a quelques mois, nous avons véritablement affaire à un instrument de responsabilisation du prêteur, j'insiste sur ce point. Le registre sera mis à jour quotidiennement et nous permettra demain, ou en tout cas dans de proches délais, car il faudra le constituer sous l'égide de la Banque de France, de mieux lutter contre le surendettement, de permettre de détecter plus vite les familles les plus vulnérables et, au bout du compte, de remplir une mission d'accompagnement et d'aide, extrêmement utile et concrète à destination de centaines de milliers de familles françaises. (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Bravo ! Excellent !

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Rappelons que ce fichier ne correspond à aucun objectif de sécurité publique et que nous ne disposons d'aucune étude d'impact sur sa création. Demandons-nous réellement quel sera l'effet de ce fichier. Nous l'avons déjà dit en commission, si l'on en croit les rapports produits sur le sujet, en particulier celui du groupe de travail sénatorial, il n'aura aucun effet substantiel car la souscription excessive de crédits n'est pas la cause principale du surendettement.

Le ministre l'a souligné, le terme qui revient le plus souvent est celui de « proportionnalité ». À mon avis, le périmètre et les risques de fichage devraient être proportionnés à son utilité, ce qui n'est visiblement pas le cas. Rappelons que le Conseil constitutionnel a déjà censuré un fichier qui n'était pas justifié par un motif d'intérêt général ni mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

Vu les craintes qui ont été exprimées sur les risques d'atteinte au respect de la vie privée et le détournement des données, je ne serais pas étonné si le fichier positif subissait le même sort.

(Les amendements identiques nos 290 et 492 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n°520.

M. Damien Abad. Il est défendu.

(L'amendement n° 520, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement rédactionnel n° 1000 de la commission des affaires économiques.

(L'amendement n° 1000, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n°291.

M. Lionel Tardy. La Banque de France s'est montrée à plusieurs reprises réticente à la création d'un fichier positif. Dès lors, cependant, que le Gouvernement veut absolument le créer, la Banque de France serait la mieux placée pour le gérer. Néanmoins, le texte emploie les termes « placé sous la responsabilité de » au lieu, tout simplement, de parler de gestion. Que souhaite réellement le Gouvernement ? L'usage de cette formule signifie-t-il qu'il envisage de déléguer la gestion du fichier à un organisme privé, contrairement à son intention initiale ?

M**. le président**. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Ce n'est pas la Banque de France qui décide, mais le Parlement. Avis défavorable. (Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)

(L'amendement n° 291, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n°292.

M. Lionel Tardy. Ce n'est pas un comité de suivi, aussi efficace soit-il, qui permettra d'éviter les risques liés au fichage. Si l'on veut évaluer la mise en place et les effets du fichier positif, il faudra se référer au rapport prévu à l'article 22 sexies plutôt que de créer un énième comité.

(L'amendement n° 292, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n°293.

M. Lionel Tardy. Il est défendu.

(L'amendement n° 293, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde pour soutenir l'amendement n° 587.

M. Jean-Christophe Lagarde. Avec votre autorisation, monsieur le président, je présenterai également l'amendement n° 588 qui obéit à la même logique. Nous n'avons pas la même conception de la constitution du fichier. Il nous semble au contraire, en effet, qu'il n'était pas nécessaire d'obliger les organismes à consulter ce fichier, il suffisait de le leur permettre. Dès lors que la consultation est permise, si ce fichier n'a pas été consulté, il s'agit d'une perte en intérêt mais aussi en capital, ce qui est très dissuasif. Je ne suis pas certain que nous y gagnions. Notre objectif essentiel était en fait d'obliger les banquiers à faire leur travail, qui est d'évaluer un risque. Ils peuvent aussi décider de ne pas le faire, à leurs risques et périls.

Cela étant, ce n'est pas un drame, juste une divergence dans notre approche philosophique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Par expérience et surtout après avoir travaillé sur ce dossier, en particulier avec les conseillers d'État, je me demande comment nous pourrions justifier la constitution d'un fichier de 10 à 12 millions de personnes dont la consultation serait facultative.

M. Jean-Christophe Lagarde. Votre argument m'a convaincu ! Je les retire.

(Les amendements nos587et 588 sont successivement retirés.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n°294.

M. Lionel Tardy. Cet amendement est important. En étendant la portée du fichier positif, vous élargissez l'ampleur du fichage. L'article 22 bis dispose que le registre national recense les crédits à la consommation mais la liste contient les autorisations de découvert. Celles-ci, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois, s'apparentent à un crédit mais ne sont pas un crédit à proprement parler. Surtout, elles concernent le lien contractuel qui lie un client à sa banque. Le fait que le fichier positif vienne s'y immiscer

me paraît assez douteux. Cet amendement tend donc à les supprimer du registre national des crédits aux particuliers.

(L'amendement n° 294, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°1013.

M. Jean-Christophe Lagarde. Il s'agit de retirer du fichier un certain nombre d'éléments par cohérence avec le champ des dispositions relatives à l'actuel fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Cette clarification utile et efficace me donne l'occasion de saluer l'immense travail de M. Lagarde sur le sujet et surtout celui que nous accomplissons au quotidien au sein du groupe d'étude sur le surendettement. Avis favorable.

(L'amendement n° 1013, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement rédactionnel n°1001 de la commission des affaires économiques.

(L'amendement n° 1001, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde pour soutenir l'amendement n° 590 et peut-être présenter en même temps l'amendement n° 591.

M. Jean-Christophe Lagarde. Le montant de 200 euros institué par ce projet de loi paraît trop faible. Il peut en effet correspondre, sur une carte de crédit revolving utilisée au supermarché, au montant des grosses courses du mois. Monsieur le rapporteur a raison, ce n'est pas la Banque de France qui fait la loi, mais pour avoir travaillé avec le Gouverneur de la Banque de France voici quelques années sur le sujet, retenir un seuil qui peut être facilement atteint par certaines familles pour des courses de première nécessité risque de ne pas être gérable. Il n'y a pas de drame, j'invite le Gouvernement et nos amis parlementaires à y réfléchir. Cet amendement vise par conséquent à le porter à 500 euros.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Même avis. Il y a la question du plafond mais aussi celle du tirage, ce qui n'est pas exactement la même chose.

(Les amendements nos 590 et 591, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement rédactionnel n°1002 de la commission des affaires économiques.

(L'amendement n° 1002, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°1014 ainsi que l'amendement n° 1015.

M. Jean-Christophe Lagarde. Cet amendement important me semble répondre en partie aux inquiétudes exprimées tout à l'heure par M. Tardy.

La qualité des informations qui seront recensées dans le fichier ne peut pas être placée sous la responsabilité de la Banque de France puisque ce n'est pas elle qui fournira les informations. C'est à celui qui les apporte d'assumer cette responsabilité. Tel est l'objet de ces amendements.

(Les amendements nos 1014 et 1015, acceptés par la commission et le Gouvernement, sont successivement adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°592.

M. Jean-Christophe Lagarde. Nous en arrivons à un élément essentiel. J'imagine que, comme d'autres, vous n'accepterez pas que cette disposition figure dans la loi. Il s'agit là de ce que l'on nomme classiquement un amendement d'appel.

Trois solutions se présentent à vous, monsieur le ministre, c'est vous qui déciderez, et pas le Parlement malheureusement, car je pense que vous ferez repousser cet amendement.

Première solution : vous créez un identifiant spécifique. Mais alors il faut en moyenne sept ans pour que les crédits en cours se terminent et que le répertoire prenne toute son efficience.

Deuxième solution : le NIR, le numéro d'inscription au répertoire. C'est une solution qu'il faut exclure absolument, parce qu'il y aurait pour le coup un problème au regard des libertés publiques, et parce que là aussi il faudrait encore sept ans pour vider les crédits en cours.

Troisième solution, celle que je propose : utiliser un identifiant qui existe déjà, le FICOBA, dont nous sommes tous, d'ailleurs, détenteurs puisque chaque compte bancaire se rapporte à un seul numéro FICOBA. Si vous détenez dix comptes bancaires, tous remontent au numéro FICOBA. Ce dernier est aujourd'hui utilisé très fréquemment, par exemple pour les huissiers de justice quand ils doivent savoir où saisir l'argent dû par tel ou tel de nos concitoyens.

Ce fichier ne pose pas de problème en matière de libertés publiques. C'est un fichier bancaire, il a le mérite d'exister et il est immédiatement applicable. Le numéro ne coûte rien et me semble être le plus efficient. Il est reconnu dans le domaine bancaire et, de la même façon qu'il est utilisé pour les poursuites, il peut l'être pour la prévention.

On m'a objecté que le taux d'erreur de cet identifiant pourrait être, de mémoire, de 7 pour 10 000. Au regard du taux d'erreur des autres fichiers utilisés aujourd'hui, cela ne constitue pas un grand risque. Il suffit de prévoir dans les décrets d'application la capacité de la personne à apporter la preuve qu'il ne s'agit pas d'elle.

Monsieur le ministre, vous avez pu, avec les acteurs de terrain, constater la nécessité d'une telle mesure, laquelle permettra d'éviter nombre d'entrées en surendettement - à peu près 30 000 par an - et l'aggravation de situations de surendettement - à peu près 60 000 par an. Ma proposition est le moyen d'avoir rapidement à notre disposition l'outil dont nous avons besoin.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Je laisserai au ministre le soin d'argumenter plus longuement sur les données les plus adaptées et le numéro qui servira de base.

Il faut savoir que le comité de préfiguration a écarté cette solution - ce qui ne veut pas dire qu'on ne pourra pas utiliser les données qui constituent le FICOBA.

Monsieur Lagarde, vous parlez d'un taux d'erreur de 7 pour 10 000. Je peux vous renvoyer à un autre chiffre tout aussi important : pour une consultation du FICOBA, nous aurons cinquante consultations du RNCP.

Deuxième élément à ce stade qui montre que le FICOBA tel qu'il est aujourd'hui n'est pas le fichier adéquat, c'est évidemment sa rectification et sa mise à jour qui font d'ailleurs, comme vous le savez, quelquefois l'objet de rectifications complémentaires plusieurs heures ou plusieurs jours après ; ce qui ne permet pas la consultation instantanée que nous voulons pour le RNCP.

Pour toutes ces raisons, la commission émet un avis défavorable à l'amendement de M. Lagarde.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. M. Lagarde a posé une question importante. Je suis d'accord sur le fait que le NIR, en tant que tel, doit être écarté. La CNIL nous l'a signifié, ainsi que le Conseil d'État. Il est jusqu'à présent réservé à la sphère sociale et il n'est pas question pour nous de prendre un risque quelconque avec l'utilisation de cet identifiant.

La réalité du FICOBA, c'est : nom, prénom, date et lieu de naissance. En soi, cela peut être une base, mais ce n'est pas suffisant, ou pas suffisamment fiable à nos yeux pour constituer ce qui sera le numéro d'identifiant du registre national des crédits, notamment parce qu'il peut y avoir des problèmes de saisie ou d'homonymie.

C'est la raison pour laquelle nous avons demandé que la Banque de France et les établissements de crédit, en lien avec la CNIL, travaillent à un identifiant dont je n'hésite pas à dire qu'il pourrait être demain le NIR de la sphère bancaire et être utilisé pour faciliter et fiabiliser le fonctionnement de tous les fichiers bancaires, le RNCP, bien sûr, mais aussi le fichier central des chèques, et le FICOBA lui-même. C'est la solution que le Gouvernement a retenue.

Pour ces raisons, j'émets un avis défavorable à votre amendement, monsieur Lagarde.

(L'amendement n° 592 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n°295.

M. Lionel Tardy. De nombreux avis et rapports ont été produits sur le fichier positif. Autant s'en servir pour essayer de faire mieux !

Le rapport du groupe de travail sénatorial sur le fichier positif de 2012 préconisait que l'identifiant sécurisé soit dérivé du numéro de sécurité sociale, seul moyen d'assurer un niveau de sécurité relativement satisfaisant.

Nous avons eu un débat sur cette question. Je crois que le Gouvernement préfère utiliser l'état civil.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Nous venons d'en parler. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Défavorable.

(L'amendement n° 295 n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n°1003 de M. le rapporteur est rédactionnel.

(L'amendement n° 1003, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n°296.

M. Lionel Tardy. L'alinéa 59 permet à un établissement situé dans un état de l'Union européenne autre que la France de consulter le registre, lorsqu'un résident français lui demande un crédit.

Ce faisant, il crée une rupture d'égalité entre nationaux et étrangers. En effet, il n'y a pas, à ma connaissance de réciprocité pour les étrangers vivant en France et souscrivant un crédit. Surtout, cette consultation n'est alors pas obligatoire pour les vendeurs, alors qu'elle l'est en France.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Il s'agit d'une obligation communautaire qui découle d'une directive. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Défavorable.

(L'amendement n° 296 n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n°1004 de M. le rapporteur est rédactionnel.

(L'amendement n° 1004, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. L'amendement n°1005 de M. le rapporteur est également rédactionnel.

(L'amendement n° 1005, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n°297.

M. Lionel Tardy. Il est défendu.

(L'amendement n° 297, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n°1006 de M. le rapporteur est rédactionnel.

(L'amendement n° 1006, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n°298.

M. Lionel Tardy. Le Gouvernement veut frapper fort pour punir les établissements de crédit qui ne se soumettraient pas à l'obligation de consulter le fichier positif. En l'occurrence, la sanction prévue est la déchéance des intérêts.

Frapper fort, c'est bien, mais cela n'empêche pas d'être précis. Où est la procédure rattachée à cette nouvelle sanction ? Où est la proportionnalité qui doit être prévue pour toute sanction ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Défavorable.

(L'amendement n° 298 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°589.

M. Jean-Christophe Lagarde. Il est retiré.

(L'amendement n°589 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°593.

M. Jean-Christophe Lagarde. M. Tardy semblait penser que le Gouvernement frappait trop fort sur les établissements de crédit. Je pense qu'en l'occurrence, il se prive d'une possibilité et qu'il ne frappe pas assez fort !

Quand un établissement de crédit ne consulte pas le répertoire -vous savez que nos débats servent parfois à établir la jurisprudence - ou lorsqu'il le consulte, mais qu'il prend un risque inconsidéré, nous défendons l'idée que, non seulement les intérêts peuvent être perdus, mais que le juge peut décider de la perte d'une partie du capital lorsqu'un prêt est déraisonnable ou, dans le cas d'espèce, lorsqu'il est déraisonnable au point que l'établissement n'a même pas consulté le répertoire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Monsieur Lagarde, je comprends mieux pourquoi vous ne souhaitiez pas que la consultation soit obligatoire !

M. Jean-Christophe Lagarde. Mon dispositif est beaucoup plus dissuasif ! (Sourires.)

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Il est un peu excessif de toucher à la fois aux intérêts et au capital.

M. Jean-Christophe Lagarde. Un centriste excessif, ce n'est pas possible ! ((Sourires.)

M. Razzy Hammadi, rapporteur. En outre, monsieur Lagarde, vous savez comme moi qu'en commission de surendettement, où nous aurons besoin de l'argument du registre national des crédits, dans la plupart des cas, le capital n'est pas remboursé.

Avant que vous ne nous rejoigniez, je voudrais rappeler, notamment parce que nous en avions parlé tous les deux, que cette assemblée a voté un amendement ramenant les plans de rétablissement personnel de huit à cinq ans.

Cela étant, une fois votée, d'ici quelques minutes, je l'espère, la création du registre national des crédits, les prêteurs immoraux et non responsabilisés en auront pour leur compte.

Avis défavorable.

M. Jean-Christophe Lagarde. « Pour leur compte » n'est pas l'expression qui convient !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Défavorable.

(L'amendement n° 593 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°966.

M. Jean-Christophe Lagarde. Il est retiré.

(L'amendement n°966 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°969.

M. Jean-Christophe Lagarde. Il est défendu.

(L'amendement n° 969, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n°1007 de M. le rapporteur est rédactionnel.

(L'amendement n° 1007, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°594.

M. Jean-Christophe Lagarde. S'agissant du dispositif que vous prévoyez, monsieur le ministre, l'un des risques qui existent ne porte pas sur les libertés publiques, comme je l'ai entendu trop souvent ; c'est que des établissements de crédit puissent se servir de l'information collectée pour faire de la prospection commerciale. C'est le risque qui m'inquiète le plus, car cela s'est produit dans des pays qui n'avaient pas confié le fichier, comme vous le faites, à juste raison, à un organisme public - la Banque de France en l'espèce. Malgré tout, l'information que l'on peut retirer de ce fichier, par des consultations répétées, ne doit pas pouvoir servir à une exploitation commerciale.

Le dispositif que j'ai imaginé est simple : pour éviter un traitement automatisé, la conservation, la preuve de la consultation du fichier ne doit pouvoir se faire que sur papier. Vous pouvez ainsi la fournir à un juge, mais vous ne pouvez pas l'utiliser de façon automatisée, car cela coûterait beaucoup trop cher.

C'est peut-être excessif…Mais si le Gouvernement pense que les centristes deviennent excessifs, où va-t-on ? (Sourires.)

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Défavorable.

(L'amendement n° 594 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°595.

M. Jean-Christophe Lagarde. Même argumentation. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Je vous propose, monsieur Lagarde, de retirer cet amendement, car vous avez déposé un amendement n°1012 qui participe de la même idée importante et utile d'encadrement et de contrôle.

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Jean-Christophe Lagarde. Je retire l'amendement.

(L'amendement n°595 est retiré.)

M. le président. L'amendement n°1008 de M. le rapporteur est rédactionnel.

(L'amendement n° 1008, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir l'amendement n°1012.

M. Jean-Christophe Lagarde. Puisqu'on m'invite à défendre cet amendement, je vais le présenter !

C'est la même philosophie qui le sous-tend, mais les moyens sont différents.

Le fait d'empêcher la prospection commerciale est essentiel. Nous nous adressons à des personnes qui sont dans une situation de fragilité sociale, morale, intellectuelle et familiale extrêmement grave. Le fait de recevoir une offre commerciale a priori alléchante, qui semble pouvoir vous sortir de vos difficultés, a eu des conséquences dramatiques dans d'autres pays. Il faut être très vigilant - je parlais d'évaluation tout à l'heure - et intransigeant par rapport à ce type de pratique si elle venait à se produire à partir d'un tel répertoire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Favorable.

(L'amendement n° 1012 est adopté.)

M. le président. L'amendement n°1009 de M. le rapporteur est rédactionnel.

(L'amendement n° 1009, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 22 bis, amendé, est adopté.)

2. Sénat

a. Projet de loi n° 176

- **Article 22 bis (nouveau)**

I. - Le chapitre III du titre III du livre III du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Est insérée une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers », qui comprend les articles L. 333-1 à L. 333-3-1 ;

2° Est insérée une section 2 intitulée : « Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers », qui comprend les articles L. 333-4 et L. 333-5 ;

3° L'article L. 333-6 est abrogé ;

4° Est insérée une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Registre national des crédits aux particuliers

« Art. L. 333-6. - Il est institué un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre, dénommé "registre national des crédits aux particuliers", est placé sous la responsabilité de la Banque de France. Il est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Ce registre recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux consommateurs, ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du présent titre III et aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations.

« Un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers est placé auprès de la Banque de France. Un décret en Conseil d'État précise la composition et les missions de ce comité.

« Art. L. 333-7. - Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques, en fournissant aux établissements de crédit mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques qui sollicitent un crédit, et, le cas échéant, des personnes physiques qui se portent caution.

« Art. L. 333-8. - En application de l'article L. 311-9, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 consultent obligatoirement le registre national des crédits aux particuliers avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les caisses de crédit municipal mentionnées à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne sont pas tenues de consulter le registre national des crédits aux particuliers avant l'octroi de prêts sur gage corporel.

« En application du quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du présent code, les établissements mentionnés au premier alinéa du présent article consultent également obligatoirement le registre national des crédits aux particuliers avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur.

« Les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 333-6 peuvent également être consultées par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article avant qu'ils ne formulent une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 et être prises en compte par ces mêmes établissements et organismes dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement, ainsi que pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

« Les informations contenues dans le registre ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins que celle mentionnée à l'article L. 333-7 et pour d'autres motifs que ceux mentionnés au présent article, en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

« Art. L. 333-9. - Les commissions de surendettement prévues à l'article L. 331-1 peuvent consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur.

« Les greffes des tribunaux compétents peuvent également consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

« Art. L. 333-10. - I. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux crédits souscrits par des consommateurs.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les prêts personnels amortissables ;

« 2° Les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, lorsqu'ils sont utilisés ;

« 3° Les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1 ;

« 4° Les autorisations de découvert définies au 10° du même article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

« 5° Les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section.

« Les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclues de ces obligations de déclaration.

« Sont également exclues de ces obligations de déclaration :

« a) Les opérations mentionnées aux 4° à 10° de l'article L. 311-3 ;

« b) Les opérations mentionnées aux 1 et 2 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier et au 1 du I de l'article L. 511-7 du même code ;

« c) Les opérations de prêt sur gage corporel souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 dudit code.

« II. - Les établissements et organismes mentionnés au I sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des consommateurs.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les crédits mentionnés aux 1° à 3° et 5° du I, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 2° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 3° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

« Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« III. - Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les informations contenues dans le registre, ainsi que celles qui sont restituées aux établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du I lors de la consultation du registre.

« Le registre contient notamment des informations relatives à :

« 1° L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit ;

« 2° L'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration ;

« 3° L'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit, en particulier des indications de montant et de durée ;

« 4° Les incidents de paiement caractérisés ;

« 5° Les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce ;

« 6° La date de mise à jour des données ;

« 7° Le motif et la date des consultations effectuées.

« En cas de souscription d'un crédit par plusieurs emprunteurs, le registre contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

« Les informations restituées lors de la consultation du registre par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du I excluent notamment celles relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations.

« Ce décret fixe également les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le registre.

« IV (nouveau). - Les informations mentionnées aux I et II sont déclarées à la Banque de France sous la responsabilité des établissements et organismes à l'origine de la déclaration.

« Art. L. 333-11. - Les informations sont conservées dans le registre national des crédits aux particuliers pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, sous réserve des dispositions ci-dessous.

« Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333-10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisées, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé.

« Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée, sous sa responsabilité, par l'établissement ou l'organisme à l'origine de l'inscription au registre. Elles ne peuvent, en tout état de cause, être conservées dans le registre pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

« Les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder huit ans.

« Toutefois, ces informations sont radiées à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le plan conventionnel ou les mesures sont devenus effectifs, si aucun incident de remboursement au titre de ce plan ou de ces mesures n'est enregistré à la date d'expiration de cette période.

« Pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel, les informations concernant cette procédure sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

« Art. L. 333-12. - Un identifiant spécifique est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation et la transmission des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France, précise les conditions et modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-13. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 informent les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution, qu'ils doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'ils sont tenus, en cas d'octroi, de déclarer les informations les concernant dans ce registre.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les conditions de cette information. Ce décret fixe également les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription dans le registre, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités d'exercice de ces droits.

« Art. L. 333-14. - Toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code, aux commissions de surendettement et aux greffes des

tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

« Elle est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

« Art. L. 333-15. - Il est interdit à toute personne ou organisme habilité à accéder aux informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers d'en remettre copie à quiconque sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour la remise aux intéressés, à leur demande, d'une copie des informations contenues dans le registre les concernant, lorsqu'ils exercent leurs droits d'accès et de rectification aux informations les concernant contenues dans le registre, en application de l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification par les intéressés aux informations contenues dans le registre les concernant.

« Art. L. 333-16. - La collecte des informations contenues dans le registre par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7, les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents, l'Autorité de contrôle prudentiel et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les organismes gestionnaires mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 333-14 du présent code, est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal.

« Art. L. 333-17. - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

« Art. L. 333-18. - L'établissement ou l'organisme qui n'a pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou les obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« Art. L. 333-19. - Afin de justifier qu'ils ont consulté le registre national des crédits aux particuliers et, le cas échéant, prouver leurs prétentions devant le juge, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 conservent des preuves de la consultation du registre et de son motif sur un support durable. Ils doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées.

« Les éléments relatifs à la consultation du registre national des crédits aux particuliers, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

« Les informations collectées lors de la consultation du registre national des crédits aux particuliers ne peuvent être utilisées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des systèmes de traitement automatisé de données que lorsque ces derniers sont opérés dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Art. L. 333-20. - Seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes, sont autorisés à consulter le registre national des crédits aux particuliers.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-21. - La présente section s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du présent titre III.

« Art. L. 333-22. - Dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'institut d'émission des départements d'outre-mer exerce, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci par le présent chapitre. »

II. - L'article L. 333-7 du même code devient l'article L. 333-23.

III. - À la seconde phrase de l'article L. 311-9 et au quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du même code, après la référence : « L. 333-5 », sont insérés les mots : « , et le registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6, dans les conditions prévues par le décret mentionné à l'article L. 333-13 ».

IV. - La première phrase de l'article L. 313-9 du même code est complétée par les mots : « et au registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ».

V. - À la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 331-11 du même code, la référence : « à l'article L. 333-4 » est remplacée par les références : « aux articles L. 333-4,

b. **Rapport n° 809 de MM. Alain Fauconnier et Martial Bourquin,**

Exposé général :

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A. Les ajouts substantiels du projet de loi

(…) Le volet crédit et assurances, traité au chapitre III du projet de loi, a été principalement enrichi par l'adoption, en commission, d'un amendement du Gouvernement introduisant le registre national des crédits aux particuliers. Cet outil traduit l'engagement du Premier Ministre lors de la conclusion des travaux de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012.

Ce registre est centré sur les crédits à la consommation qui génèrent le plus d'incidents en termes de mal endettement et de surendettement. Ainsi proportionné à l'objectif poursuivi, le registre devra être consulté avant tout

(…)

Section 3 Registre national des crédits aux particuliers

Article 22 bis

(articles L. 333-6 à L. 333-23 [nouveaux] et L. 311-9, L. 311-16, L.313-9, L. 331-11 du code de la consommation)

Registre national des crédits aux particuliers

Commentaire : cet article prévoit la création du registre national

des crédits aux particuliers.

I. Le droit en vigueur

Le rappel du droit en vigueur amène à évoquer les bases législatives du fichier des incidents de paiement, mais également des fichiers positifs existants et du FICOBA.

. À la différence de certains pays de l'Union européenne, la France n'a pas institué de registre national « positif » des crédits recensant les prêts des personnes physiques agissant à titre privé. Notre droit ne prévoit,

au niveau national, qu'un fichier dit « négatif » qui enregistre les incidents de paiements. De ce point de vue, les dispositions en vigueur se résument donc principalement aux articles L. 333-4 et L. 333-5 figurant dans le code de la consommation et dupliqués dans le code monétaire et financier.

Situé dans le Titre III « Traitement des situations de surendettement » du Livre III « Endettement » du code de la consommation, l'article L. 333-4 relatif au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) se résume comme suit :

- il institue un fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré par la Banque de France, seule habilitée à centraliser ces informations. Il est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

- la principale finalité du FICP est de fournir aux établissements de crédit mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre V et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit. Toutefois, l'inscription d'une personne physique au sein du fichier n'emporte pas interdiction de délivrer un crédit. Le FICP peut également fournir un élément d'appréciation à l'usage des établissements de crédit dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement. Les informations qu'il contient peuvent également être prises en compte pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients ;

- les prêteurs sont tenus de déclarer à la Banque de France les incidents de paiement caractérisés ; la Banque de France les inscrit immédiatement au fichier et, dans le même temps, met cette information à la disposition de l'ensemble des établissements et des organismes ayant accès au fichier. Les frais afférents à cette déclaration ne peuvent être facturés aux personnes physiques concernées ;

- les informations relatives à ces incidents sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée par le prêteur. Elles ne peuvent en tout état de cause être conservées dans le fichier pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

- dès qu'une commission de surendettement des particuliers (prévue à l'article L. 331-1 du même code) est saisie par un débiteur, elle en informe la Banque de France aux fins d'inscription au fichier. Le fichier recense les mesures du plan conventionnel de redressement pendant toute la durée de son exécution du plan conventionnel, sans pouvoir excéder huit ans ;

- la Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux prêteurs, des informations nominatives contenues dans le fichier ;

- il est interdit à la Banque de France, aux établissements et aux organismes visés au deuxième alinéa du I de remettre à quiconque copie des informations contenues dans le fichier, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Par ailleurs, la collecte des informations contenues dans le fichier par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et les organismes visés au deuxième alinéa du I de l'article L. 333-4 est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal. Bien entendu, ces interdictions ne s'appliquent pas aux intéressés, lesquels exercent leur droit d'accès aux informations les concernant contenues dans le fichier conformément à l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée.

. Il convient de compléter ces indications par deux observations.

- En premier lieu, notre législation a permis le développement de fichiers positifs privés autorisés par la CNIL. Comme l'indique le rapport du groupe du travail sénatorial, il est particulièrement difficile de les recenser avec précision. L'interconnexion de ces fichiers existants est également prohibée en l'absence d'autorisation législative expresse. Pour illustrer cette affirmation à l'aide d'un exemple concret, on peut faire référence à la délibération n° 2007-044 du 8 mars 2007 par laquelle la CNIL a rejeté la demande de la société Experian d'un traitement automatisé ayant pour finalité la mise en place d'une centrale de crédit.

La CNIL a refusé la mise en place de ce registre positif en faisant valoir que même en l'absence d'une base de données centrale - les fichiers correspondant à chaque établissement financier étant logiquement séparés - le traitement envisagé permettait de consulter simultanément l'ensemble des fichiers. Elle a souligné que des informations couvertes par un secret légalement protégé auraient pu ainsi être transférées de façon massive, en l'absence de toute base législative, à une société de services qui ne relève pas de la loi bancaire et dont l'activité n'est pas soumise à la règle du secret bancaire.

Ce précédent fournit donc, au plan juridique, une illustration de la nécessité d'une autorisation législative pour créer un registre positif.

Extraits de la délibération de la CNIL n° 2007-044 du 8 mars 2007 refusant la création par la société Experian d'un traitement automatisé ayant pour finalité la mise en place d'une centrale de crédit.

« (...) La CNIL a été saisie par la société Experian d'une demande d'autorisation portant sur un traitement automatisé de données à caractère personnel dont la finalité déclarée est de favoriser le développement maîtrisé du crédit, notamment auprès de populations qui en sont traditionnellement exclues, sans risquer le surendettement et tout en offrant aux établissements de taille moyenne les moyens d'une concurrence plus équilibrée par rapport aux grands établissements ou groupes d'établissements, lesquels disposent de sources d'informations beaucoup plus étendues.

« Sur les caractéristiques du traitement - Le traitement, dénommé "centrale de crédit", a pour objet la mutualisation de certaines informations, détenues par des établissements de crédit sur leurs clients bénéficiaires de crédits à un titre non professionnel et sur les caractéristiques des crédits qu'ils leur ont accordés. Ces données sont réparties entre plusieurs fichiers informatiques qui correspondent aux établissements d'où elles proviennent. » (…)

« La Commission rappelle avoir indiqué à plusieurs reprises que seul le Législateur aurait compétence pour se prononcer sur l'utilité sociale de la constitution de "fichiers positifs" dans le secteur du crédit, et notamment pour préciser les finalités et le contenu de ces bases de données, les conditions dans lesquelles les emprunteurs personnes physiques pourraient choisir d'accepter ou non, de façon libre et éclairée, d'adhérer à un tel dispositif, les précautions à prendre pour encadrer l'accès des établissements de crédit aux données ainsi collectées afin d'en prévenir toute utilisation à d'autres fins, ainsi que les conséquences des cas où un établissement conditionnerait l'attribution d'un crédit à l'acceptation par son client de l'enrichissement de sa "centrale de crédit".

« La Commission estime, dans ces conditions, que la collecte et le traitement des données ne remplissent pas la condition de licéité posée à l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978. (...) »

- En second lieu, le débat sur les modalités les plus efficaces de la création d'un registre positif a souvent fait référence à l'existence du Fichier des Comptes Bancaires et assimilés (FICOBA) dont il est ici opportun de clarifier la nature précise et les dispositions qui lui sont applicables.

Le FICOBA recense non pas les prêts mais les comptes de toute nature ouverts en France ou clos depuis moins de trois ans. Son objectif est de permettre aux services fiscaux et, sous certaines conditions, aux créanciers de retrouver l'ensemble des comptes bancaires dont une personne est titulaire en France. Les informations enregistrées concernent l'établissement gestionnaire du compte, les numéro, nature, type et caractéristiques du compte, les date et nature de l'opération déclarée (ouverture, clôture ou modification), les nom, prénom, date et lieu de naissance et adresse des personnes physiques et les coordonnées des entreprises individuelles. Ces informations sont conservées pendant toute la durée de vie du compte.

La base législative du FICOBA est l'article 1649 A du code général des impôts qui impose aux administrations publiques, aux établissements ou organismes soumis au contrôle de l'administration et à toutes personnes qui reçoivent habituellement en dépôt des valeurs mobilières, titres ou espèces de déclarer à l'administration des impôts l'ouverture et la clôture des comptes de toute nature.

L'article 164 FC de l'annexe 4 du code général des impôts, dont les dispositions sont fixées par arrêté, précise que les déclarations d'ouverture, de clôture ou de modification de comptes auprès de l'administration fiscale font l'objet d'un traitement informatisé dénommé Gestion du fichier des comptes bancaires et assimilés qui recense, sur support magnétique, l'existence des comptes.

Les informations contenue dans le FICOBA ne peuvent être communiquées qu'aux personnes ou organismes bénéficiant d'une habilitation législative et dans la limite fixée par la loi. L'administration fiscale dispose ainsi d'un accès au FICOBA en vertu de son droit de communication prévu par le Livre des procédures fiscales. Ce dernier, dans son article L. 166 A, prévoit que les établissements de crédit peuvent demander à l'administration fiscale de lui transmettre des informations contenues dans le FICOBA dans un cas très particulier ; celui de l'ouverture d'un produit d'épargne, limité à un seul et unique par personne, comme par exemple les comptes sur livret bénéficiant d'une rémunération défiscalisée, pour vérifier si le demandeur est déjà détenteur de ce produit.

L'arrêté du 14 juin 1982 relatif à l'extension d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires détermine les personnes autorisées à consulter le FICOBA.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Il s'inscrit dans le prolongement de l'engagement pris par le Premier Ministre, en conclusion de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, de mettre en place un registre national des crédits aux particuliers, dans l'objectif de lutter contre le surendettement en permettant une meilleure information des prêteurs sur la situation des emprunteurs individuels. Puis, lors de la clôture du 31ème Congrès de l'Union nationale et interfédérale des Tmuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS), le 25 janvier 2013, le Président de la République a rappelé cet engagement du Gouvernement. Conformément à ces annonces et à la suite d'un travail juridique s'appuyant notamment sur une réponse du Conseil d'État, prise en Assemblée générale, à une demande d'avis du Gouvernement sur le sujet, ce dernier a présenté à l'Assemblée nationale, au stade de l'examen en commission des Affaires économiques, un amendement visant à créer un registre national des crédits aux particuliers. Ce registre a pour objectif de renforcer la prévention du surendettement en responsabilisant les prêteurs et en les informant de l'état d'endettement en matière de crédits à la consommation des personnes souhaitant souscrire un nouveau crédit à la consommation. Incidemment, le registre national des crédits aux particuliers devrait avoir pour effet, sans que cela en soit pour autant sa finalité de participer à une meilleure évaluation de la solvabilité des personnes lorsqu'elles souscrivent à d'autres types de crédit ou d'établir des statistiques fiables sur les dynamiques du crédit, dans le strict respect des libertés publiques.

Le présent article 22 bis constitue le socle de la création du nouveau registre national des crédits aux particuliers.

Formellement, il modifie le chapitre III du Titre III du Livre III du code de la consommation consacré aux dispositions communes en matière de surendettement. Une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers » reprend les dispositions existantes alors qu'une section 2 est désormais consacrée au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) existant. L'article 22 bis du projet de loi crée une section 3 consacrée au répertoire national des crédits aux particuliers (RNCP) comprenant les articles L. 333-6 à L. 333-22.

- L'article L. 333-6 pose le principe de la création d'un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre est placé sous la responsabilité de la Banque de France et, en raison de sa nature de traitement automatisé de données à caractère personnel, est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

L'article L. 333-6 précise que le RNCP recense également les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux consommateurs qui sont actuellement enregistrés par le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), les informations relatives aux situations de surendettement ainsi que les procédures de faillite civile en Alsace-Moselle.

Cet article institue un comité de suivi du RNCP, sa composition et ses missions sont renvoyées à un décret en Conseil d'État. - L'article L. 333-7 définit la finalité du RNCP : prévenir les situations de surendettement des personnes physiques en fournissant aux prêteurs un élément d'appréciation de la solvabilité des emprunteurs. Les prêteurs concernés sont, principalement les établissements du secteur bancaire, auxquels s'ajoutent les prestataires de services de paiement et les émetteurs de monnaie électronique, les associations sans but lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique accordant des prêts pour la création, le développement et la reprise d'entreprises ou pour la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques.

- L'article L. 333-8 encadre les cas de consultation du RNCP. Il oblige les établissements prêteurs à consulter le RNCP avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation. Il précise également que les

prêteurs doivent obligatoirement consulter le RNCP et le FICP avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur. En

revanche, il exonère les caisses de crédit municipal de la consultation du RNCP avant l'octroi d'un prêt sur gage corporel. Il prévoit également, en matière de prêt immobilier ou de prêt viager hypothécaire, la faculté pour l'organisme prêteur de consulter le RNCP et de prendre en compte ces données avant de formuler une offre.

De plus, l'article L. 333-8 vise à empêcher les utilisations abusives des données contenues dans le RNCP. Il interdit toute consultation dans un but autre que celui de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques et prohibe tout particulièrement la consultation à des fins de prospection commerciale sous peine de sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal à l'encontre de toute personne détentrice de données à caractère personnel à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou de toute autre forme de traitement, de détourner ces informations de leur finalité. Ces sanctions s'élèvent à cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende.

- L’article L. 333-9 ouvre la possibilité aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents de consulter le RNCP dans du traitement des situations de surendettement.

- L’article L. 333-10 fixe l’étendue des obligations déclaratives des prêteurs à l’égard de la Banque de France en matière de crédits souscrits par les consommateurs. Les crédits concernés par l’obligation de déclaration sont, pour l’essentiel, les prêts personnels amortissables, les crédits renouvelables lorsqu’ils sont utilisés, les autorisations de découvert remboursables dans un délai supérieur à trois mois et les opérations de location-vente et de location avec option d’achat. Par souci de simplicité, les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 euros sont exclues de ces obligations de déclaration.

Le même article énumère les informations relatives aux incidents de paiement qui doivent également être déclarées auprès de la Banque de France. Ces dispositions concernent principalement les prêts personnels amortissables, les crédits renouvelables lorsqu’ils sont utilisés, les crédits affectés ou liés ainsi que les opérations de location-vente et de location avec option d’achat, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 euros, les autorisations de découvert de tout montant remboursables dans un délai supérieur à un mois et les crédits immobiliers.

Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement.

L’article L. 333-10 dresse ensuite une liste non exhaustive des informations contenues dans le registre avec, en particulier, l’état civil de la personne qui a souscrit le crédit, l’identification de l’établissement ou de l’organisme à l’origine de la déclaration, l’identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit, en particulier des indications de montant et dedurée, les incidents de paiement caractérisés, les situations de surendettement,la date de mise à jour des données et le motif ainsi que la date des consultations effectuées. De plus, en cas de crédit souscrit par plusieurs emprunteurs, le registre contient l’intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

Le même article précise que sont notamment exclues des informations restituées aux prêteurs lors de la consultation du registre l’identification des établissements à l’origine des déclarations afin de préserver la confidentialité des relations contractuelles.

- L’article L. 333-11, relatif aux durées de conservation des données dans le RNCP, fait par principe référence à la durée d’exécution du contrat de crédit. Cependant, des règles particulières s’appliquent à certains crédits : les informations relatives aux crédits renouvelables sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé, les informations relatives aux incidents de paiement sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues, les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l’exécution du plan conventionnel, cette durée ne pouvant excéder huit ans. Un délai maximal de conservation de cinq ans est applicable lorsqu’aucun incident de remboursement au titre d’un plan conventionnel n’est enregistré et, pour les personnes ayant bénéficié d’une procédure de rétablissement personnel, à compter de la date d’homologation ou de clôture de la procédure.

- L’article L. 333-12, relatif à l’identifiant, prévoit que ce dernier sera créé « à partir, notamment, de l’état civil des personnes concernées », et renvoie à un décret en conseil d’État pour le contenu et l’utilisation de cet identifiant.

- L’article L. 333-13 prévoit que les prêteurs doivent informer les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, leurs caution, qu’ils doivent consulter le registre et qu’ils sont tenus, en cas d’octroi d’un prêt, de demander l’inscription d’informations les concernant dans ce registre.

- L’article L. 333-14 pose le principe selon lequel toute personne qui participe à la gestion du RNCP est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l’article 226-13 du code pénal qui dispose que « la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ». Cet article délie la Banque de France du secret professionnel pour la diffusion des données aux prêteurs, aux commissions de surendettement, aux greffes des tribunaux compétents ainsi qu’aux agents de l’Autorité de contrôle prudentiel et de la Commission nationale de l’informatique et des libertés. Dans le cadre de la coopération européenne, la Banque de France est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l’Union européenne autres que la France pour l’évaluation de la solvabilité des consommateurs.

- L’article L. 333-15 interdit la remise à quiconque d’une copie des informations contenues dans le RNCP par une personne habilitée. Les sanctions encourues sont celles prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal, soit cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende pour avoir détourné ces informations de leur finalité.

- L'article L. 333-16 sanctionne la collecte des informations contenues dans le RNCP par des personnes non habilitées des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal (cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende).

- L'article L. 333-17 vise à infliger une sanction de 15 000 euros d'amende aux prêteurs n'ayant pas rempli leurs obligations en matière de déclaration.

- L'article L. 333-18 prévoit la déchéance du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge, à l'encontre des prêteurs n'ayant pas respecté les obligations de consultation. Dans cette hypothèse, l'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Pour ce qui concerne les intérêts déjà versés, l'article prévoit que ces sommes sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, et qu'elles sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

- L'article L. 333-19 prévoit la conservation sur un support durable des preuves de la consultation du registre et de son motif par le prêteur.

- L'article L. 333-20 précise que seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet sont autorisés à consulter le registre des crédits aux particuliers.

- L'article L. 333-21 délimite le champ d'application de la nouvelle section 3 : elle s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les consommateurs domiciliés en France, ainsi qu'à ceux domiciliées hors de France bénéficiant d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement.

- L'article L. 333-22 prévoit les modalités d'application du RNCP dans les départements d'outre-mer, l'institut d'émission des départements d'outre-mer en assurant la gestion, en liaison avec la Banque de France.

En séance publique, les députés ont adopté plusieurs amendements au texte de l'article 22 bis approuvé par leur commission des Affaires économiques. Il s'agit, tout d'abord, de dix amendements rédactionnels présentés par M. Razzy Hammadi, rapporteur au nom de la commission des Affaires économiques. Les députés ont également adopté quatre amendements de coordination et de précision présentés par M. Jean-Christophe Lagarde, M. Benoit et les membres du groupe de l'Union des démocrates et indépendants. Le premier précise, par coordination, le périmètre des crédits inscrits dans le registre. Les deux suivants mentionnent expressément, à titre de rappel, la responsabilité des établissements déclarants dans le processus d'alimentation du registre. Le quatrième, qui vise à éviter la constitution de fichiers parallèles par les établissements de crédit, précise que ces derniers ne peuvent utiliser les informations obtenues lors de la consultation du registre dans d'autres fichiers que si ces derniers respectent les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

III. La position de votre commission

Ce dispositif qui prévoit la création d'un registre positif national après 20 ans de débats sur ce sujet, appelle deux séries de remarques.

En premier lieu, il convient de rappeler qu'au sein du groupe de travail sénatorial inter-commission [1]qui a conduit des investigations dans ce domaine, les parlementaires qui préconisaient la création d'un registre positif, tout en s'efforçant d'en préciser les modalités, se sont appuyés sur trois principales convictions.

- Tout d'abord, c'est bien l'accumulation des crédits mal dispensés qui joue un rôle majeur dans le surendettement qui frappe environ 800 000 personnes recensées et dans le processus de « mal endettement » des classes moyennes fragilisées par la crise.

- Ensuite, les registres positifs privés existent d'ores et déjà et constituent des outils précieux pour les prêteurs qui en disposent. Il est logique d'en conclure qu'un registre national serait au moins aussi utile que les registres privés et qu'il permettrait d'ouvrir le marché du crédit à de nouveaux intervenants.

- Enfin, les consommateurs ayant parfois tendance à ne pas déclarer l'intégralité de leurs crédits en cours, un outil de signalisation impartial et objectif semble être le meilleur moyen - ou le pire à l'exception de tous les

[1] Rapport d'information n° 273 (2012-2013) de Mmes Michèle André, Nicole Bonnefoy, MM. Alain Fauconnier, Ronan Kerdraon, Mme Valérie Létard, MM. Philippe Marini, Hervé Marseille et André Reichardt, fait au nom de la commission des Affaires économiques, de la commission des Finances, de la commission des lois et de la commission des affaires sociales.

autres - de responsabiliser les prêteurs.

Au cours des auditions, M. Emmanuel Constans président du comité de configuration du registre a manifesté son intérêt pour l'analyse du phénomène de « malendettement invisible » conduite par le groupe de travail.

Cette notion, qui plaide pour la création dans les meilleurs délais d'un registre positif, fait référence, d'une part, à la fragilisation financière des classes moyennes de notre pays, et, d'autre part, à l'« invisibilité » de cette situation à travers le FICP qui n'enregistre que les incidents de paiement ou les situations de surendettement et ne peut pas donc remplir un rôle préventif.

En second lieu, le contenu du présent article 22 bis appelle trois principales observations.

Tout d'abord, il exclut l'enregistrement positif des crédits immobiliers du champ du registre, tout en maintenant, bien entendu, l'obligation de déclarer l'ensemble des incidents de remboursement. Cette exclusion permet de diminuer d'environ 10 millions le nombre de personnes enregistrées. Une telle réduction du format du registre comporte d'indéniables avantages en termes de protection de la vie privée et de gestion.

En revanche, l'efficacité de l'évaluation de la solvabilité de la personne pourrait s'en trouver sérieusement réduite. Certes, le crédit immobilier n'est présent dans une fraction relativement faible des dossiers de surendettement (10 %) tandis que le crédit à la consommation est présent dans 87 % des cas, avec en moyenne 4,6 crédits. Cependant, il convient de rappeler que l'histoire financière récente indique que les plus grands dangers d'effondrement financier proviennent de l'insuffisante prise en compte du risque de

défaillance en matière de crédit immobilier.

Ensuite, l'identifiant basé sur l'état civil prévu par l'article 22 bis, correspond à la logique de fonctionnement des fichiers existants. Ce choix vise avant tout à préserver l'étanchéité des fichiers et, par suite, la vie privée

contre d'éventuelles interconnexions. Techniquement, comme l'ont rappelé, au cours des auditions, les représentants de la Banque de France, le comité de préfiguration considérait comme une condition essentielle voire sine qua non, l'utilisation du NIR, pour minimiser les taux d'erreur (7 à 8 % pour le FICP, à l'heure actuelle). En même temps, certains parlementaires du groupe de travail ont plaidé pour l'utilisation d'un identifiant basé sur l'état civil pour deux principales raisons : le cout bien moindre de mise en place du registre et la réduction drastique des délais de sa création. Or le projet de loi qui admet le principe du recours à un identifiant basé notamment sur l'état civil prévoit néanmoins temps un délai d'entrée en vigueur de la loi de trois ans au maximum.

Enfin, cet article 22 bis prévoit que le registre est placé « sous la responsabilité » de la Banque de France alors que le Comité Constans prévoyait que cette dernière était en charge de sa « gestion ». Une telle formulation permet d'envisager une certaine souplesse dans la procédure de création et de gestion du registre en n'interdisant pas le recours à d'éventuels sous-traitants soumis aux très strictes règles de protection de la confidentialité des données prévus par le dispositif. Au total, la conviction de l'opportunité de créer un tel registre positif a conduit à prendre des précautions juridiques visant à garantir la compatibilité de sa base législative avec les spécificités du droit français en matière de protection de la vie privée. Tout en se félicitant de cette démarche susceptible d'aboutir à la création effective du registre positif et à l'acclimatation de cet outil dans la société française, il convenait d'en relever lucidement les conséquences pratiques au plan technique et financier.

Votre commission des Affaires économiques a adopté dix-huit amendements à cet article 22 bis.

Tout d'abord, à l'initiative de ses rapporteurs, elle a adopté deux amendements.

- Le premier tend à préciser dans la loi que le comité de gouvernance du registre comprendra deux députés et deux sénateurs.

Le groupe de travail sénatorial sur le registre national des crédits aux particuliers avait suggéré la création d'un comité de gouvernance du registre tout en souhaitant qu'une place importante soit réservée aux élus de la nation et à la société civile dans la composition de ce comité et la commission a approuvé la mise en Tmuvre de cette préconisation. La mission du comité de gouvernance consisterait principalement à veiller au bon fonctionnement du registre, à faciliter les discussions entre représentants de toutes les parties prenantes, ainsi qu'à détecter les éventuelles difficultés pour les résoudre collectivement. La présence de parlementaires se justifie par trois principales considérations : tout d'abord, le phénomène du surendettement et du crédit est au carrefour du droit de la consommation, du droit social et du droit bancaire.

Ensuite, le registre positif pourrait être amené à évoluer sur la base d'initiatives parlementaires. Enfin, plus généralement, la présence des élus de la Nation pourrait se révéler utile pour dynamiser le processus de mise en place du registre.

- Le second amendement prévoit que les données inscrites dans le Registre national des crédits aux particuliers (RNCP) comportent le montant de la dette restant à rembourser et la durée restante du crédit.

En effet, l'inscription des capitaux restant dus, crédit par crédit, permettrait, au prêteur qui interrogera le RNCP, d'une part, de comparer les déclarations du client avec le nombre de crédits effectivement détenus pour repérer le multi-endettement et, d'autre part, de détecter les utilisations répétées de crédits renouvelables. De plus, le montant des capitaux restant dus apparait comme l'indicateur le plus pertinent de l'endettement réel des ménages et sa présence dans le RNPC permettrait de ne pas y faire figurer le montant initial, la mensualité ou le taux de chaque crédit, ces informations pouvant faire l'objet d'une exploitation commerciale inopportune. Ensuite, la commission a adopté, outre deux amendements rédactionnels présentés par Mme Michèle André, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances quatre amendements :

- le premier prévoit, s'agissant des personnes qui se portent caution, que la consultation du registre est facultative et ne peut se faire qu'avant l'octroi du crédit à la consommation ;

- le deuxième, qui concerne également les cautions, vise à préciser que les informations inscrites dans le registre ne portent que sur les emprunteurs et non sur les personnes qui se portent caution ;

- le troisième prévoit que l'interdiction de recourir au registre à des fins de prospection commerciale s'applique non seulement à l'utilisation mais également à la simple consultation des données ;

- le quatrième porte sur l'indication, le cas échéant, par le registre, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans cette hypothèse, le registre contiendrait l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

La commission a également adopté, outre six amendements rédactionnels ou de coordination présentés par Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des Lois :

- un amendement visant à sanctionner rigoureusement l'absence non seulement de déclaration mais aussi de consultation du registre par les établissements prêteurs ; en outre, plutôt qu'une peine d'amende peu dissuasive qui imposerait à l'autorité de contrôle ou à la Banque de France de saisir le parquet aux fins de poursuite, cet amendement propose d'attribuer à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, chargée du contrôle du secteur bancaire, la compétence de prononcer des sanctions, en fonction de la gravité du manquement, avec toute la palette des sanctions à sa disposition, y compris pécuniaires.

En ce qui concerne le mode de financement du registre, la commission a adopté deux amendements identiques, présentés par la rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances et celle de la commission des Lois, prévoyant que la consultation du registre national des crédits aux particuliers fait l'objet d'une tarification dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Pour mémoire, le tarif de de consultation varie entre 40 et 50 centimes pour la centrale belge des crédits aux particuliers qui constitue le point de comparaison le plus pertinent. L'amendement adopté par la commission ajoute, en s'inspirant d'une disposition existante pour le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, que les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

La commission a enfin adopté un amendement du Gouvernement ayant pour objet la ratification de l'ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française.

Cette ordonnance a été établie sur le fondement de l'article 74-1 de la constitution qui prévoit que, dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut étendre par voie d'ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État.

L'objet de cet amendement rappelle que la Polynésie française a adopté une loi de pays pour permettre la mise en place d'une commission de surendettement sur le modèle des commissions existant en métropole, en vertu de sa compétence en matière de consommation. En effet, la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, établit la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française au moyen de son article 13, qui indique que la Polynésie française est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État et par son article 14, qui liste les domaines précis dans lesquels l'État est compétent. Le droit de la consommation ne faisant pas partie de cette liste, constitue ainsi une compétence spécifique de la Polynésie française.

Toutefois, les normes relatives au suivi des incidents de paiement par la Banque de France, relèvent de l'État, en vertu de sa compétence dans le domaine du « crédit ». Ainsi, en complément des dispositions spécifiques

prises par la Polynésie, il convient de prévoir l'inscription des mesures décidées par les acteurs de ce dispositif, au fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers (FICP) tenu par la Banque de France.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

c. Avis

1 - Avis n° 795 de Mme Michèle André

III. LA CRÉATION DU REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS (ARTICLES 22 BIS À 22 SEXIES)

Adopté, à l'initiative du Gouvernement, par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le présent article vise à créer le registre national des crédits aux particuliers. Connu sous le nom de « fichier positif », le registre constitue non seulement l'une des mesures phares du présent projet de loi, mais aussi l'un des dispositifs les plus attendus de ces dernières années.

A. UN OBJECTIF DE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT ET DE RENFORCEMENT DE LA CONCURRENCE

1. Un fichier « négatif » qui a montré ses limites

Créé par l'article 23 de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 dite « Neiertz », **le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) a pour objet de recenser les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux particuliers**. Géré par la Banque de France, le fichier est alimenté par les établissements de crédit qui sont tenus de lui déclarer tout incident de paiement. Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 26 octobre 2010, un incident de paiement est caractérisé, pour un crédit à échéance mensuelle, lorsque l'on constate un défaut de paiement sur les deux dernières échéances dues.

Sont également enregistrées les informations relatives aux procédures de surendettement.

Le fichier a été **réformé par la loi du 1er juillet 2010** de manière à le rendre plus réactif, en prévoyant une mise à jour en temps réel, alors que les établissements déclaraient jusque là les incidents sur une base mensuelle.

De plus, la loi du 1er juillet 2010 oblige les établissements de crédit à consulter le fichier avant tout octroi de crédit, dans le cadre de la **vérification de la solvabilité**, sans que l'inscription d'un emprunteur au FICP interdise à l'établissement de lui accorder un crédit. Outre ces consultations individuelles, le fichier fait également l'objet de consultations « de masse », par les établissements de crédit, dans le cadre de **l'évaluation prudentielle de leurs risques**.

Le FICP recense **2,6 millions de personnes**, dont environ 30 % au titre des procédures de surendettement[19(*)]. Son coût est estimé à près de **16 millions d'euros par an**.

Le FICP se caractérise par un **important taux d'erreur, de l'ordre de 7 %**, défini comme le taux des réponses à des consultations qui donnent lieu à des réponses multiples. D'après le Gouvernement, ce taux est « ***lié à la clé de consultation utilisée pour le FICP, qui est relativement sommaire (date de naissance et cinq premières lettres du nom) et pourrait aisément être affinée*** ».

Surtout, en raison de son format, limité aux incidents de paiement caractérisés, **le FICP ne donne aucune information sur la situation d'endettement des personnes** : utilisé lors de l'octroi du prêt, le FICP ne fournit en réalité pas d'information sur la solvabilité des personnes, mais seulement sur l'absence de défaut de paiement. En conséquence, **il ne permet pas de prévenir cette mécanique du surendettement consistant, pour les emprunteurs, à souscrire un nouveau crédit pour en rembourser un autre**.

2. Un long débat en vue de la création du registre national

La création d'un fichier positif est présente dans les débats parlementaires depuis l'adoption de la loi Neiertz de 1989, à travers des rapports parlementaires[20(*)] et des propositions de loi.

Le sujet est revenu au premier plan du débat parlementaire à l'occasion de l'examen, en 2009 et 2010, de la loi portant réforme du crédit à la consommation. Dans ce cadre, **le Sénat avait adopté un article additionnel demandant au Gouvernement un rapport sur la création d'un tel fichier**. Au fur et à mesure des débats,

Christine Lagarde, alors ministre de l'économie, a affirmé que ce rapport visait à **préfigurer une création dont le principe était acté**[21(*)].

En définitive, l'article 49 de la loi du 1er juillet 2010 prévoit que « ***la création d'un registre national des crédits aux particuliers, placé sous la responsabilité de la Banque de France, fait l'objet d'un rapport remis au Gouvernement et au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création et dont la composition est fixée par décret*** ».

Le **comité de préfiguration**, présidé par Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF), et comprenant notamment des représentants des établissements de crédit et des représentants des consommateurs et des associations familiales, a rendu ses conclusions en juillet 2011. Le rapport du comité fournit une base de travail précieuse et très complète pour la constitution du fichier.

Synthèse du rapport du comité chargé de préfigurer
la création d'un registre national des crédits aux particuliers

Le comité préconise que le registre des crédits présente les principales caractéristiques suivantes :

- un système d'identification au sein du registre des crédits reposant sur la création d'un identifiant sécurisé dérivé du NIR ;

- l'enregistrement des seules données relatives aux crédits consentis par les établissements de crédit et les organismes de microcrédit habilités, à l'exclusion des autres dettes et charges et des autorisations de découvert remboursables dans un délai inférieur à trois mois ;

- l'enregistrement des informations relatives aux crédits suivantes :

Informations générales enregistrées pour toutes les catégories de crédit :

· informations permettant d'identifier le crédit : numéro de référence du crédit au sein de l'établissement de crédit, nom et code de l'établissement, code guichet concerné ;

· catégorie de crédit : prêt personnel, crédit renouvelable, prêt affecté ou lié, autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à trois mois, crédits immobiliers ou regroupements de crédits ;

· date de la dernière mise à jour effectuée pour chaque crédit.

Les éléments permettant d'identifier l'établissement prêteur ne seront pas restitués lors des consultations.

Informations enregistrées concernant chaque crédit amortissable : montant emprunté et date de la dernière échéance.

Informations enregistrées concernant chaque crédit renouvelable : montant du plafond de l'autorisation consenti et activité ou inactivité du crédit.

Informations enregistrées pour chaque autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à trois mois : montant de l'autorisation consentie.

- une **restitution des données lors des consultations du registre sur une base agrégée** et non détaillée « ligne de crédit par ligne de crédit » ;

- la mise en place d'une certaine profondeur historique des données permettant de suivre l'évolution de la situation de la personne concernée au cours d'une période de quelques mois précédant la date de la consultation ;

- s'agissant de la situation personnelle, **l'enregistrement des données d'état civil suivantes : nom de famille, nom d'usage, prénom(s), date et lieu de naissance, sexe** ;

- une amélioration des données négatives recensées actuellement dans le FICP :

· afin de compléter les informations actuelles concernant les incidents de paiement constituant des signaux d'alerte sur une dégradation de la situation financière ;

· afin de permettre de différencier les personnes qui sont inscrites pour un incident de paiement ponctuel ou qui sont à l'origine d'impayés répétés ;

· en mettant en place une profondeur historique pour les informations négatives.

- **la mise en place à terme d'un fichier unique, qui comporterait un module spécifique pour les informations négatives, et la suppression à terme du FICP** ;

- **l'autorisation de consulter les données** positives et négatives du registre des crédits par les établissements de crédit **uniquement avant l'octroi d'un crédit, cette consultation préalable étant obligatoire** pour l'ensemble des crédits ;

- la traçabilité aux fins de preuve, permettant aux établissements de crédit de prouver qu'ils ont bien rempli leurs obligations de consultation du registre, assurée par les établissements de crédits ;

- la traçabilité aux fins de contrôle, qui a pour objectif de permettre, outre la bonne gestion du registre, le contrôle du respect de ses finalités, assurée par la Banque de France ;

- la délivrance de l'information aux personnes concernées requise par la loi « Informatique et Libertés » au même moment que l'information précontractuelle fournie préalablement à la conclusion du contrat de crédit ;

- la mise en place et le développement privilégié d'une modalité d'exercice par internet du droit d'accès des personnes aux données les concernant ;

- **la création d'un comité de gouvernance du registre**, présidé par le Gouverneur de la Banque de France, et composé de représentants de toutes les parties prenantes (établissements de crédit, associations familiales et de consommateurs notamment).

Le comité a estimé qu'un délai de mise en oeuvre technique d'environ 24 mois serait nécessaire à compter de l'adoption de la loi et de la fourniture d'un cahier des charges détaillé. Au-delà de ce délai, la mise en oeuvre opérationnelle du registre pourra être envisagée lorsqu'une partie suffisamment importante des données du stock des crédits existants aura été reprise.

Source : rapport n° 273 (2012-2013) du groupe de travail sur le répertoire national des crédits aux particuliers, d'après le rapport du comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers

3. Les principaux objectifs du registre national

Le registre national a deux principaux objectifs.

Le premier objectif est de **contribuer à prévenir l'apparition du surendettement**. En effet, le fichier fournirait une information essentielle sur la situation des emprunteurs qui permet aux prêteurs de mieux apprécier leur capacité de remboursement. En pratique, l'idée, développée notamment par certains établissements de crédit auditionnés par votre rapporteure pour avis, est que **le registre permettrait d'éviter d'accorder le « crédit de trop », contracté par l'emprunteur dans l'espoir d'améliorer une situation déjà fragile**.

De ce point de vue, la vérification de la solvabilité aujourd'hui mise en oeuvre semble en effet insuffisante. Cette vérification consiste essentiellement en la consultation du FICP et de la fiche de dialogue, rendue obligatoire par la loi du 1er juillet 2010, au moyen de laquelle l'emprunteur doit indiquer au prêteur ses ressources et ses charges, en particulier les crédits et leurs échéances. Cette fiche de dialogue, qui est établie sur une base déclarative, n'est corroborée par des justificatifs de revenus qu'à partir d'un crédit de 1 000 euros.

Ainsi, **les charges des emprunteurs ne sont, en l'état actuel, renseignées que sur une base déclarative**. Outre la possibilité, pour un emprunteur, de ne pas dévoiler certaines charges et, en particulier, de cacher les crédits déjà contractés, il est très fréquent que certains emprunteurs oublient de bonne foi (ou renseignent de façon incorrecte) certaines de leurs charges ou crédits.

Dans ce contexte, le registre positif permettrait de donner une **vision objective et précise de la situation d'endettement des emprunteurs**. A cet égard, la distinction entre surendettement « actif », résultant d'une accumulation de crédits, et surendettement « passif », résultant d'un accident de la vie, ne semble guère appropriée : l'accident de la vie, qui se traduit par une chute brutale des ressources, peut conduire à un endettement actif et une accumulation de crédits pour y faire face. En ce sens, le registre pourrait également permettre de prévenir ce type de phénomènes.

Par ailleurs, le registre positif a un autre objectif, plus économique, qui est la **stimulation de la concurrence et, partant, la baisse des prix et l'élargissement de l'accès au crédit**. Comme l'avait déjà souligné notre collègue Philippe Dominati, alors rapporteur du projet de loi de réforme du crédit à la consommation, l'impact du registre sur la concurrence du secteur du crédit à la consommation serait, sans doute, son apport le plus incontestable[22(*)].

En effet, le registre, par l'information qu'il donne lors de la consultation individuelle, **permet aux petits établissements ou nouveaux entrants de compenser la faiblesse de leur « scoring » interne**, liée à leur manque de connaissance exhaustive de la clientèle française. Cette situation explique que les établissements qui s'opposent au registre soient les mieux établis, dont la base de clientèle et, partant, la connaissance de cette dernière sont suffisamment importantes pour pallier l'absence de registre. A l'inverse, les établissements en faveur du registre sont les établissements plus petits ou mettant en oeuvre des modalités de distribution, notamment à distance, qui réduisent la possibilité de connaître la clientèle.

B. UN FORMAT RÉDUIT, PROPORTIONNÉ À SES OBJECTIFS

1. La nécessité d'un registre proportionné à son objectif de prévention du surendettement

Le registre dont la création est prévue par l'article 22 ***bis*** du présent projet de loi est d'un **format plus réduit que celui imaginé par le rapport Constans**. Afin d'assurer la proportionnalité du registre, le Gouvernement, suite à l'avis du Conseil d'État, en a effectivement allégé le format.

Cette question de **proportionnalité** avait été mise en avant par votre rapporteure pour avis et plusieurs de ses collègues dans son rapport précité sur la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers[23(*)]. Deux problèmes de proportionnalité avaient notamment été soulevés :

- la proportionnalité entre le coût et la lourdeur technique du fichier, d'une part, et les effets bénéfiques attendus, d'autre part ;

- la proportionnalité, surtout, entre, d'une part les atteintes à la protection de la vie privée pour une partie importante de la population et, d'autre part, l'utilité réelle du fichier en termes de prévention du surendettement pour une partie, nécessairement plus réduite, de cette même population.

Le rapport soulignait que cet enjeu était **constitutionnel** : en effet, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de censurer la création d'un fichier (le fichier d'identification biométrique) en considérant qu'il portait une atteinte au respect de la vie privée disproportionnée au but poursuivi[24(*)].

2. Un registre des crédits à la consommation en cours d'utilisation

Dans ce contexte, **votre rapporteure pour avis se félicite que le format du registre adopté par l'Assemblée nationale soit plus réduit et concentré sur les crédits à la consommation** (prêts personnels amortissables, crédits affectés, crédits renouvelables, autorisations de découvert remboursables dans un délai supérieur à trois mois, location-vente ou location avec option d'achat), qui représentent l'essentiel du volume des dossiers de surendettement[25(*)]. Le registre présente en effet plusieurs caractéristiques :

· **Les crédits immobiliers n'y sont pas retracés**. Comme le souligne le Gouvernement en réponse au questionnaire de votre rapporteure pour avis, « ***ceci permet à la fois de centrer le registre sur les crédits les plus pertinents en termes de prévention du surendettement, et de réduire la durée d'inscription au sein du registre des crédits (la très longue durée d'inscription liée aux crédits immobiliers était un des points de risque d'inconstitutionnalité)*** ». De plus, les charges, en particulier le loyer, n'étant pas non plus retracées par le registre, l'inscription des crédits immobiliers pourrait biaiser l'information fournie en défaveur des propriétaires.

· **Les autorisations de découvert classiques, remboursables dans un délai inférieur à trois mois, qui sont assorties à la plupart des comptes bancaires, ne sont pas considérées comme des crédits à la consommation et ne seront donc pas retracées dans le fichier**. En revanche, les autorisations de découvert remboursables dans un délai supérieur à trois mois sont considérées comme des crédits à la consommation (article L. 311-42 du code de la consommation) et seront donc retracées par le registre.

· **Les crédits renouvelables ne seront enregistrés que pour les seuls crédits utilisés**. Ainsi, un crédit ouvert mais non utilisé ne sera pas retracé par le registre. En revanche, dès lors qu'un crédit renouvelable est utilisé, il est intégralement retracé par le registre et non pour la seule partie utilisée : la consultation donnera ainsi une vision de l'ensemble de la facilité de trésorerie disponible, ce qui est indispensable pour permettre au prêteur d'apprécier le risque d'endettement de l'emprunteur.

· **Seuls les crédits en cours sont inscrits ; le stock, ou historique, des crédits n'est pas retracé**. Outre qu'une telle reprise du stock serait techniquement complexe et problématique du point de vue des libertés publiques, elle ne semble pas nécessaire à l'efficacité du dispositif. Comme l'indique le Gouvernement dans sa réponse au questionnaire précité, « ***compte tenu de la durée relativement courte des crédits à la consommation - reconduction annuelle des crédits renouvelables - le registre des crédits recensera l'intégralité des crédits à la consommation en cours en quelques années seulement*** ».

Par ailleurs, il convient de souligner qu'une dérogation a été prévue pour les **caisses de crédit municipal** (qu'il s'agisse de l'obligation de déclaration ou de l'obligation de consultation), qui correspondent à un circuit de crédit spécifique, en présence d'un gage corporel.

Sur la base des statistiques fournies par l'INSEE, par l'Observatoire des crédits aux ménages sur la détention de crédits, par le rapport Athling de septembre 2012, et par celles mentionnées dans le cadre du comité de préfiguration, **le Gouvernement estime qu'entre 10 et 12 millions de personnes seraient inscrites dans le registre**. Par catégorie de crédits, étant entendu qu'une même personne peut détenir plusieurs types de crédits, le Gouvernement a fourni à votre rapporteure pour avis les estimations suivantes :

- prêts personnels amortissables : environ 8,7 millions de crédit, concernant environ 9 millions de personnes ;

- crédits renouvelables utilisés : 16,9 millions de crédits renouvelables actifs (sur 37,1 millions de comptes ouverts), concernant environ 4 millions de personnes ;

- crédits affectés ou liés : 3,5 millions de crédits, concernant environ 4,5 millions de personnes ;

- opérations de location-vente et de location avec option d'achat : 0,38 million de crédits, concernant 0,6 million de personnes.

Les autorisations de découvert de plus de trois mois représentent quant à elles un nombre marginal de personnes.

3. Une utilisation encadrée

L'encadrement de l'utilisation du fichier est tout d'abord assuré par le fait que **seule la Banque de France est habilitée par l'article 22** *bis* **à centraliser ces informations et, par conséquent, à gérer le fichier**. Cependant, comme l'a indiqué le Gouvernement à votre rapporteure pour avis, « ***pour des questions de simplicité, d'efficacité et de coût, dans l'intérêt de tous, il n'est pas possible d'exclure*** a priori ***que certaines tâches liées au fonctionnement du registre - par exemple la conception du site internet pour l'exercice du droit d'accès en ligne ou bien la gestion des courriers - soit, comme cela se fait souvent y compris dans les services publics, confiées à des prestataires extérieurs spécialisés avec toutes les garanties nécessaires en termes de qualité et de protection des données*** ».

a) Les utilisations par les établissements de crédit

Afin d'éviter tout détournement, les possibilités de consultation du registre sont encadrées et limitativement énumérées par le présent article. De façon générale, le fichier a pour objet de fournir aux

établissements de crédit, établissements de monnaie électronique et établissements de paiement « ***un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques qui sollicitent un crédit et, le cas échéant, des personnes physiques qui se portent caution*** ».

Tout d'abord, l'article 22 ***bis*** prévoit une **obligation de consultation par les établissements de crédit «** *avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation* **»**. Ainsi, la consultation du registre s'inscrit désormais dans les obligations liées à la vérification de solvabilité de l'emprunteur. Par extension, cet article prévoit également une consultation obligatoire pour tout renouvellement de crédit renouvelable, ainsi que dans le cadre de la vérification triennale de la solvabilité de l'emprunteur.

Par ailleurs, l'article 22 ***bis*** ouvre une possibilité de consultation, sans obligation, pour les établissements de crédit dans le cadre d'une offre de crédit immobilier ou de prêt viager hypothécaire, ainsi que pour les décisions d'attribution de moyens de paiement.

En outre, les établissements de crédit peuvent **consulter le fichier «** *pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients* **»**. Cette consultation « en masse », non individuelle, devrait en effet permettre d'affiner la gestion prudentielle des risques en donnant une image précise du portefeuille de crédits ; la Banque centrale européenne, dans son avis sur le présent projet de loi, a souligné l'intérêt du registre à cet égard[26(*)].

En revanche, **l'article 22** *bis* **dispose que «** *les informations contenues dans le registre ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins* **»** que celles qui viennent d'être exposées, « ***en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal*** », soit cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende. L'utilisation du fichier dans le cadre du démarchage commercial est donc légitimement exclue et sanctionnée. Afin d'éviter toute possibilité de contournement de cette interdiction, votre commission des finances a adopté **un amendement, à l'initiative de votre rapporteure pour avis, visant à prévoir que cette interdiction vaut non seulement pour l'utilisation des informations, mais également pour leur simple consultation**.

Soulignons que **cette interdiction ne remet pas en cause l'utilité du registre du point de vue de la concurrence** : il permettra en effet aux établissements de mieux connaître la clientèle, mais seulement sur une base individuelle à l'occasion d'une demande de crédit, et non sur une base collective, à l'occasion d'une prospection commerciale.

b) Les autres utilisateurs

L'article 22 ***bis*** prévoit également que **les acteurs de la procédure de surendettement peuvent, dans le cadre de leurs missions respectives, utiliser les informations contenues dans le registre**. Il s'agit en particulier des commissions de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur, ainsi que les greffes des tribunaux. Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteure pour avis, le Gouvernement a souligné que cette utilisation pour dresser l'état d'endettement du débiteur, qui est une faculté et non une obligation, « ***ne se substitue pas à l'appel éventuel aux créanciers ni à la procédure contradictoire d'établissement de l'état définitif du passif*** ».

Surtout, toute personne peut, à sa demande, se voir remettre une copie des informations contenues dans le registre la concernant, dans le cadre de leur droit d'accès et de rectification. Les conditions d'exercice de ce droit d'accès et de rectification sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

En revanche, l'article 22 ***ter*** modifie l'article 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, afin d'**interdire aux bailleurs de demander au candidat à la location de fournir une copie des informations contenues dans le registre**. Cette disposition est essentielle pour prévenir toute diffusion des informations du registre au-delà du cercle auquel elles doivent être confinées.

4. L'intégration du FICP au sein du nouveau registre

L'actuel FICP serait intégré au sein du nouveau registre, dans une section spécifique. Ainsi, **le registre contiendrait une partie « positive » et une partie « négative », qui serait la reprise de l'actuel FICP**. La fusion du registre positif avec le FICP faisait d'ailleurs partie des préconisations du groupe de travail sur le répertoire national des crédits aux particuliers auquel votre rapporteure pour avis a participé.

En réponse au questionnaire de votre rapporteure pour avis, le Gouvernement a indiqué qu'« ***à ce stade, il n'est envisagé aucun changement, si ce n'est par définition que l'identification sera fiabilisée avec l'identifiant spécifique qui sera utilisé pour le registre*** ».

Les deux parties du registre seront cloisonnées. En réponse au questionnaire de votre rapporteure pour avis, le Gouvernement a souligné que « ***les informations relatives aux incidents de paiement et aux situations de surendettement seront inscrites dans un « volet » spécifique du registre et devront pouvoir être consultées séparément, sans lien possible avec les autres données enregistrées. Les modalités techniques de ce cloisonnement restent à définir*** ».

5. L'entrée en vigueur du registre

L'article 22 ***sexies*** du présent projet de loi prévoit que le registre national des crédits entre en vigueur « ***à une date fixée par décret et au plus tard trois ans à compter de sa promulgation*** ».

Si la loi est promulguée au premier semestre 2014, cela signifie que le registre entrera en vigueur, au plus tard, **au premier semestre 2017**. Quelles que soient les modalités retenues (identifiant, stock, etc.), un délai technique de mise en place est inévitable, qui a été estimé par le rapport Constans à 24 mois minimum.

Dans la mesure où le registre est concentré sur les crédits à la consommation, dont la maturité est relativement courte, il offrira une information pertinente sur les emprunteurs au bout d'**un à deux ans de fonctionnement**.

C. UN 'IDENTIFIANT QUI RESTE À PRÉCISER

La création d'un fichier aussi large, comprenant plus de 10 millions de personnes, pose en premier lieu la question de l'identifiant retenu pour accéder aux informations nominatives du fichier. **L'identifiant est la clé de voûte du système : il conditionne non seulement sa fiabilité, son efficacité mais également son coût**, dans la mesure où la création d'un nouvel identifiant est, par définition, plus coûteuse que l'utilisation d'un identifiant existant. Or, l'identifiant existant pour le FICP ne saurait être retenu : comme il a déjà été exposé, son taux d'erreur est de l'ordre de 7 à 8 %, alors même que seules 2,6 millions de personnes y sont recensées.

Dans ce contexte, **l'identifiant est apparu comme le problème le plus épineux du registre national des crédits au fil des différents rapports** de ces dernières années. En particulier, le comité « Constans » avait consacré la première partie de son rapport à la définition d'un identifiant à la fois fiable et sécurisé du point de vue des libertés publiques : il avait, en conclusion, préconisé la « ***création d'un identifiant sécurisé dérivé du NIR*** » (ou numéro de sécurité sociale ou numéro INSEE). En effet, le NIR est le seul identifiant qui soit unique, fiable et pérenne, puisqu'il est donné à la naissance et conservé tout au long de la vie.

Certes, comme le souligne le comité, « *l'utilisation du NIR pose une question de principe compte tenu de la place symbolique particulière de ce numéro, de son caractère signifiant - c'est-à-dire qu'il est possible de déduire du NIR un certain nombre d'informations personnelles - et de la sectorisation le limitant strictement à la « sphère sociale », en vertu du principe de finalité et de pertinence des données collectées - clé de voûte de la protection des données personnelles* ».

En conséquence, le rapport avait préconisé un **mécanisme dit de « hachage » (ou cryptage)** qui permet de créer un nouvel identifiant *bis* qui, tout en étant dérivé du NIR, ne permette pas de retrouver ni le NIR ni les informations d'état civil qu'il contient.

Le rapport du groupe de travail du Sénat avait également insisté sur les difficultés liées à la définition de l'identifiant. Il avait conclu que « *le recours au numéro de sécurité sociale assorti d'un double cryptage a semblé acceptable à une majorité d'intervenants* ».

L'article 22 *bis* ne retient pas cette solution : il crée en effet un article L. 333-12 du code de la consommation qui dispose qu'« *un **identifiant spécifique** est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation et la transmission des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé **à partir, notamment, de l'état civil** des personnes concernées* ».

Les modalités de création de cet identifiant spécifique sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France.

En définitive, **l'article L. 333-12, s'il semble exclure l'utilisation du NIR, ne définit pas précisément la manière dont sera créé cet identifiant spécifique**. D'après les informations recueillies par votre rapporteure pour avis auprès du Gouvernement, un groupe de travail piloté par la Banque de France et associant les établissements de crédit sera chargé d'approfondir les aspects techniques liés à la définition précise de cet identifiant, qui pourrait être, selon le Gouvernement, une forme d'identifiant personnel « bancaire », également utilisable dans le cadre de la portabilité du numéro de compte (voir *infra*).

En choisissant les données d'état civil comme « base » possible de la création de l'identifiant, **le présent article ne fournit aucune garantie de fiabilité de l'identifiant**. Comme le montre l'exemple du FICP, les données d'état civil se caractérisent par un taux d'erreur important, lié aux risques d'homonymie ainsi qu'à ceux d'usurpation d'identité. La Banque de France a, en particulier, exprimé ses plus grandes réserves sur la possibilité de créer un identifiant fiable sur la base de l'état civil.

De plus, au-delà du problème de création de cet identifiant, se pose la question de sa **connaissance par les personnes sollicitant un crédit**. En effet, l'un des principaux intérêts du NIR réside dans le fait que chacun le connaît et le porte généralement sur soi, *via* sa carte Vitale. Il serait ainsi nécessaire de doter la population française d'une nouvelle carte sur laquelle figurerait le nouvel identifiant bancaire, ou de modifier l'ensemble du parc de cartes bancaires pour l'y ajouter.

En tout état de cause, **votre rapporteure pour avis regrette que soit créé un registre dont la clé de voûte, son identifiant, n'est pas définie et intégralement renvoyée au pouvoir réglementaire**.

En conséquence, elle a proposé à votre commission des finances, qui l'a adopté, un **amendement visant à préciser que l'identifiant est créé à partir du NIR**. En effet, si votre rapporteure pour avis partage pleinement le souci de la CNIL d'assurer le cantonnement du NIR à la sphère sociale, elle estime que la création d'un identifiant dérivé du NIR, avec double cryptage, donne à cet égard les garanties nécessaires.

De ce point de vue, elle tient à souligner que notre collègue Alex Türk, alors président de la CNIL, avait indiqué, dans une lettre à François Baroin, alors ministre de l'économie et des finances, datée du 14 septembre 2011, que l'utilisation du NIR pour le registre des crédits pouvait être envisagée « *en l'absence d'alternative crédible, et à la condition expresse ci-après : cette utilisation ne pourrait être réalisée que dans les conditions précisées par le rapport du comité de préfiguration (premier hachage du NIR avec des données d'état civil et second hachage afin de générer un identifiant dérivé par établissement bancaire et par personne). Des dispositions législatives devraient également être adoptées afin de* ***garantir l'absence de détournement de finalité du NIR et sa destruction par les établissements financiers, une fois l'identifiant dérivé obtenu*** ».

L'amendement adopté par votre commission des finances reprend donc ces différentes garanties souhaitées, à juste titre, par la CNIL, tout en conservant le renvoi de la définition technique de la création de l'identifiant dérivé à un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL.

D. DES MODALITÉS D'APPLICATION À AMÉNAGER

1. L'actualisation des données du registre

Depuis la loi du 1er juillet 2010, le FICP est actualisé « en temps réel » par les établissements de crédit, c'est-à-dire, en pratique, sur une base quotidienne. Il était en effet apparu que l'actualisation mensuelle (effectuée, par ailleurs, de façon manuelle) générait des retards et nuisait à l'efficacité du système.

Il en serait de même pour le registre positif. De plus, dans la mesure où l'objectif du registre est recentré, en raison de son format, sur la prévention du risque d'emballement de souscription de crédits à la consommation sur une période courte, il semble **nécessaire d'assurer une actualisation suffisamment rapprochée**.

En conséquence, votre commission des finances a adopté, à l'initiative de votre rapporteure pour avis, un amendement visant à préciser que les données du registre, s'agissant de sa partie « positive », doivent être **actualisées par les établissements de crédit sur une base quotidienne**. La consolidation des données par la Banque de France pourrait, en revanche, prendre un à deux jours, d'après les informations recueillies par votre rapporteure avis.

2. La prise en charge du coût du fichier et la tarification de la consultation

Géré par la Banque de France dans le cadre d'une mission de service public qui ne relève pas des missions d'une banque centrale, **le coût de fonctionnement du registre ne peut être pris en charge par la Banque de France sans compensation par l'État ou une ressource nouvelle**.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, « ***la Banque de France avait estimé en 2011 que le coût de mise en place du registre des crédits (investissement) devrait s'élever à un montant compris entre 15 et 20 millions d'euros, et que le coût de fonctionnement annuel devrait s'élever, au cours des premières années, à environ 30 à 35 millions d'euros*** ». Cependant, cette estimation a été réalisée sur la base du registre tel que proposé par le comité de préfiguration. Or, le format du registre est ici plus réduit, sans reprise des crédits en cours, avec un identifiant différent. A cet égard, soulignons que l'utilisation d'un identifiant dérivé du NIR, si elle est en elle-même relativement coûteuse en raison de la procédure de double cryptage, permettrait toutefois, selon la Banque de France, de minimiser le coût par rapport à la création, nécessairement lourde, d'un nouvel identifiant « bancaire ».

En tout état de cause, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteure pour avis que « ***l'amortissement de l'investissement et le coût de fonctionnement annuel du registre seront entièrement financés par les établissements de crédit par une tarification de la consultation*** ». Le comité de préfiguration ayant estimé le flux annuel de consultations à environ 900 millions, le coût unitaire des consultations devrait s'élever, selon le Gouvernement, à « ***quelques dizaines de centimes d'euro*** ».

Ces précisions ne figurent cependant pas dans le texte adopté par l'Assemblée nationale ; elles sont pourtant de première importance dans l'architecture du dispositif. De plus, leur inscription dans la loi apparaît nécessaire pour **éviter une prise en charge par subvention en provenance de l'État**. En conséquence, votre rapporteure pour avis a proposé à votre commission des finances, qui l'a adopté, un amendement visant à **préciser que la consultation du registre par les établissements de crédit donne lieu à une tarification qui permet de prendre en charge le coût d'investissement et de fonctionnement du registre**.

Rappelons que les établissements de crédit devront faire face à un coût significatif pour mettre en place, en interne, les procédures de déclaration et de consultation du registre. Toutefois, la charge estimée par les établissements en 2011, entre 525 et 820 millions d'euros en investissement, ne semble pas réaliste[27(*)] ; d'après les informations transmises à votre rapporteure pour avis, cette charge a fait l'objet d'une nouvelle estimation significativement plus basse dans le cadre de la consultation publique ayant précédé l'adoption du présent projet de loi en Conseil des ministres.

3. L'application du registre aux cautions et aux co-emprunteurs

L'article 22 ***bis*** précise, dans son alinéa 12, que les informations renseignées dans le registre constituent un **élément d'appréciation de la solvabilité des personnes qui se portent caution**. Il indique également, dans son alinéa 60, que les établissements de crédit informent les cautions qu'elles consultent le registre.

Cependant, les cautions sont relativement rares pour les crédits à la consommation. D'après les informations recueillies par votre rapporteure pour avis, elles ne seraient présentes que dans **4 à 6 % de ces crédits**. De plus, il ne semble pas justifié que les cautions donnent lieu à l'inscription des mêmes informations que les emprunteurs eux-mêmes, dans la mesure où la charge financière ne repose sur eux que de manière indirecte, en cas de défaillance de l'emprunteur principal.

En conséquence, votre rapporteure pour avis propose deux amendements pour **préciser la situation des cautions au regard du registre**.

Il s'agit de préciser que les établissements pourront certes **consulter** le registre pour connaître la situation d'endettement des personnes qui se portent caution, mais il s'agira d'une **simple faculté, seulement avant**

l'octroi du crédit. En d'autres termes, la consultation du registre sur les cautions à l'occasion des renouvellements périodiques de contrats, notamment de crédit renouvelable, ne sera pas possible.

Surtout, votre rapporteure pour avis souhaite que **le fait de se porter caution ne donne pas lieu à une déclaration d'informations dans le registre**. Ainsi, ce dernier ne retracerait pas les cautions en tant que telles.

Par ailleurs, votre rapporteure pour avis propose un amendement visant à préciser que le registre comporte la **mention du fait qu'un crédit est souscrit par plusieurs emprunteurs**. Il s'agit, en particulier, du cas des conjoints qui peuvent être co-emprunteurs sur un même crédit à la consommation.

*

Sur l'article 22 ***bis***, votre rapporteure pour avis a également proposé à votre commission des finances, qui les a adoptés, **deux amendements rédactionnels**, ainsi qu'un **amendement de conséquence** avec son amendement à l'article 18 D.

** 19 Rapport n° 273 (2012-2013) fait par le groupe de travail sur le répertoire national des crédits aux particuliers, janvier 2013.*

** 20 Rapport de Roger Léron sur l'application de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, 7 janvier 1992 ; rapport d'information n° 60 (1997-1998) de Jean-Jacques Hyest et Paul Loridant « Surendettement : prévenir et guérir » ; rapport d'information n° 261 (2005-2006) de Joël Bourdin au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'accès des ménages au crédit en France.*

** 21 Voir notamment le compte-rendu de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 9 avril 2010.*

** 22 Rapport n° 447 (2009-2010) de Philippe Dominati, pp. 129 et sqq.*

** [23] Rapport n° 273 (2012-2013), pp. 91 et suivantes.*

** [24] Décision DC n° 2012-652 du 22 mars 2012.*

** [25] Les dettes de crédits à la consommation sont présentes dans 85,7 % des dossiers de surendettement et représentent plus de 53 % de l'endettement global des dossiers (source : Banque de France, baromètre du surendettement du 1er trimestre 2013).*

** [26] Avis de la BCE du 26 avril 2013 sur un registre des crédits aux consommateurs (CON/2013/29).*

** [27] Rapport n° 273 (2012-2013) précité, p. 98.*

2 - Avis n° 792 de Mme Nicole Bonnefoy

C. LA MISE EN PLACE D'UN REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

Conclusion d'un débat récurrent depuis plusieurs décennies, le présent projet de loi fait le choix, à la suite d'amendements du Gouvernement adoptés par l'Assemblée nationale, d'instituer un registre national des crédits aux particuliers (RNCP), autrement appelé « fichier positif » car recensant les données positives sur les crédits en cours des particuliers, et pas seulement les données négatives concernant les incidents de remboursement (**articles 22 *bis* à 22 *sexies***).

Afin de répondre aux critiques d'ordre constitutionnel concernant la proportionnalité d'un tel fichier au regard de l'objectif recherché, c'est-à-dire la prévention du surendettement des ménages, le choix a été fait d'écarter du RNCP les crédits immobiliers et les autorisations de crédit non utilisées, faisant tomber, selon les estimations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, le nombre de personnes enregistrées de 24 à 25 millions à 10 à 12 millions. En outre, le stock des crédits à la consommation en cours ne serait pas repris par le RNCP, qui devrait être opérationnel au plus tard trois ans à compter de la promulgation du présent projet de loi.

(…)

C. GARANTIR L'EFFICACITÉ DU REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

Au-delà des interrogations quant à la réelle efficacité d'un tel outil sur la prévention du surendettement, au regard des travaux du groupe de travail précité, votre commission a jugé utile d'accompagner la mise en place du registre national des crédits aux particuliers (RNCP), afin de l'entourer de garanties tant en termes d'efficacité que de protection des consommateurs.

Outre plusieurs **amendements** de clarification et de coordination, votre commission a notamment veillé à ce que le RNCP soit **effectivement géré par la Banque de France** et à ce qu'il reprenne, lors de sa mise en place opérationnelle, les données du FICP ainsi que les **contrats de crédit en cours**, afin d'être exhaustif dès son lancement et donc réellement utile pour l'analyse de solvabilité par les prêteurs.

(…)

- **Article 22 bis (art. L. 311-9, L. 311-16, L. 313-9, L. 331-11, L. 333-1 à L. 333-5 et L. 333-6 à L. 333-23 [nouveaux] du code de la consommation) - Instauration d'un registre national des crédits aux particuliers**

Introduit à l'Assemblée nationale par un amendement présenté par le Gouvernement, comme les articles suivants 22 ***ter*** à 22 ***sexies***, le présent article vise à instaurer un registre national des crédits aux particuliers (RNCP), destiné à recenser tous les crédits à la consommation et à être consulté par l'ensemble des organismes prêteurs avant l'octroi d'un crédit, de façon à éviter l'endettement par excès de crédit et par conséquent à prévenir le surendettement. A cette fin, le présent article crée une nouvelle section au sein du chapitre III du titre III, relatif au traitement des situations de surendettement, au sein du livre III du code de la consommation, composée des nouveaux articles L. 333-6 à L. 333-22. Il procède également à diverses coordinations au sein du code.

Une fois prise par le Gouvernement la décision de créer un tel registre, le RNCP a fait l'objet d'une consultation publique par le ministère de l'économie et des finances en février 2013, sous l'égide de la direction générale du Trésor[53(*)].

Le RNCP doit, à terme, reprendre les missions du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)[54(*)], de sorte qu'il serait à la fois un « fichier positif », enregistrant les données sur les contrats de crédit à la consommation en cours, sans incidents de paiement, et un « fichier négatif », enregistrant les incidents de paiement en matière de crédits ainsi que les éléments relatifs aux procédures de surendettement.

Ainsi que cela a déjà été évoqué plus haut, l'opportunité et les modalités de la mise en place d'un répertoire national des crédits aux particuliers en France, à l'image de la centrale des crédits aux particuliers gérée par la Banque nationale de Belgique, à des fins encadrées et contrôlées de prévention de surendettement, ont fait l'objet d'un examen approfondi au sein de notre assemblée, par un groupe de travail regroupant la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales, la commission des finances et la commission des lois. Constitué à la suite de l'examen en décembre 2011 du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, qui avait donné lieu à un débat sur le « fichier positif », ce groupe de travail a rendu ses conclusions en janvier 2013[55(*)]. Votre rapporteur, déjà rapporteur pour avis du précédent projet de loi, était membre de ce groupe de travail. Aussi renvoie-t-il au rapport d'information du groupe de travail concernant le rappel des débats sur le « fichier positif », au sein des assemblées parlementaires notamment, les travaux du « comité Constans » chargé de la préfiguration d'un éventuel fichier[56(*)], la présentation des expériences étrangères, en particulier l'expérience belge, la plus proche du dispositif proposé dans ce projet de loi, l'hostilité assez majoritaire du mouvement consumériste, ainsi que les arguments en faveur comme en défaveur du « fichier positif ». Le groupe de travail était en effet demeuré partagé sur l'opportunité de sa mise en place, pour des raisons multiples, dont la moindre n'était pas celle de la proportionnalité d'un tel outil, au regard de la collecte massive de données personnelles qu'il exigeait, portant de fait atteinte à la vie privée, et des doutes quant à son efficacité réelle en termes de prévention du surendettement.

A cet égard, votre rapporteur rappelle ses réserves quant à l'efficacité d'un tel registre pour prévenir de manière significative le surendettement et à la disproportion des moyens engagés à cette fin, quand bien même il peut constituer un outil de fiabilisation de l'état d'endettement d'un emprunteur, dans le cadre de l'analyse de solvabilité à laquelle chaque prêteur est tenu avant d'accorder un crédit, ainsi qu'un outil de responsabilisation accrue des prêteurs, en cas d'octroi excessif de crédit à un emprunteur. Le RNCP doit être considéré comme un outil supplémentaire dans la panoplie de la politique de lutte contre un endettement excessif des ménages et

contre le surendettement, devant permettre d'éviter dans certains cas d'accorder le « crédit de trop », mais pas comme une panacée.

1. Les principes de fonctionnement du RNCP

Le **nouvel article L. 333-6 du code de la consommation** institue le registre, chargé de recenser les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce champ est cohérent avec la définition de l'emprunteur, personne physique qui emprunte à des fins non professionnelles. Il est précisé, à l'instar du FICP, afin d'assurer la protection des données personnelles qui devront y figurer, que ce registre est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Cet article indique que le RNCP sera « placé sous la responsabilité » de la Banque de France, et non « géré » par la Banque de France comme c'est le cas aujourd'hui du FICP ou comme c'est aussi le cas, à titre de comparaison, pour la centrale belge des crédits aux particuliers, entièrement gérée par la Banque nationale de Belgique. Cette rédaction ouvre la possibilité d'une gestion déléguée par la Banque de France à une société commerciale[57(*)], limitant de fait le contrôle public sur le registre. Or, le groupe de travail sur le répertoire des crédits avait préconisé, dans son rapport d'information, que la Banque de France devait être le gestionnaire de ce nouvel outil, car il s'agirait d'une solution correspondant aux attentes exprimées par toutes les parties prenants et d'une « ***garantie essentielle contre l'utilisation du registre à des fins commerciales*** ». Aussi, sur proposition de son rapporteur, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** destiné à préciser que le RNCP est « géré » par la Banque de France.

Cet article ajoute que le RNCP recense également les informations qui figurent actuellement dans le FICP : incidents de paiement caractérisés liés au crédits et informations relatives aux procédures de surendettement et, en Alsace-Moselle, aux procédures de liquidation judiciaire des personnes physiques[58(*)]. Les missions de centralisation de données actuellement dévolues au FICP seront donc bien reprises par le RNCP, ce qui avait été préconisé par le groupe de travail. Sur ces dispositions, votre commission a adopté un **amendement** de cohérence rédactionnelle de son rapporteur concernant la définition de l'emprunteur.

Ne seraient donc pas enregistrées dans le RNCP les données relatives aux crédits immobiliers des particuliers ainsi qu'aux crédits renouvelables non utilisés, ce qui ferait diminuer, selon les données fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, le nombre de personnes enregistrées de 24 à 25 millions à 10 à 12 millions, atténuant d'autant la critique fondée sur la proportionnalité de ce fichier et limitant par conséquent les risques constitutionnels afférents. Selon le Conseil constitutionnel, en effet, ainsi qu'il l'a rappelé dans la récente décision citée ci-après, « ***la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en oeuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif*** ».

Décision du Conseil constitutionnel n° 2012-652 DC du 22 mars 2012
sur la loi relative à la protection de l'identité (considérants 7 à 11)

« 7. Considérant, en premier lieu, que l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que la procédure pénale ; qu'il appartient au législateur, dans le cadre de sa compétence, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et de droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés ; qu'il lui est à tout moment loisible d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

« 8. Considérant, en second lieu, que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée ; que, par suite, **la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en oeuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif** ;

« 9. Considérant que la création d'un traitement de données à caractère personnel destiné à préserver l'intégrité des données nécessaires à la délivrance des titres d'identité et de voyage permet de sécuriser la délivrance de ces titres et d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt

général ;

« 10. Considérant, toutefois, que, compte tenu de son objet, ce traitement de données à caractère personnel est destiné à recueillir les données relatives à la quasi-totalité de la population de nationalité française ; que les données biométriques enregistrées dans ce fichier, notamment les empreintes digitales, étant par elles-mêmes susceptibles d'être rapprochées de traces physiques laissées involontairement par la personne ou collectées à son insu, sont particulièrement sensibles ; que les caractéristiques techniques de ce fichier définies par les dispositions contestées permettent son interrogation à d'autres fins que la vérification de l'identité d'une personne ; que les dispositions de la loi déférée autorisent la consultation ou l'interrogation de ce fichier non seulement aux fins de délivrance ou de renouvellement des titres d'identité et de voyage et de vérification de l'identité du possesseur d'un tel titre, mais également à d'autres fins de police administrative ou judiciaire ;

« 11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'**eu égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur de ce traitement, à ses caractéristiques techniques et aux conditions de sa consultation,** les dispositions de l'article 5 **portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi** ; que, par suite, les articles 5 et 10 de la loi doivent être déclarés contraires à la Constitution ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, du troisième alinéa de l'article 6, de l'article 7 et de la seconde phrase de l'article 8 ; »

Il est précisé que seule la Banque de France est habilitée à centraliser ces informations, dans le RNCP. Ainsi, aucun fichier privé ne peut être constitué, ce qui constitue une protection pour les consommateurs.

Enfin, cet article prévoit la mise en place d'un comité de suivi du RNCP, auprès de la Banque de France, dont la composition et les missions devraient être précisées par décret en Conseil d'État. Votre rapporteur a pu apprécier le rôle important dévolu au comité d'accompagnement de la centrale belge des crédits aux particuliers, composé de représentants des consommateurs, des prêteurs, des administrations concernées et de l'organisme belge équivalent de la CNIL. Ce comité dispose même d'un pouvoir décisionnel propre, en matière notamment de règles relatives au fonctionnement technique de la centrale.

Aussi, à titre de garantie supplémentaire pour suivre le fonctionnement du traitement de données à caractère personnel que constitue le RNCP, votre rapporteur avait-il proposé de préciser dans la loi la composition et les missions du comité de suivi, en lui confiant notamment un rôle consultatif important sur le fonctionnement et le budget du registre, ainsi que sur les textes d'application des dispositions législatives instituant le registre. Votre commission a cependant considéré que ces dispositions devaient relever du pouvoir réglementaire, sans avoir à figurer dans la loi.

Le **nouvel article L. 333-7 du code de la consommation** détermine les objectifs assignés par la loi au RNCP. Il a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques, en fournissant aux prêteurs un élément d'appréciation de la solvabilité des emprunteurs, ainsi que des personnes physiques qui se portent caution. C'est en fonction de cet objectif énoncé par le législateur - qui constitue sans aucun doute un objectif d'intérêt général - que la proportionnalité du RNCP sera appréciée, au regard de l'atteinte à la vie privée qu'il constitue en recensant de nombreuses données personnelles.

Votre rapporteur avait proposé que la consultation du registre ne puisse concerner une personne physique se portant caution, au nom de l'atteinte à la vie privée et du fait que la caution, même tenue au remboursement en cas de défaillance, n'est pas l'emprunteur. Votre commission a cependant estimé qu'il fallait pouvoir consulter, lorsqu'elles figuraient dans le registre, les données des personnes physiques se portant caution pour un prêt.

Cet article précise également la liste des établissements et organismes susceptibles de consulter le RNCP, pour apprécier la solvabilité de leurs clients : établissements de crédit, établissements de monnaie électronique, établissements de paiement[59(*)] et organismes sans but lucratif accordant des prêts pour la création d'entreprises.

2. Les obligations de déclaration et de consultation du RNCP

Le **nouvel article L. 333-8 du code de la consommation** organise les obligations et les facultés de consultation du RNCP par les prêteurs avant l'octroi d'un crédit, mais aussi avant l'attribution de moyens de paiement ou dans le cadre de la gestion de ses risques de crédit par le prêteur.

Ainsi, les prêteurs seraient tenus de consulter le RNCP avant de décider d'octroyer un crédit à la consommation. En l'état du droit, cette obligation de consultation préalable existe, à l'article L. 311-9 du code

de la consommation, pour le FICP. Dans la mesure où elles octroient des prêts personnels au vu de la valeur des biens gagés par l'emprunteur, les caisses de crédit municipal seraient exonérées de cette obligation.

Cette obligation de consultation du RNCP par les prêteurs s'appliquerait également, dans le cas d'un crédit à la consommation renouvelable, chaque année avant le renouvellement du contrat et à l'occasion de la vérification triennale de la solvabilité de l'emprunteur. Ces obligations existent déjà pour le FICP. Elles sont prévues au quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du code de la consommation, qui se trouve ici en quelque sorte rappelé.

Votre commission a adopté pour ces dispositions deux **amendements** à caractère rédactionnel proposés par son rapporteur.

Enfin, de façon plus circonscrite, le RNCP pourrait être consulté par les prêteurs avant de proposer une offre de crédit immobilier, avant d'attribuer des moyens de paiement à un client ainsi que dans le cadre de leurs processus internes de gestion et de contrôle des risques de crédit. Cette fois-ci il ne s'agirait que d'une faculté. Surtout, ne seraient consultables que les données correspondant à l'actuel FICP, mais pas les données « positives » relatives aux crédits en cours à la consommation. Dès lors que le registre vise à prévenir le surendettement en donnant des éléments fiables sur la solvabilité des emprunteurs, il doit pouvoir être consulté pour toutes les décisions d'un prêteur susceptibles d'avoir des conséquences sur l'état d'endettement. Ainsi, l'endettement d'un emprunteur au titre de contrats de crédit à la consommation, qui peuvent être souscrits chez un autre prêteur, est une information nécessaire pour un prêteur sollicité pour un crédit immobilier. Aussi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** visant à prévoir la consultation par les prêteurs de l'ensemble des informations mentionnées dans le RNCP, à titre obligatoire, avant l'octroi d'un crédit immobilier et, à titre facultatif, avant l'attribution de moyens de paiement et dans le cadre de la gestion des risques de crédit. Cette règle n'altérerait pas la proportionnalité globale du dispositif, mais elle en conforterait l'efficacité dans la perspective de l'objectif de prévention du surendettement.

Le projet de loi ne précise pas les ressources financières qui devront permettre la prise en charge des coûts d'investissement et de fonctionnement du registre. A l'évidence, à l'instar du FICP, le coût ne peut être laissé à la charge de la Banque de France. Le financement du FICP résulte d'un tarif de consultation acquitté par les établissements prêteurs, comme c'est le cas au demeurant pour la centrale belge des crédits aux particuliers. Aussi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** précisant que la consultation du registre par les prêteurs donne lieu au paiement d'un tarif, qui pourrait être modulable, destiné à financer les coûts d'investissement et de fonctionnement du registre[60(*)]. En outre, reprenant une disposition existant déjà pour le FICP, cet amendement prévoit expressément que la consultation du registre ne peut être facturée à l'emprunteur par le prêteur.

Enfin, cet article dispose que les informations contenues dans le registre ne peuvent pas utilisées à d'autres fins et pour d'autres motifs que ceux prévus par la loi. Il précise - disposition superflue d'un point de vue juridique - que ces informations ne peuvent notamment pas être utilisées à des fins de prospection commerciale, répondant ainsi à une crainte récurrente exprimée par de très nombreuses personnes entendues par votre rapporteur. Le risque de détournement à des fins commerciales a été longuement évoqué lors des travaux du groupe de travail, ainsi que dans son rapport d'information, dans la mesure où il n'est pas possible d'un point de vue technique d'identifier et d'empêcher toute consultation du registre à des fins autres, quelle que soit la traçabilité des consultations.

L'utilisation des informations du RNCP à des fins détournées, autres que celles prévues par la loi, est punie des peines prévues à l'article 226-21 du code pénal en matière d'utilisation illicite des données figurant dans un traitement de données à caractère personnel, soit cinq ans de prison et 300 000 euros d'amende.

Le **nouvel article L. 333-9 du code de la consommation** prévoit, dans le cadre des procédures de surendettement, la possibilité de consulter le RNCP pour les commissions de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur faisant l'objet de la procédure, ainsi que pour les greffes des tribunaux compétents saisis de procédures de surendettement.

Le **nouvel article L. 333-10 du code de la consommation** institue pour les prêteurs l'obligation de déclarer les informations relatives aux crédits à la consommation qu'ils octroient. Il précise la liste des contrats de crédit concernés, à l'exception des opérations dont le montant du crédit est inférieur à 200 euros.

Seraient ainsi enregistrés dans le RNCP les classiques prêts personnels amortissables, les crédits renouvelables s'ils sont utilisés - ce qui supposera pour les établissements concernés une grande réactivité informatique pour assurer la mise à jour du registre en cas d'utilisation du crédit renouvelable -, les crédits affectés ou liés[61(*)], les autorisations de découvert de plus de trois mois, assimilés à des crédits, ainsi que les opérations de location-vente et de location avec option d'achat. Ne seraient pas concernés les crédits et autorisations de découvert

d'une période de moins de trois mois, les crédits accordés par des organismes à but non lucratif dans un objet social, les prêts accordés par un employeur à ses salariés, les délais de paiement accordés par une entreprise ainsi que les prêts sur gage octroyés par les caisses de crédit municipal. Ainsi, les opérations de micro-crédit sont bien concernées par le RNCP.

Cet article rappelle également les obligations de déclaration qui existent déjà avec le FICP, pour les prêteurs, concernant les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des personnes physiques à des fins non professionnelles[62(*)], ainsi que pour les commission de surendettement et pour les greffes des tribunaux, concernant les procédures de surendettement.

Pour l'ensemble de ces dispositions, sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté trois **amendements** à caractère rédactionnel.

Enfin, cet article prévoit que la liste des informations contenues dans le registre comme celles qui sont restituées aux prêteurs en cas de consultation est définie par un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. Toutefois, ce même article énumère, de façon non limitative, une liste de ces informations : état civil de l'emprunteur, identification du prêteur, identification et caractéristiques du contrat de crédit, en particulier son montant et sa durée, incidents de paiement caractérisés s'il y a lieu, informations relatives aux procédures de surendettement s'il y a lieu, date de mise à jour des informations, ainsi que date et motif de la consultation de ces informations.

Or, selon votre rapporteur, dans la mesure où le registre devra comporter un grand nombre de données personnelles relatives aux emprunteurs, il appartient à la loi de fixer clairement et de façon limitative la liste des données susceptibles d'être enregistrées, sans laisser au pouvoir réglementaire la possibilité d'étendre le registre à d'autres données personnelles. Aussi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a-t-elle adopté un **amendement** visant à rendre limitative la liste des données personnelles susceptibles d'être enregistrées dans le RNCP, en supprimant le mot « ***notamment*** » dans la loi, tout en prévoyant, par un second **amendement**, que l'identifiant attribué à chaque emprunteur (voir ***infra***), qui doit permettre l'alimentation comme la consultation du registre, fasse bien partie des informations qui pourront y figurer.

Il est logiquement précisé qu'en cas de souscription d'un crédit par plusieurs co-emprunteurs, les données de chaque emprunteur sont enregistrées.

Concernant la restitution des données enregistrées en cas de consultation par un prêteur, cet article dispose que ne sont pas restituées les données relatives à l'identification des autres prêteurs. En tout état de cause, lorsqu'une banque consultera dans le RNCP, dans les cas autorisés par la loi, les données d'un de ses clients, dont elle tient le compte courant, elle pourra s'apercevoir qu'il a souscrit des crédits à la consommation auprès d'autres établissements de crédit, même si leurs noms ne figurent pas dans les données qui lui sont restituées.

Enfin, le décret en Conseil d'État précité devra également fixer les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le RNCP. A l'évidence, pour être efficace, ce registre devra pouvoir mis à jour en temps réel, afin de fournir aux prêteurs tenus de la consulter des informations toujours actualisées sur l'état d'endettement des emprunteurs enregistrés. Cette question de l'actualisation en temps réel se trouvait d'ailleurs au coeur de la réforme du FICP, discutée dans le cadre de la loi du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation[63(*)]. Aussi, comme pour le FICP, votre commission a souhaité faire figurer dans la loi, par l'adoption d'un **amendement** proposé par son rapporteur, que les données collectées dans le RNCP devaient être restituées sans délai en cas de consultation.

Le **nouvel article L. 333-11 du code de la consommation** fixe les durées de conservation et les modalités de radiation des données enregistrées dans le RNCP. En principe, les données sont conservées pour la durée du contrat de crédit. Il reprend par ailleurs les dispositions actuellement en vigueur pour les données enregistrées dans le FICP.

3. La question cruciale de l'identifiant

Le **nouvel article L. 333-12 du code de la consommation** dispose qu'un identifiant spécifique est attribué à chaque emprunteur pour permettre l'alimentation et la consultation du RNCP. Établi par décret en Conseil d'État, cet identifiant devra être « ***créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées*** ».

Ainsi que cela a été exposé par le rapport d'information du groupe de travail, le choix de l'identifiant est « ***la question majeure*** » de la mise en place d'un registre des crédits en France. En effet, il s'agit à la fois d'un élément crucial pour assurer la fiabilité technique complète du dispositif, afin de lui permettre de fonctionner en temps réel, et d'une pierre d'achoppement du point de vue des principes de la protection des données

personnelles, tels qu'ils sont défendus par la CNIL notamment. En effet, l'identifiant actuel du FICP, composé de la date de naissance et des cinq premières lettres du nom de famille, est trop peu fiable et génère de nombreuses erreurs et homonymies[64](*). Pour autant, le seul identifiant fiable pour une personne physique est son numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR[65](*)), tenu par l'INSEE, de sorte que le « comité Constans » avait recommandé l'utilisation du NIR, assortie toutefois d'un « double hachage », de façon à ce que les données signifiantes qui le composent ne puissent pas être détournées. La CNIL, pour ce qui la concerne, a régulièrement fait connaître son opposition à l'utilisation du NIR en dehors de la sphère de la sécurité sociale, au nom du principe de cantonnement des identifiants, dans un but de protection des données personnelles, afin de limiter les risques de récupération et de détournement de données personnelles par croisement de fichiers, conformément aux principes qui sont au fondement de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Dans ces conditions, pour tenir compte des critiques tenant à l'atteinte à la vie privée qui résulterait de l'utilisation du NIR, le Gouvernement a fait le choix, dans ce projet de loi, d'un identifiant fixé par décret en Conseil d'État et « ***créé à partir, notamment, de l'état civil*** ». Ainsi, en utilisant des données d'état civil ainsi que, le cas échéant, des données numériques aléatoires, le pouvoir réglementaire devra bâtir un identifiant doté d'une fiabilité absolue, à l'instar du NIR, pour permettre le fonctionnement en temps réel d'un fichier enregistrant les données concernant plus de 10 millions de personnes. Votre commission sera attentive aux travaux qui seront conduits par le Gouvernement pour élaborer cet identifiant, lequel constitue la clef du bon fonctionnement du futur RNCP. Sans doute faudra-t-il de longs mois pour y parvenir, en lien avec la Banque de France, les représentants des établissements prêteurs et la CNIL.

Conformément à sa position traditionnelle en matière de protection des données personnelles, votre commission ne peut que souscrire au choix opéré par le Gouvernement de ne pas utiliser le NIR, mais plutôt de concevoir un identifiant spécifique pour le RNCP.

Sur cet article, votre commission a adopté un **amendement** rédactionnel proposé par son rapporteur.

4. Secret professionnel et sanction des manquements

Le **nouvel article L. 333-13 du code de la consommation** précise que les emprunteurs devront être informés du fait que le RNCP sera consulté et que leurs données personnelles y seront enregistrées. Ces modalités d'information seront précisées par décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté deux **amendements** de conséquence à cet article, concernant l'élargissement de la consultation du RNCP au-delà des seuls cas de demandes de crédit à la consommation et les personnes se portant caution. En outre, votre commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un **amendement** visant à supprimer une disposition redondante, déjà satisfaite par une disposition ultérieure du projet de loi, concernant les droits d'accès et de rectification des personnes concernant leurs données personnelles conservées dans le registre.

Le **nouvel article L. 333-14 du code de la consommation** dispose que les personnes qui participent à la gestion du RNCP, compte tenu des données personnelles qu'elles peuvent manipuler, sont tenues au secret professionnel, sous peine des sanctions de l'article 226-13 du code pénal, en cas de révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire, c'est-à-dire un an de prison et 15 000 euros d'amende.

Il ajoute que la Banque de France est déliée du secret professionnel pour la restitution aux prêteurs, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents des données qu'ils sont autorisés à obtenir dans le cadre des consultations obligatoires ou facultatives prévues par la loi. Une disposition similaire existe actuellement à l'article L. 333-4 du code de la consommation pour le FICP. En outre, la Banque de France est également déliée du secret professionnel dans le cadre des contrôles susceptibles d'être effectués sur le RNCP par l'Autorité de contrôle prudentiel[66](*), au titre de sa mission de supervision du secteur bancaire, et par la CNIL, au titre de sa mission de protection des données personnelles utilisées dans le cadre de traitements automatisés.

Enfin, dans le cadre de conventions d'échange d'informations avec des registres équivalents situés dans un autre État membre de l'Union européenne, la Banque de France est également déliée du secret professionnel. Lors des travaux du groupe de travail, les interlocuteurs de la centrale des crédits aux particuliers rencontrés en Belgique par votre rapporteur avaient indiqué que la centrale procédait à des échanges d'informations avec des centrales étrangères et que, dans l'hypothèse où la France mettrait en place un tel registre, la signature d'une convention d'échange d'informations, c'est-à-dire de consultation réciproque des données enregistrées à la demande des prêteurs de chaque État membre, serait vraisemblablement sollicitée.

Le **nouvel article L. 333-15 du code de la consommation** interdit aux personnes et organismes habilités à consulter le RNCP de remettre à quiconque copie des informations qu'il comporte, à l'exception des personnes concernées si elles font la demande, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal, soit cinq ans de prison et 300 000 euros d'amende. Le fait toutefois de renvoyer à deux infractions proches mais différentes - détournement de finalité de données à caractère personnel pour l'article 226-21 et divulgation à un tiers non habilité de données à caractère personnel - peut poser une difficulté, d'autant que dans la seconde infraction, contrairement à la première, les peines sont réduites en cas d'imprudence ou de négligence et les poursuites ne peuvent être engagées que sur plainte de la victime. Les sanctions mériteraient peut-être, selon votre rapporteur, d'être clarifiées. Des sanctions similaires sont toutefois prévues à ce jour par l'article L. 333-4 du code de la consommation pour le FICP.

Par ailleurs, cet article dispose qu'un décret en Conseil d'État précisera les conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification par les intéressés concernant les informations contenues dans le RNCP.

5. Autres dispositions relatives au RNCP

Le **nouvel article L. 333-16 du code de la consommation** sanctionne la collecte des informations enregistrées dans le RNCP par des personnes autres que celles habilitées à cette fin par la loi. En d'autres termes, ainsi que cela déjà été indiqué plus haut, le projet de loi interdit la constitution de « fichiers positifs » gérés par des organismes privés ou à but commercial. Une telle collecte est punie des sanctions prévues par l'article 226-18 du code pénal, en cas de collecte de données personnelles par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite, c'est-à-dire, là encore, cinq ans de prison et 300 000 euros d'amende. Une sanction similaire est prévue aujourd'hui à l'article L. 333-4 du code de la consommation pour le FICP.

Le **nouvel article L. 333-17 du code de la consommation** sanctionne d'une peine d'amende de 15 000 euros le fait de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration des données relatives aux contrats de crédit à la consommation et aux incidents de paiement caractérisés, pour les établissements prêteurs.

Si le défaut de déclaration doit être sanctionné, en raison de l'atteinte qu'il représente au bon fonctionnement du RNCP, le défaut de consultation doit l'être également, au-delà de ce qui est prévu au nouvel article L. 333-18 du code de la consommation en termes de déchéance du droit aux intérêts (voir ***infra***), car il porte atteinte aux finalités assignées au registre par le législateur. Aussi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** visant à sanctionner également le fait de ne pas consulter le registre dans les cas prévus obligatoirement par la loi. Pour assurer l'efficacité du registre, en effet, l'absence de déclaration comme de consultation doit être rigoureusement sanctionnée.

En outre, plutôt qu'une peine d'amende peu dissuasive qui imposerait à l'autorité de contrôle ou à la Banque de France de saisir le parquet aux fins de poursuite, votre commission a préféré, par ce même amendement, attribuer à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), chargée du contrôle du secteur bancaire, la compétence de prononcer des sanctions, en fonction de la gravité du manquement, avec toute la diversité des sanctions à sa disposition, y compris les sanctions pécuniaires. Aussi l'amendement prévoit-il que le prêteur défaillant est puni dans les conditions prévues aux articles L. 612-39 et L. 612-42 du code monétaire et financier, qui régissent le pouvoir de sanction de l'ACPR[67(*)].

Le **nouvel article L. 333-18 du code de la consommation** prévoit que le prêteur qui n'a pas respecté ses obligations de déclaration et de consultation du RNCP, en sus de la peine d'amende instituée par le nouvel article L. 333-17 en cas de défaut de déclaration (voir ***supra***), est déchu du droit aux intérêts du crédit concerné, de façon totale ou partielle à la décision du juge. Dans ces conditions, l'emprunteur n'est plus tenu qu'au remboursement du capital restant dû ainsi que, s'il y a lieu, des intérêts restants. Les intérêts déjà perçus doivent être restitués à l'emprunteur. Cette disposition présente un caractère dissuasif de nature, selon votre rapporteur, à contribuer à la responsabilisation des prêteurs, dans leur contrôle de la solvabilité des emprunteurs.

Le **nouvel article L. 333-19 du code de la consommation** dispose que les prêteurs doivent conserver des preuves de la consultation du RNCP ainsi que des motifs de consultation, afin de pouvoir justifier s'il y a lieu qu'ils ont rempli leurs obligations de consultation avant l'octroi d'un crédit. Le projet de loi ajoute que les prêteurs « ***doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées*** ». Ces éléments de preuve de la consultation pourront être produits à titre de preuve devant un juge.

Ces dispositions renvoient en réalité à l'adaptation nécessaire de leurs processus informatiques internes que les établissements de crédit devront réaliser. En effet, dans la grande majorité des établissements, la consultation

du RNCP, comme aujourd'hui celle du FICP, est automatisée et intégrée dans les processus informatiques d'octroi de prêts.

Compte tenu de la technicité des opérations qui devraient résulter de ces dispositions et dès lors qu'elles pourraient constituer des preuves susceptibles d'être présentées devant un juge, votre commission a jugé nécessaire qu'un décret en Conseil d'État vienne préciser la nature et les modalités de conservation des preuves de la consultation du registre et de son motif, aux fins de preuve et de contrôle, d'autant que ces informations seraient opposables à l'emprunteur en cas de litige. Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens présenté par son rapporteur.

Le **nouvel article L. 333-20 du code de la consommation** précise que seuls les personnels habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes aux établissements prêteurs, pourront consulter le RNCP. Ainsi que cela a déjà été indiqué, dans la plupart des cas, la consultation du RNCP sera automatisée et intégrée au sein des processus informatiques des établissements. Pour autant, il restera vraisemblablement nécessaire, dans certains cas, de pouvoir procéder à des consultations ponctuelles.

En tout état de cause, ces personnes encourraient les sanctions prévues par le projet de loi en cas, par exemple, de divulgation des informations du RNCP à des tiers ou de consultation illicite à des fins de vérification de l'endettement d'une personne candidate à un emploi dans un établissement de crédit.

Le **nouvel article L. 333-21 du code de la consommation** précise que le dispositif du RNCP s'applique aux personnes physiques qui réside en France, y compris par conséquent si elles n'ont pas la nationalité française, ainsi qu'aux personnes qui ne sont pas domiciliées en France mais qui ont bénéficié d'une procédure de surendettement.

A cet égard, votre rapporteur relève que l'emploi du NIR aurait posé une difficulté, car les personnes de nationalité étrangère nées à l'étranger n'en dispose pas. L'identifiant prévu par le projet de loi devra prendre correctement en compte les personnes de nationalité étrangère qui réside en France.

Le **nouvel article L. 333-22 du code de la consommation** reprend les termes de l'actuel article L. 333-6, concernant le FICP, pour prévoir que, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) exerce, « ***en liaison avec la Banque de France*** », les attributions qui lui sont attribuées en matière de gestion du RNCP.

Enfin, l'article 22 ***bis*** du projet de loi procède à plusieurs coordinations au sein du code de la consommation. Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** procédant à d'autres coordinations dans le code de commerce et la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Sous réserve de l'adoption de ses **amendements**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 22 ***bis***.

- **Examen en commission**

(…)

Mme Nicole Bonnefoy, (…) Ce texte marque l'aboutissement d'un débat controversé sur la création d'un registre national des crédits aux particuliers, sur le modèle de la centrale belge des crédits aux particuliers que j'ai eu l'occasion d'étudier au sein du groupe de travail inter-commissions sur le répertoire des crédits aux particuliers. Il s'agit d'un fichier positif, recensant les données positives sur les crédits en cours des particuliers, et non seulement les données négatives comme les incidents de remboursement ou les procédures de surendettement. L'efficacité d'un tel instrument en matière de prévention du surendettement demeure controversée et l'exemple belge, depuis dix ans, ne lève pas tous les doutes. Du fait des réticences constitutionnelles exprimées par le Conseil d'État, ce dispositif a été disjoint de l'avant-projet, ajusté puis introduit à l'Assemblée nationale par amendement du Gouvernement.

Afin de parvenir à une proportionnalité d'un tel fichier au regard de l'objectif recherché, les crédits immobiliers et les autorisations de crédit non utilisées ont été écartées du registre, ce qui fera passer le nombre de personnes enregistrées de 24 à 25 millions à 10 à 12 millions. En outre, le stock des crédits à la consommation en cours ne serait pas repris par le registre, qui devrait être opérationnel au plus tard trois ans après la promulgation de la loi.

(…)

- **Article 22 bis**

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 41 précise que le registre national des crédits est géré par la Banque de France, à l'instar du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), et non seulement « placé sous sa responsabilité », formule imprécise.

M. Alain Richard. - La Banque de France a-t-elle donné son accord ? La question s'était déjà posée, et la Banque de France avait de bonne raisons de proposer que ce fichier soit géré par les professionnels.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - Différents fichiers sont déjà gérés par la Banque de France, en particulier le FICP.

M. Alain Richard. - Ce n'est pas la même ampleur !

L'amendement n° 41 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 42 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 43 met en place un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers, dont la composition et les missions seraient précisés non par un décret en Conseil d'État, mais par la loi. A l'instar du comité d'accompagnement de la centrale belge des crédits aux particuliers, qui est composée de représentants des consommateurs, des prêteurs, des administrations concernées et de l'équivalent belge de la CNIL, ce comité doit avoir un rôle de contrôle et de supervision. Il devra être constitué dès la publication de la loi.

M. Alain Richard. - Tout cela est règlementaire !

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - Rien n'interdit de l'inscrire dans le texte.

L'amendement n° 43 est rejeté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 44 supprime l'enregistrement dans le registre des personnes physiques se portant caution dans le crédit à la consommation.

M. Alain Richard. - Un caution ou un prêt ne sont-ils pas des engagements ? Il s'agit d'empêcher les gens de s'engager au-delà de leurs capacités. Les cautions et garanties des collectivités territoriales sont incluses dans le plafond d'engagement.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - Cette disposition porte atteinte à la vie privée, je propose de la retirer. Pour les particuliers, les cautions concernent presque toujours l'achat de véhicules automobiles. Les crédits immobiliers ne sont pas inscrits dans le fichier positif.

M. Alain Richard. - C'est une erreur !

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - Y inscrire les cautions ne me semble pas justifié.

M. Alain Richard. - Qu'y restera-t-il ?

L'amendement n° 44 est rejeté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 45 supprime le mot « obligatoirement », qui est inutile.

L'amendement n° 45 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 46 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 47 prévoit la consultation du fichier par les organismes prêteurs avant l'octroi d'un crédit immobilier.

M. Alain Richard. - J'ai du mal à comprendre. Si les crédits immobiliers ne figurent pas dans le fichier, quel est l'intérêt de le consulter ? La seule information sur leur existence sera-t-elle déclarative ? Le surendettement résulte en général d'une accumulation de fausses déclarations.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - Je propose que nous débattions du fichier positif en séance. Le Gouvernement n'a pas prévu de faire figurer les crédits immobiliers dans le fichier, pour répondre aux critiques sur la proportionnalité. Avant d'octroyer un crédit immobilier, le prêteur peut consulter les données négatives, c'est-à-dire le FICP. Cet amendement lui donne la possibilité de consulter aussi les données positives.

L'amendement n° 47 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 48 précise que la consultation du registre par les prêteurs donne lieu à un paiement, à l'instar de ce qui a été prévu pour la centrale belge, destiné à financer ses coûts.

L'amendement n° 48 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 49 tombe.

L'amendement n° 49 est retiré.

L'amendement rédactionnel n° 50 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 51 est rédactionnel.

L'amendement n° 51 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 52 tombe.

L'amendement n° 52 devient sans objet.

L'amendement rédactionnel n° 53 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 54 remplace les mots « notamment des » par le mot « les » pour que la liste soit plus complète.

L'amendement n° 54 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 55 vise à ce que l'identifiant attribué à chaque emprunteur fasse bien partie des informations qui pourront figurer dans le registre.

L'amendement n° 55 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - Pour être réellement efficace, le registre devra fonctionner en temps réel et délivrer sans délai aux prêteurs les informations qui y sont enregistrées, comme c'est le cas de la centrale belge. Voilà pourquoi l'amendement n° 56 prévoit que les données collectées dans le registre seront restituées sans délai en cas de consultation.

L'amendement n° 56 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 57.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 58 tombe.

L'amendement n° 58 devient sans objet.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 59 est de conséquence.

L'amendement n° 59 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 60 tombe.

L'amendement n° 60 devient sans objet, ainsi que l'amendement n° 61.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 62 supprime une redondance.

L'amendement n° 62 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - Les établissements prêteurs encourent une sanction pécuniaire lorsqu'ils ne satisfont pas à leur obligation de déclaration auprès du registre, mais aussi à leur obligation de consultation. Plutôt qu'une peine d'amende peu dissuasive, l'amendement n° 63 attribue à l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution la compétence de prononcer des sanctions, en fonction de la gravité du manquement, avec toute la palette des sanctions à sa disposition, y compris pécuniaires.

L'amendement n° 63 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 64 prévoit qu'un décret en Conseil d'État précisera les informations que les prêteurs doivent conserver lorsqu'ils consultent le registre. Je le rectifie pour supprimer la mention du comité de suivi.

M. Alain Richard. - Le registre sera-t-il financé par la redevance prévue pour la consultation ?

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - Tout à fait.

M. Alain Richard. - La redevance sera-t-elle la même pour un crédit de 2 000 euros et pour un prêt de 300 000 euros ?

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - C'est déjà le cas pour le FICP.

M. Alain Richard. - Cela rend d'autant plus inexplicable que les crédits immobiliers n'y figurent pas. Mais mieux vaut faire payer les pauvres : ils sont plus nombreux...

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. - Le texte ne prévoyait rien. C'est nous qui introduisons une disposition. Enfin, la consultation est identique.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - M. Richard nous préparera peut-être un amendement fixant un droit proportionnel.

M. Alain Richard. - On légifère d'un geste désinvolte.

L'amendement n° 64 rectifié est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 65.

d. Amendements

1 - Amendements déposés en commission

- **Amendement n° COM-68, présenté par M. FAUCONNIER et autres, le 18 juillet 2013**

Insérer un VI ainsi rédigé :

« VI. - L'ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française, est ratifiée. »

Objet

Le présent amendement a pour objet la ratification de l'ordonnance n°2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française.

Cette ordonnance a été établie sur le fondement de l'article 74-1 de la constitution qui prévoit que, dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut étendre par voie d'ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État.

La Polynésie française a adopté une loi de pays pour permettre la mise en place d'une commission de surendettement sur le modèle des commissions existant en métropole, en vertu de sa compétence en matière de consommation.

En effet, la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, établit la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française au moyen de son article 13, qui indique que la Polynésie française est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat et par son article 14, qui liste les domaines précis dans lesquels l'Etat est compétent. Le droit de la consommation ne faisant pas partie de cette liste, constitue ainsi une compétence spécifique de la Polynésie française.

Toutefois, les normes relatives au suivi des incidents de paiement par la Banque de France, relèvent de l'Etat, en vertu de sa compétence dans le domaine du « crédit ».

Ainsi, en complément des dispositions spécifiques prises par la Polynésie, il convient de prévoir l'inscription des mesures décidées par les acteurs de ce dispositif, au fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers (FICP) tenu par la Banque de France. C'est ce que prévoit l'ordonnance n° 2013-421 qu'il vous est proposé de ratifier.

- **Amendement n° COM-127, présenté par M. FAUCONNIER et autres, le 22 juillet 2013**

Alinéa 43

Remplacer les mots : « des indications de montant et de durée »

Par les mots : « l'indication du solde restant dû et de la date de la dernière échéance ».

Objet

Cet amendement vise à préciser que les données inscrites dans le Registre national des crédits aux particuliers (RNCP) comportent le montant de la dette restant à rembourser et la durée restante du crédit.

Une inscription des capitaux restant dus, crédit par crédit, permettra, au préteur qui interrogera le RNCP, d'une part, de comparer les déclarations du client avec le nombre de crédits effectivement détenus pour repérer le multi-endettement et, d'autre part, de détecter les utilisations répétées de crédits renouvelables.

Le montant des capitaux restant dus apparait comme l'indicateur le plus pertinent de l'endettement réel des ménages. Sa présence dans le RNPC permettrait de ne pas y faire figurer le montant initial, la mensualité ou le taux de chaque crédit, ces informations pouvant faire l'objet d'une exploitation commerciale inopportune.

La durée restante du crédit est une aussi une donnée utile pour les préteurs et les commissions de surendettement.

- **Amendement n° COM-155, présenté par M. FAUCONNIER et autres, le 23 juillet 2013**

Alinéa 11

Après le mot : France.

Insérer la phrase suivante : Il comprend deux députés et deux sénateurs.

Objet

Le groupe de travail sénatorial sur le registre national des crédits aux particuliers avait suggéré la création d'un comité de gouvernance du registre tout en souhaitant qu'une place importante soit réservée aux élus de la nation et à la société civile dans la composition de ce comité. Le présent amendement vise à garantir la mise en œuvre de cette préconisation. La mission du comité de gouvernance consisterait principalement à veiller au bon fonctionnement du registre, à faciliter les discussions entre représentants de toutes les parties prenantes, ainsi qu'à détecter les éventuelles difficultés pour les résoudre collectivement. La présence de parlementaires se justifie par deux principales considérations : d'une part, le phénomène du surendettement et du crédit est au carrefour du droit de la consommation, du droit social et du droit bancaire et, d'autre part, le registre positif pourrait être amené à évoluer sur la base d'initiatives parlementaires.

- **Amendement n° COM-197, présenté par Mme BONNEFOY, le 23 juillet 2013**

Alinéas 13 et 15

Supprimer le mot : obligatoirement

Objet

Dès lors que la loi prescrit que les établissements prêteurs consultent le registre avant toute décision effective d'octroi d'un crédit, l'indicatif valant impératif, il s'agit pour eux d'une obligation. Il n'y a donc pas lieu de mentionner dans la loi le mot « obligatoirement ».

A titre de comparaison, en l'état du droit, l'article L. 311-9 du code de la consommation indique simplement que le prêteur « consulte » le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, sans employer le mot « obligatoirement ».

- **Amendement n° COM-200, présenté par Mme BONNEFOY, le 23 juillet 2013**

)

Alinéa 16

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa fait l'objet d'une tarification dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

Objet

Le présent amendement vise à préciser, à l'instar de ce qui a été prévu pour la centrale belge des crédits aux particuliers, que la consultation du registre par les prêteurs donne lieu au paiement d'un tarif par les prêteurs, éventuellement modulable, destiné à financer les coûts d'investissement et de fonctionnement du registre.

Pour mémoire, en Belgique, l'alimentation de la centrale donne également lieu à paiement de la part des prêteurs. Le tarif de déclaration comme de consultation varie, selon les années, entre 40 et 50 centimes.

En outre, reprenant une disposition existant déjà pour le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, le présent amendement prévoit expressément que la consultation du registre ne peut être facturée à l'emprunteur par le prêteur.

- **Amendement n° COM-210, présenté par Mme BONNEFOY, le 23 juillet 2013**

Alinéa 69

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 333-17. - Le fait, pour tout établissement ou organisme mentionné à l'article L. 333-7, de ne pas satisfaire aux obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou aux obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est puni dans les conditions prévues aux articles L. 612-39 et L. 612-42 du code monétaire et financier.

Objet

Le présent amendement vise à clarifier le fait que ce sont les établissements prêteurs qui encourent une sanction pécuniaire lorsqu'ils ne satisfont pas à leurs obligations de déclaration auprès du registre, mais aussi leurs obligations de consultation. Pour assurer l'efficacité du registre, l'absence de déclaration comme de consultation doit être rigoureusement sanctionnée.

En outre, plutôt qu'une peine d'amende peu dissuasive qui imposerait à l'autorité de contrôle ou à la Banque de France de saisir le parquet aux fins de poursuite, le présent amendement propose d'attribuer à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, chargée du contrôle du secteur bancaire, la compétence de prononcer des sanctions, en fonction de la gravité du manquement, avec toute la palette des sanctions à sa disposition, y compris pécuniaires.

- **Amendement n° COM-212, présenté par Mme BONNEFOY, le 23 juillet 2013**

Après l'alinéa 79, insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« VI. A l'article L. 670-6 du code de commerce, après la référence : « à l'article 333-4 », sont insérés les mots : « et au registre prévu à l'article L. 333-6 »

« VII - Au a) du 2. du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, après la référence : « à l'article L. 333-4 » sont ajoutés les mots : « et au registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ». »

Objet

Amendement de coordination

- **Amendement n° COM-252, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013**

Après l'alinéa 13

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent également consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers concernant les personnes qui se portent caution avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

Objet

Le présent amendement vise à préciser que, s'agissant des personnes qui se portent caution, la consultation du registre est facultative et ne peut se faire qu'avant l'octroi du crédit à la consommation.

- **Amendement n° COM-253, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013**

Alinéa 60

Remplacer les mots : les concernant

par les mots : concernant les emprunteurs

Objet

Le présent amendement vise à préciser que les informations inscrites dans le registre ne portent que sur les emprunteurs et non sur les personnes qui se portent caution.

- **Amendement n° COM-254, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013**

Après l'alinéa 16

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa fait l'objet d'une tarification dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

Objet

Le coût global du registre des crédits aux particuliers est estimé à un total de 15 à 20 millions d'euros en investissement et de 30 à 35 millions d'euros en fonctionnement annuel.

Afin d'assurer le financement du registre par les établissements de crédit, qui en sont les premiers bénéficiaires, et d'éviter un financement par subvention publique à destination de la Banque de France en provenance de l'Etat, le présent amendement vise à préciser que ce coût est pris en charge par une tarification de la consultation individuelle par les établissements.

Cette tarification, dont les modalités seront précisées par le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article, devrait s'élever à quelques dizaines de centimes d'euros. L'amendement précise qu'elle ne pourra, comme pour l'actuel FICP, être refacturée par les établissements aux consommateurs sous la forme de frais supplémentaires.

- **Amendement n° COM-255, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013**

Alinéa 17

Après le mot : être

insérer les mots :consultées ni

Objet

L'article 22 bis interdit aux établissements de crédit de recourir au registre à d'autres fins que la vérification de la solvabilité des emprunteurs ou la gestion des risques, en particulier à des fins de prospection commerciale.

Dans un souci de protection des informations contenues dans le registre, le présent amendement vise à préciser que cette interdiction s'applique non seulement à l'utilisation mais également à la simple consultation de ces données.

- **Amendement n° COM-257, présenté par M. ANDRE, le 23 juillet 2013**

Alinéa 48

Rédiger ainsi cet alinéa :

Le registre indique, le cas échéant, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans ce cas, il contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

Objet

Le présent amendement vise à préciser que le registre indique, le cas échéant, qu'un crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs.

2 - Amendements examinés et adoptés en séance publique

- **Amendement n° 23, présenté par Mme BONNEFOY, le 2 août 2013**

Alinéa 10

Remplacer le mot : consommateurs

par les mots : personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels

Objet

Amendement de cohérence rédactionnelle au sein des nouvelles dispositions du code de la consommation relatives au RNCP, visant à éviter toute ambiguïté d'interprétation.

Au surplus, l'article L. 333-4 du code de la consommation, relatif au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, dont il est question ici, évoque bien les « crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels ».

En tout état de cause, la définition du consommateur prévue à l'article 3 du projet de loi n'a pas vocation à s'appliquer aux dispositions du code de la consommation relatives au crédit (voir article L. 311-1 du code).

- **Amendement n° 27, présenté par Mme BONNEFOY, le 2 août 2013**

Après l'alinéa 44

Insérer un alinéa ainsi rédigé : « 1° bis L'identifiant mentionné à l'article L. 333-12 ;

Objet

Le présent amendement vise à ce que l'identifiant attribué à chaque emprunteur, devant permettre l'alimentation comme la consultation du registre, fasse bien partie des informations qui pourront figurer dans le registre.

- **Amendement n° 377 (Rect.), présenté par M. LÉTARD, le 10 septembre 2013**

Après l'alinéa 30

Insérer un alinéa ainsi rédigé : « ...° Les opérations de rachat de crédits et de regroupement de crédits.

Objet

Cet amendement a pour objet d'élargir le champ du registre national des crédits aux particuliers aux opérations de rachat et de regroupement de crédits.

NB :La présente rectification porte sur la liste des signataires.

- **Amendement n° 634, présenté par Le Gouvernement, le 7 septembre 2013**

Alinéa 86

Avant les mots : au registre national des crédits aux particuliers

insérer les mots : , au titre des incidents de paiement caractérisés ou des situations de surendettement,

Objet

Le présent amendement apporte une précision relative à la coordination des dispositions créant le RNCP et celles du III de l'article 80 de la loi N°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui visent les microcrédits garantis par le Fonds de Cohésion Sociale. C'est en effet l'inscription au sein du registre des crédits au titre des informations dites « négatives » qui ne peut constituer en soi un motif de refus de ces prêts.

- **Amendement n° 635, présenté par Le Gouvernement, le 7 septembre 2013**

Après l'alinéa 54

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Dès leur réception, la Banque de France inscrit immédiatement les informations déclarées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 au registre national des crédits aux particuliers et, dans le même temps, les met à la disposition de l'ensemble des établissements et organismes ayant accès au registre.

Objet

Afin de garantir une actualisation rapide du RNCP, le présent amendement a pour objet de prévoir dans la loi, comme c'est le cas dans les dispositions relatives au FICP, que les informations déclarées par les prêteurs sont intégrées immédiatement par la Banque de France et restituées immédiatement aux établissements et organismes lors des consultations.

- **Amendement n° 636, présenté par Le Gouvernement, le 7 septembre 2013**

Alinéa 72

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 333-17. - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

Objet

Le présent amendement a pour but de rétablir la possibilité de sanctionner par une amende de 15 000 euros les manquements aux obligations de déclaration des établissements de crédit. Une telle sanction parait en effet nécessaire, notamment parce qu'elle apporte une garantie supplémentaire en termes de fiabilité et d'exhaustivité du registre des crédits, condition indispensable de son efficacité.

Il n'est par ailleurs pas nécessaire de préciser que les manquements aux obligations des établissements de crédit aux dispositions relatives au RNCP, notamment leurs obligations de déclaration et de consultation, peuvent être sanctionnée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) puisque cette dernière, d'une manière générale, en application de l'article L. 612-1 du code monétaire et financier qui définit ses missions, contrôle le respect par les établissements de crédit et autres établissements et organismes prêteurs des dispositions du livre III du code de la consommation au sein duquel sont insérées les dispositions relatives au RNCP.

- **Amendement n° 637, présenté par Le Gouvernement, le 7 septembre 2013**

Alinéa 46

Supprimer les mots :

, en particulier l'indication du solde restant dû et de la date de la dernière échéance

Objet

Le présent amendement a pour but de supprimer les précisions relatives au contenu des informations sur les caractéristiques du registre.

En effet, la définition précise des informations contenues dans le registre des crédits relève d'un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL.

Il est indispensable d'approfondir la réflexion afin de retenir les informations les plus pertinentes, en prenant en compte les contraintes techniques qui permettent d'avoir des informations fiables et les plus à jour possibles.

Le texte adopté en commission prévoit le capital restant dû, le comité de préfiguration présidé par Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier préconisait le montant emprunté. Les avis restent partagés. Il convient de prendre le temps de réfléchir sur ce sujet, avec l'ensemble des parties prenantes, dans le cadre des travaux réglementaires.

e. Compte-rendu des débats – séance du 10 septembre 2013

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* (…)C'est pourquoi nous voulons mettre en place un registre national des crédits aux particuliers, concentré sur la population qui recourt au crédit à la consommation et parfois bascule dans le surendettement après avoir acheté le crédit de trop, ce crédit qui sert non pas à acheter un bien, mais à payer un loyer, des factures, ou à préparer une rentrée scolaire. Or les crédits à la consommation ont été pensés pour soutenir la consommation des biens dans notre pays.

Le Gouvernement a travaillé avec le Conseil d'État, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH, mais aussi avec le Sénat et l'Assemblée nationale, pour concevoir un registre national du crédit qui soit proportionné à l'objectif qui est le nôtre : il s'agit non pas d'éliminer le surendettement, mais d'en finir avec la solvabilité factice de centaines de milliers de familles françaises, sur laquelle prospèrent un certain nombre d'établissements de crédit.

Aujourd'hui, il est juste que ces établissements soient davantage responsabilisés. Sans doute, tous n'en sont pas contents ; ils ont participé au débat avec vigueur, et je les en remercie. Reste que l'engagement pris par le Premier ministre à la suite de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale est, à mes yeux, un engagement fort, puisqu'il permettra de vérifier la solvabilité d'un client désireux d'acheter un crédit à la consommation, évitant ainsi à la personne le crédit de trop dont je parlais.

Dans le domaine du surendettement, d'autres mesures ont été adoptées par l'Assemblée nationale, comme la réduction de huit à cinq ans de la durée des plans de désendettement des ménages. Je sais que Mme la rapporteur pour avis de la commission des finances, Mme André, souhaite que le projet de loi soit amendé sur ce point ; nous aurons l'occasion d'en débattre.

L'Assemblée nationale a aussi réduit à un an, au lieu de deux, la durée d'inactivité au terme de laquelle un crédit renouvelable est automatiquement clos. Cette mesure permettra de supprimer environ 8 millions de crédits renouvelables. Mises à la disposition d'un certain nombre de familles, souvent associées à une carte de fidélité, ces réserves d'argent, en période de crise, peuvent susciter des tentations. Quand elles servent d'appoint dans une situation difficile, ou pour un investissement, c'est bien ; mais, en cas de difficultés durables, elles peuvent aussi enclencher la spirale du surendettement. (…)

M. Alain Fauconnier, *rapporteur de la commission des affaires économiques* (…)La principale disposition est la création d'un registre national des crédits aux particuliers. Le dispositif se concentre sur les cas de surendettement liés au crédit à la consommation, en suivant les recommandations du Conseil d'État, de la CNIL et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Même s'il n'est pas parfait, j'approuve le dispositif proposé, car il constitue une réponse législative attendue depuis longtemps pour enrayer la spirale du surendettement. (…)Je dirai quelques mots sur le chapitre III, relatif au crédit et à l'assurance, notamment sur le registre positif des crédits introduit par l'Assemblée nationale. Avec la création de ce registre positif, qui permettra de responsabiliser les prêteurs, on dispose désormais de mesures solides renforçant la lutte contre le surendettement sans pour autant interdire le crédit et donc nuire à la consommation et à la croissance.

J'ai d'ailleurs relevé que le président du comité de configuration avait salué la pertinence du rapport réalisé début 2013 par notre groupe de travail sénatorial à propos de la probable émergence d'un « mal-endettement invisible », contre lequel les dispositifs existants ne sont pas suffisants.

M. Daniel Raoul, *président de la commission des affaires économiques.* Très bien !

M. Alain Fauconnier, *rapporteur.* La commission soutient donc pleinement la démarche du Gouvernement dans ce domaine, qui vise, résumée en deux mots, à calibrer le registre pour le ramener à l'essentiel et répondre ainsi aux exigences constitutionnelles de proportionnalité. Ce dispositif désamorce également tout risque d'utilisation mercantile ou d'interconnexion avec d'autres fichiers en évitant d'utiliser le numéro de sécurité sociale, le NIR.

Afin de dynamiser le processus et de veiller à son caractère évolutif, nous proposons que le comité de suivi du registre des crédits comprenne deux députés et deux sénateurs. Pour accélérer la mise en œuvre de la réforme, le texte adopté prévoit que les mesures d'application réglementaires seront regroupées dans deux décrets seulement. Il conviendra enfin de mesurer de façon claire l'efficacité du dispositif, ce qui justifie une définition plus précise du ciblage des rapports d'évaluation de la mise en place du registre.

Le volet « crédit » du projet de loi, initialement assez modeste, a été renforcé par les députés, avec des mesures comme la réduction de la durée des plans conventionnels de redressement, l'extinction au bout d'un an des lignes dormantes de crédit renouvelable ou la suppression, pour les particuliers comme pour les professionnels, de l'hypothèque rechargeable.

Afin de tenir compte des pans entiers de notre économie que la crise a fragilisés et qui auraient bien du mal à résister à un resserrement du crédit, la commission a estimé opportun de différer la réduction de huit à cinq ans de la durée des plans de surendettement en synchronisant l'entrée en vigueur de cette disposition avec la date de mise en place effective du registre des crédits. (…)

Mme Michèle André, *rapporteur pour avis de la commission des finances.* (…)C'est pourquoi je me félicite que le Gouvernement ait proposé et que l'Assemblée nationale ait adopté le registre national des crédits aux particuliers.

Ce registre est attendu par les uns, redouté par les autres. Je crois, quant à moi, qu'il ne faut en attendre ni miracles ni calamités, mais qu'il faut l'analyser objectivement, dans le format raisonnable et proportionné proposé par le Gouvernement, comme le chaînon manquant de l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs.

Je voudrais, à cet égard, rendre hommage aux travaux du Sénat, qui a été en pointe depuis 2010 en la matière : c'est la Haute Assemblée qui avait inscrit dans la loi Lagarde la demande de rapport qui a conduit au rapport du comité Constans ; c'est un groupe de travail commun à nos différentes commissions, dont j'ai fait partie même si ma participation n'a pas été aussi importante que je l'aurais souhaité, qui en a analysé les résultats pour mieux préparer les projets du Gouvernement.

Le registre rendra plus robuste et plus globale la protection des consommateurs en matière d'accès au crédit à la consommation. Pour ce faire, il n'était nul besoin de recenser les crédits immobiliers non plus que les découverts bancaires, qui répondent les uns et les autres à des logiques très différentes du crédit à la consommation. En ce sens, je me réjouis du choix fait par le Gouvernement de limiter le fichier aux seuls crédits à la consommation, en ciblant notamment les crédits renouvelables, qui sont présents dans plus de 80 % des dossiers de surendettement.

Par ailleurs, le registre ne reprend pas le stock de crédits existants, mais sera alimenté au fur et à mesure. Les crédits à la consommation ayant en moyenne une maturité de cinq ans au maximum, il reprendra rapidement l'ensemble du stock.

L'essentiel des propositions que j'ai faites au nom de la commission des finances ont été adoptées par la commission des affaires économiques. J'en remercie nos collègues. Il s'agissait, notamment, de limiter le champ du registre pour ce qui est des personnes se portant caution, ainsi que de préciser que le coût du registre est pris en charge par une tarification de la consultation par les établissements de crédit.

En revanche, la commission des affaires économiques a écarté un amendement portant sur l'identifiant qui sera utilisé pour le registre. Le texte du projet de loi indique qu'un identifiant spécifique sera créé sur la base, notamment, de l'état civil. Même si j'entends tous les arguments en matière de proportionnalité et que je suis moi-même très sensible au principe de la protection des données personnelles, je continue de m'interroger sur la possibilité de constituer un identifiant fiable sur une base encore incertaine. Comment éviter les erreurs liées aux homonymies ? À supposer qu'un tel identifiant soit constitué, comment faire en sorte que chacun le connaisse et soit en mesure de le communiquer au prêteur qui le lui demande ?

Monsieur le ministre, nul ne peut aujourd'hui répondre à ces questions. En revanche, il serait utile que vous nous précisiez les conditions dans lesquelles les travaux d'élaboration de l'identifiant seront menés et selon quel calendrier ; l'identifiant étant la clé de voûte du registre, il faut la préparer le plus en amont possible, en tenant compte des positions de l'ensemble des parties prenantes.

La création du registre des crédits modifiera en profondeur le secteur du crédit à la consommation. Certains encadrements instaurés ces dernières années, en particulier par la loi du 1er juillet 2010, perdront sans doute de leur pertinence lorsque cette protection supplémentaire contre le « mauvais » crédit ou le « crédit de trop », auquel vous avez fait allusion, monsieur le ministre, sera pleinement opérationnelle.

En conséquence, le projet de loi initial du Gouvernement se limitait, s'agissant du crédit à la consommation, à des ajustements de la réforme de 2010. En effet, les bilans de l'application de cette loi dressés par Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier ainsi que par les parties prenantes dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier ont montré des lacunes et des possibilités de contournement utilisées par les établissements.

L'Assemblée nationale a poursuivi dans cette voie, faisant passer la section concernée de deux à seize articles dans la version actuelle.

Je citerai notamment : un encadrement de la publicité des regroupements de crédits ; un élargissement de l'interdiction de mentionner des avantages promotionnels dans une publicité pour un crédit ; une pérennisation du comité de suivi de la réforme de l'usure ; une extension de l'encadrement des cartes dites « liées » aux cartes associant paiement et crédit – les cartes « double action ».

En revanche, deux amendements ont été adoptés qui, plus fondamentaux, touchent à l'équilibre du secteur, sans cohérence avec la création du registre des crédits.

Le premier, insérant un article 18 D, réduit de huit à cinq ans la durée maximale des mesures de redressement dans le cadre des procédures de surendettement. Cet article pourrait avoir des conséquences néfastes à la fois pour les personnes surendettées et pour la distribution du crédit. Je vous en proposerai donc un aménagement.

Le second amendement, à l'article 19, réduit de deux à un an le délai au terme duquel tout compte de crédit renouvelable est automatiquement résilié. Cette disposition réduirait drastiquement le nombre de comptes, sans véritablement atteindre son objectif de prévention du surendettement. Je vous proposerai donc une formule alternative.

Sur ces deux articles, je comprends l'intention de nos collègues députés, mais je crois que la création du registre des crédits rebat les cartes du crédit à la consommation : la protection supplémentaire qu'il offre, qui n'est pas idéale mais qui est bien réelle, ne doit pas être doublée de nouvelles contraintes qui pèseraient inutilement sur la consommation.

Le crédit à la consommation, lorsqu'il n'est pas adapté à la situation financière du ménage ou lorsqu'il lui permet non pas de s'équiper, mais d'échapper temporairement à l'insolvabilité, est, nous le savons tous, un piège qui conduit au surendettement. Mais le crédit à la consommation bien utilisé, ponctuellement, pour investir dans une voiture, du mobilier ou un appareil électroménager, dont les mensualités sont bien insérées dans le budget d'un ménage, est un atout à la fois pour les ménages concernés et pour la consommation en France.

Or, en 2012, la consommation des ménages français en biens durables a connu une baisse historique de 3,4 %. Ce sont pourtant ces biens-là qui contribuent à l'amélioration de la vie quotidienne de nos concitoyens et dont le crédit à la consommation peut faciliter l'acquisition. Des réformes non coordonnées, ajoutant des contraintes à la frilosité des consommateurs et des prêteurs, pourraient freiner les achats de tels biens. Je crois donc que, dans le contexte économique actuel, il ne faut pas confondre les intentions et les effets d'une réforme ; mieux vaut avancer pas à pas que dans la précipitation.

Sous réserve de ces deux modifications, je suis pleinement favorable aux dispositions relatives au crédit à la consommation contenues dans ce projet de loi. Je crois non seulement qu'elles offrent des garanties supplémentaires aux emprunteurs, mais qu'elles apportent, avec le registre national des crédits aux particuliers, un outil nouveau qui saura faire ses preuves contre le phénomène du surendettement en France.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit au sein de ce projet de loi un volet complet relatif aux jeux d'argent et de hasard, composé de neuf articles additionnels. La plupart d'entre eux apportent des retouches à la loi du 12 mai 2010, chère à notre collègue François Trucy, relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

M. Ladislas Poniatowski. Excellente loi ! (…)

Mme Nicole Bonnefoy, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale* (...)S'agissant du registre national des crédits aux particuliers, autre innovation majeure du projet de loi soumis à notre examen, nous savons bien que son efficacité fait débat au regard de l'objectif de lutte contre le surendettement, car nous n'arrivons pas à la mesurer. Je n'entre pas dans la discussion sur les causes du surendettement et sur le rôle qui est prêté de manière sans doute un peu simpliste à ce qu'on appelle les « accidents de la vie » : sur cette question, nous manquons d'une analyse statistique et sociologique réellement fouillée.

Dans le cadre du groupe de travail inter-commissions mis en place au Sénat en 2012 sur la question du « fichier positif », dont Alain Fauconnier faisait notamment partie, nous avons vu qu'il n'était pas facile de forger une réponse définitive ni de dégager un consensus. Je pense en particulier à notre déplacement en Belgique, pour mieux connaître le fonctionnement de la centrale belge des crédits aux particuliers : nous n'avons pas pu revenir avec des certitudes suffisantes, permettant de dépasser nos seules convictions.

Pour autant, le Gouvernement a fait le choix de trancher ce débat, lui aussi très ancien, comme celui sur l'action de groupe, tout en veillant à la préoccupation juridique principale, à savoir la proportionnalité de ce dispositif, le juste équilibre à respecter entre les questions qu'il faut poser en termes de libertés publiques et les objectifs qui lui sont assignés : cette attitude courageuse doit être saluée.

Aujourd'hui, il est certain que le registre des crédits, tel qu'il figure dans le texte, sera un outil précieux pour mieux apprécier la solvabilité des emprunteurs – obligation incombant aux prêteurs –, pour éviter le « crédit de trop » que l'on accorde trop facilement et pour responsabiliser davantage les établissements prêteurs. Je me souviens, en particulier, des déclarations de magistrats qui nous expliquaient qu'ils n'arrivaient pas, en l'état du droit, à mettre en jeu la responsabilité de certains prêteurs, pourtant de mauvaise foi, dans l'octroi excessif de crédit à des personnes en situation de fragilité financière. Le registre des crédits devrait changer les choses devant les tribunaux.

(…)

Mme Élisabeth Lamure. (…)J'en viens à ce qui est désormais l'un des principaux chantiers de votre réforme et aussi l'une de nos principales réserves à l'endroit de ce projet de loi : la création du « fichier positif ».

Notre premier grief tient à la méthode : ces dispositions ont été introduites par la voie d'un amendement gouvernemental, de sorte que les conditions d'un examen approfondi n'ont pas été respectées.

Ensuite, l'efficacité d'un tel fichier n'est pas établie. Comme cela a été souligné lors des débats à l'Assemblée nationale puis, ici, en commission, les exemples étrangers montrent qu'il n'y a pas de lien entre diminution du surendettement et existence d'un fichier positif. Ce lien de causalité incertain a été évoqué par notre collègue Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis de la commission des lois, qui a reconnu que « l'efficacité d'un tel instrument en matière de prévention du surendettement demeure controversée » et que « l'exemple belge, depuis dix ans, ne lève pas tous les doutes ».

En outre, ce type de fichier pose de véritables questions en matière d'atteinte au respect de la vie privée, impératif constitutionnel auquel il ne peut être dérogé qu'à la condition qu'un autre impératif constitutionnel soit en jeu, comme le précise la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Aussi, pour éviter la censure, les crédits immobiliers et les autorisations de crédit non utilisées ont été écartés du registre pour que le nombre de personnes enregistrées, qui serait de l'ordre de 24 millions à 25 millions, ne soit plus que de 10 millions à 12 millions. Cette décision illustre bien les incertitudes du Gouvernement, qui hésite toujours entre protection de la vie privée et prévention du surendettement, alors que ces deux objectifs ne sont pas intrinsèquement incompatibles : il suffisait que les dispositions du projet de loi identifient des critères d'enregistrement au fichier plus sélectifs.

Le fichier positif que vous proposez sera trop restrictif parce qu'il ne prendra pas en compte les crédits immobiliers, qui sont pourtant les plus importants en termes de nombre de clients et de volume. Mais il sera aussi beaucoup trop large, car il s'adressera potentiellement à 12 millions de Français alors que le surendettement ne concerne que 200 000 personnes dans notre pays. *(M. Alain Néri le conteste.)*

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Oui, mais par an !

Mme Élisabeth Lamure. Autre problème que pose le fichier positif : l'identification. En effet, les dossiers personnels ne seront pas accompagnés de numéros uniques.

Enfin, le fichier positif risque d'être détourné de sa finalité par certains professionnels qui y verront un moyen de prospection supplémentaire.

En résumé, le fichier positif tel qu'il a été élaboré par le Gouvernement reste à la merci de l'appréciation du juge constitutionnel, sans fournir de véritables garanties de réussite en matière de lutte contre le surendettement. Nous sommes donc bien loin de l'époque où François Hollande fustigeait la stigmatisation que suscite ce type de fichier et où il affirmait que « cela ne peut se faire que dans des conditions très particulières, protectrices de l'individu », conditions qui ne semblent pas réunies aujourd'hui...(…)

Mme Valérie Létard. (…)Bien évidemment, dans cette lutte contre les abus en matière d'octrois de crédits excessifs, la création, à l'article 22 *bis*, du registre national des crédits est un outil précieux. Il y a plus de dix ans que notre famille politique porte cette demande au Parlement ! Le 26 avril 2012, je déposais encore une proposition de loi à ce sujet, tandis qu'en novembre de la même année une proposition de loi du groupe UDI était rejetée à l'Assemblée nationale.

Toutefois, nous avions alors avancé puisque vous reconnaissiez, monsieur le ministre, que ce fichier positif serait « un moyen concret de lutter contre le surendettement et que le Gouvernement y était désormais favorable » ; vous en apportez d'ailleurs la preuve aujourd'hui.

Je le dirai très simplement : indépendamment des tribulations législatives et politiques de nos demandes, nous nous félicitons que ce dispositif figure dans ce projet de loi. Il s'agit d'une avancée majeure, car les travaux de notre groupe de travail sur le surendettement ont mis en lumière que, au-delà des personnes qui entrent dans une procédure de surendettement, il y a désormais un phénomène plus général de « malendettement », qui traduit la fragilisation financière des classes moyennes. La fuite en avant par le crédit renouvelable n'en est que l'un des révélateurs.

La Banque postale le constate aussi à travers son taux élevé de refus de rachats de crédits. Elle ne donne pas suite à 60 % des dossiers qu'elle reçoit, les emprunteurs qui les déposent étant déjà trop endettés pour qu'un rachat de crédits puisse les aider.

Savoir stopper la spirale du crédit de trop, avant l'incident de paiement, est donc bien devenu une véritable nécessité.

C'est pourquoi notre souci, dans ce débat, est de construire un dispositif simple et efficace. Or il faut bien avouer que, malgré le travail tout à fait pertinent de la commission des affaires économiques et de ses rapporteurs, le texte actuel conduit à s'interroger sur la faisabilité de sa mise en œuvre. Bien sûr, il est incomplet puisqu'il ne recensera pas les crédits immobiliers. Mais c'est un bon début, et rien n'empêche de penser que nous pourrons combler cette lacune ultérieurement.

Ce qui nous inquiète davantage, c'est l'économie même du dispositif de l'article 22 *bis*, qui nous apparaît encore bien trop complexe pour être rapidement opérationnel. Voilà pourquoi nous avons cherché à l'améliorer.

En introduisant l'article 22 *septies*, notre commission a justement souhaité apporter une simplification en réduisant à deux le nombre de décrets d'application. Nous nous proposerons de compléter son travail en toilettant l'article 22 *bis* de tous les autres décrets qui restent apparents dans le texte.

Nous avions prévu de ramener à deux ans, plutôt que trois, le délai de publication des décrets d'application, sachant qu'il faudra ensuite aux établissements de crédit environ deux ans et demi, en moyenne, pour procéder aux ajustements techniques nécessaires et sachant aussi que, bien sûr, tous ces délais s'additionnent. Curieusement, cet amendement est tombé sous le coup de l'article 40. C'est bien dommage, car cette addition de délais, qu'il convient de réduire, ne correspond ni au temps du consommateur ni à celui de la crise. Il nous faut faire en sorte que chaque mois gagné permette un meilleur accompagnement des milliers de ménages qui ont besoin d'être mieux protégés.

Pour accélérer encore l'efficacité immédiate du fichier, nous vous proposerons de reprendre le stock de crédits existants, afin que le registre national dispose d'emblée de l'historique des crédits souscrits. Comment pourrions-nous justifier devant l'opinion et les ménages les plus fragiles qu'il faille attendre encore vingt-quatre ou trente-six mois, le temps de la montée en puissance du fichier ? Aider les personnes en difficulté financière, c'est agir en urgence dans la crise, et non se fixer un objectif à l'horizon de six, huit ou dix ans !

Désormais, monsieur le ministre, nous portons collectivement cette responsabilité. Une fois le « fichier positif » voté, il doit être utile très vite.

Voilà pourquoi nous souhaitons que ce fichier recense aussi tous les rachats de crédits et prenne en compte le montant de tous les crédits renouvelables, y compris les réserves non utilisées : cela permettra d'aider les personnes au bon moment, et non lorsqu'il est déjà trop tard, et de responsabiliser définitivement les établissements de crédit.

Certes, le fichier positif ne sera pas un remède miracle contre toutes les fragilités financières de nos concitoyens. D'autres mesures seront également utiles dans ce combat contre le malendettement et le surendettement. Nous vous en proposerons.

Cependant, l'exemple de la Belgique, l'expérience de la fondation CRESUS et nos auditions au sein du groupe de travail me conduisent à penser que ce répertoire est réalisable techniquement, viable financièrement, respectueux de nos libertés et surtout, ainsi amendé, utile socialement, ce qui est l'essentiel.

Je souhaite que le Sénat soit sensible à nos arguments et que nos amendements puissent être adoptés.

C'est d'ailleurs en fonction du sort réservé aux amendements que l'UDI-UC aura présentés, en particulier sur l'action de groupe, le registre national et le crédit à la consommation, que nous déterminerons notre position sur l'ensemble de ce texte. *(Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP. – M. Alain Bertrand applaudit également.)* (…)

Mme Muguette Dini. (…)Ce projet de loi suit la même logique au travers de l'instauration du registre national des crédits aux particuliers.

Ma position sur ce point a évolué grâce à mon travail de contrôle. J'étais à l'origine très favorable à la création de ce répertoire, car j'y voyais la solution pour assurer une vérification de la solvabilité de l'emprunteur, jusque-là très lacunaire. Mais la prise en compte progressive de l'ensemble des éléments qui déterminent la conclusion d'un contrat de crédit, dont la vérification de la solvabilité n'est qu'une étape, m'a conduite à penser que ce fichier n'était pas suffisant.

Le registre national des crédits aux particuliers sera sans nul doute un outil fondamental pour l'appréciation du niveau d'endettement de l'emprunteur. En revanche, il ne donnera d'informations ni sur ses revenus, ni sur ses charges, ni sur ses habitudes de consommation. C'est pourquoi je propose de rendre obligatoire la présentation des trois derniers relevés de compte bancaire. Même si une personne a plusieurs comptes bancaires, elle n'a généralement qu'une seule source principale de revenus. Les transferts d'argent entre les différents comptes sont visibles et permettent de poser les bonnes questions.

Je sais, monsieur le ministre, que vous avez été attentif au rapport d'information qu'Anne-Marie Escoffier et moi-même avons produit. Quelques-unes de nos recommandations ont été reprises dans la loi bancaire. Je souhaite que celles qui trouvent une traduction dans mes amendements connaissent le même succès. *(Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et sur certaines travées de l'UMP.)* (…)

M. Alain Bertrand. (…) Quant à la création, par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, d'un registre national du crédit aux particuliers, communément appelé « fichier positif », mon collègue Robert Tropeano l'a déjà indiqué : s'ils ne doutent pas de l'utilité d'un tel fichier, les membres du RDSE ne sont pas convaincus de l'opportunité de sa mise en place.

Nous ne sommes pas opposés au principe même de ce fichier : s'il peut aider à prévenir le surendettement en évitant le « crédit de trop », il sera évidemment un outil utile et bienvenu. Néanmoins, compte tenu de l'importance de ce sujet, qui touche à la liberté de chacun, il nous semble que l'introduction d'une mesure d'une telle ampleur mériterait de faire l'objet d'une réflexion plus approfondie, monsieur le ministre. À cet égard, nous n'ignorons pas l'excellent rapport sénatorial publié en janvier 2013 sur le sujet. Mais, je le répète, avant de créer un tel registre, une étude d'impact ou, du moins, une réflexion plus élaborée nous paraît nécessaire. C'est pourquoi nous présenterons des amendements tendant à prévenir toute atteinte aux libertés individuelles, même si nous savons que le Gouvernement n'a évidemment aucune intention de cet ordre. Cela étant, en la matière, la plus grande précision est requise ! (…)

M. Yannick Vaugrenard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens avant toute chose à saluer l'excellent travail de nos rapporteurs, Martial Bourquin et Alain Fauconnier, qui se sont fortement investis dans l'examen de ce texte à un moment difficile de l'année et dans des conditions particulièrement délicates, compte tenu des délais imposés. Il aura fallu à l'un et à l'autre ainsi qu'aux rapporteurs pour avis, Michèle André, Nicole Bonnefoy et Jean-Luc Fichet, beaucoup de patience, d'abnégation et de travail. Qu'ils en soient remerciés !

Beaucoup ont rêvé de la mise en place de l'action de groupe en France ainsi que de la création d'un registre national des crédits aux particuliers. Eh bien, nous allons le faire !

M. Didier Guillaume. Très bien !

M. Yannick Vaugrenard. C'est à nous qu'il est donné aujourd'hui de réaliser cette belle ambition. Voilà un premier motif de satisfaction. Nous nous apprêtons ainsi à rejoindre les nombreux pays de l'Union européenne – près de la moitié d'entre eux aujourd'hui – qui ont déjà adopté l'action de groupe. Rappelons en outre qu'un registre du crédit a été créé en Allemagne dès 1928. (…)

Je l'évoquais au début de mon intervention, la mise en place du registre national des crédits aux particuliers est une avancée précieuse pour la protection du consommateur. Introduit dans le texte lors de son examen à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement, il s'agit d'un instrument de lutte contre le

surendettement, dont l'utilité a été démontrée dans les pays qui l'ont déjà adopté. Sachez qu'un certain nombre de garde-fous ont été mis en place afin de lutter contre les éventuelles dérives que pourrait entraîner cette création. Ainsi, la consultation de ce fichier à des fins commerciales sera durement sanctionnée.

Reste qu'une autre dérive doit faire l'objet d'une vigilance particulière : la mise en place de ce registre ne saurait être utilisée par les établissements prêteurs comme prétexte afin de se soustraire à leurs responsabilités. En effet, la consultation de ce fichier ne doit pas les dispenser du travail de recherche et de conseil auprès des consommateurs qui s'adressent à eux. Cela constitue en théorie, faut-il le rappeler, leur cœur de métier. Il est anormal que les démarches nécessaires à la fourniture des services proposés par les établissements de crédit soient si notoirement, et si fréquemment, insuffisantes.

f. Compte-rendu des débats - Séance du 12 septembre 2013

- **Article 22 bis**

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 136 rectifié est présenté par MM. Mézard, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

L'amendement n° 485 est présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

L'amendement n° 136 rectifié n'est pas soutenu.

La parole est à M. Gérard Le Cam, pour présenter l'amendement n° 485.

M. Gérard Le Cam. Nous demandons la suppression de l'article 22 bis et des articles suivants, relatifs au registre national des crédits aux particuliers. Introduit par un amendement du Gouvernement, donc dispensé d'étude d'impact, cet article présente le double inconvénient d'être inefficace et de porter atteinte aux libertés individuelles.

Afin de tenir compte de l'avis du Conseil d'État, qui ne nous a pas été transmis, et d'assurer la proportionnalité du registre, le Gouvernement a réduit le champ du fichier.

Comme le rappelle la commission des finances dans son rapport pour avis, on espère que, dans cette version allégée, la proportionnalité « entre le coût et la lourdeur technique du fichier, d'une part, et les effets bénéfiques attendus, d'autre part » et surtout « entre, d'une part, les atteintes à la protection de la vie privée pour une partie importante de la population et, d'autre part, l'utilité réelle du fichier en termes de prévention du surendettement pour une partie, nécessairement plus réduite, de cette même population » sera respectée. Nous en doutons, et nous désapprouvons cette manie de ficher les personnes pour assurer leur protection.

Un tel fichage systématique de plus de 10 millions à 12 millions de personnes fait peser un risque dangereux et difficilement acceptable au regard des libertés publiques sur la protection des données personnelles. On sait qu'aucun fichier n'est hermétique. Même si ce n'est pas la volonté du projet de loi, l'expérience montre que les fichiers évoluent. Aux États-Unis et en Allemagne par exemple, le fichier est consultable par bien trop de personnes : opérateurs de téléphonie, distributeurs d'énergie, bailleurs, voire tout professionnel, y compris parfois employeur. La conséquence directe pour les consommateurs est l'exclusion de certains services vitaux comme l'eau, le logement ou l'énergie.

Ensuite, dans sa version plus réduite, le registre ne prend pas en compte les crédits immobiliers, ni même les loyers, qui sont pourtant des entrées très lourdes dans le budget des ménages. Quel intérêt peut-il donc avoir si la situation mise à disposition ne traduit qu'une partie de la réalité de l'endettement ? Un autre facteur d'inefficacité tient au fait que si une personne se voit refuser un crédit, il n'est pas dit qu'elle ne trouve pas d'autres prêteurs.

Selon plusieurs associations de consommateurs, comme la Confédération nationale du logement, la CNL, ou la Confédération syndicale des familles, les expériences étrangères, notamment celle de la Belgique, démontrent clairement que le fichier positif ne permet pas de lutter contre le surendettement. En effet, la Banque nationale de Belgique constate que le nombre de ménages surendettés a augmenté depuis 2008, et ce malgré l'instauration de la centrale des crédits. Considérer que le fichier positif permettra de lutter contre le surendettement, c'est ne pas prendre en considération la réalité du phénomène. Il est trop facile de considérer que le candidat au crédit serait systématiquement responsable de son surendettement, car étant de mauvaise foi lors de l'évaluation de sa situation financière avec le vendeur de crédit.

Lutter contre le surendettement, c'est lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Recentrons les priorités sur les services publics, arrêtons le démantèlement du réseau de succursales de la Banque de France, si importante en matière de surendettement et donnons à nos concitoyens les moyens de consommer correctement !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer le dispositif du projet de loi créant un registre national des crédits aux particuliers.

Dans l'objet de l'amendement est déplorée l'absence d'étude d'impact, mais je rappelle que de nombreux débats et travaux de configuration ont été conduits depuis plus de trente ans sur ce sujet. Au début de cette année, le rapport sénatorial du groupe de travail intercommissions s'est efforcé de mesurer tous les tenants et aboutissants d'une telle initiative. Avec nos collègues, nous avons auditionné une multitude d'associations ou de banques pendant près de six mois. Le rapport, qui est à votre disposition, illustre la finesse du travail qui a été mené. Le groupe dont je parlais a d'ailleurs essayé de trouver des pistes, qui étaient intéressantes, et dont certaines ont été reprises dans le texte.

L'amendement met en avant les préoccupations relatives aux libertés individuelles. J'aimerais formuler plusieurs observations à cet égard.

D'abord, ces préoccupations sont très attentivement prises en compte dans le projet de loi, qui écarte l'enregistrement positif des crédits immobiliers.

Ensuite, de nombreux fichiers privés existent déjà.

Enfin, l'impératif de la lutte contre le surendettement et le mal-endettement nous paraît justifier la création d'un tel registre national.

M. Le Cam a fait mention de l'hostilité des associations de consommateurs au dispositif envisagé. Pour notre part, nous avons auditionné les représentants d'organismes qui sont au contact quotidien des miséreux et des plus endettés - je pense au Secours populaire, au Secours catholique ou à CRESUS -, et nos interlocuteurs nous ont indiqué être favorables au fichier.

Nous savons tous que le sujet suscite des positions diverses, mais le Gouvernement a pris la décision de le mettre en débat. Personnellement, je m'en réjouis, car je pense que nous allons avoir des échanges fructueux dans l'hémicycle.

La commission émet bien sûr un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Je profite de l'occasion qui m'est offerte pour indiquer à la Haute Assemblée quels sont les éléments de conviction qui guideront mon attitude au cours de notre débat sur le registre national des crédits aux particuliers, ou RNCP.

Je rappelle d'abord que la création du registre est la traduction d'un engagement du Président de la République faisant lui-même suite à une promesse de campagne électorale. D'ailleurs, Nicolas Sarkozy, l'autre candidat présent au second tour de l'élection présidentielle de 2012, avait également manifesté son intention d'instituer un tel dispositif dans l'émission Face aux Français, sur TF1.

Il s'agissait également d'une volonté forte de plusieurs groupes politiques. Certes, le débat traverse les groupes politiques et a même pu faire apparaître des différences d'approche au sein de chacun d'entre eux ; j'en ai moi-même été témoin. Mais plusieurs groupes se sont fortement exprimés en faveur d'un tel mécanisme.

En outre, et M. le rapporteur l'a indiqué, il s'agit également d'une demande récurrente des associations de lutte contre le surendettement. Si l'idée d'un tel registre ne fait pas forcément l'unanimité au sein du mouvement consumériste, elle rassemble tous les acteurs de la lutte contre le surendettement. C'est à l'aune de leur expertise que nous avons travaillé.

Lors de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a également pris l'engagement de mettre en place un registre national des crédits aux particuliers, afin de contribuer à la lutte contre le surendettement. Car, je le répète, la mise en place du registre ne fera pas disparaître le surendettement. Il s'agit d'un instrument de détection de l'exposition au surendettement, donc de lutte contre le surendettement et de facilitation du désendettement des personnes touchées par ce problème.

En clôture du 31e Congrès de l'Union nationale et interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux, l'UNIOPSS, le Président de la République a rappelé cet engagement et son attachement personnel à la création d'un registre national des crédits aux particuliers.

Ce que nous créons, ce n'est pas, tant s'en faut, un outil miracle. Mais c'est un dispositif équilibré et proportionné à l'objectif qui est le nôtre : lutter contre le surendettement, qui se caractérise souvent - nous le constatons dans l'examen des dossiers - par l'accumulation de plusieurs crédits à la consommation.

Nous avons consulté la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH.

Surtout, nous avons travaillé avec le Conseil d'État, qui a rendu, à la demande du Gouvernement, un avis sur le registre national des crédits aux particuliers. La haute juridiction a effectué ce que l'on appelle un « contrôle de proportionnalité ». Sur ce type de sujets, le Conseil d'État comme le Conseil Constitutionnel examinent si le traitement envisagé ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté proclamée à l'article II de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui implique le droit à la vie privée.

Le contrôle est très rigoureux - c'est bien le moins en matière de libertés publiques - et exigeant. Nos prédécesseurs s'en souviennent : dans une décision du 22 mars 2012, le Conseil constitutionnel avait censuré des dispositions de la loi relative à la protection de l'identité, comme la fameuse carte d'identité biométrique.

Le Gouvernement a souhaité s'engager avec le Conseil d'État dans ses travaux préalables sur le chemin de la rigueur et de la précision. Comme je l'ai précisé tout à l'heure, l'objectif était de construire un objet utile et juridiquement solide, et non d'adopter une mesure toute symbolique sans portée opérante.

Pour prendre une image, le contrôle de proportionnalité mené par le juge constitutionnel est un peu comparable aux plateaux d'une balance dont le fléau viendrait in fine déterminer une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité, au regard des finalités poursuivies.

Cela implique de mesurer l'ampleur de l'atteinte à la vie privée en déterminant le nombre des personnes enregistrées, la nature des données requises, mais également les garanties en termes de consultation des données, de durée de conservation de ces données et de protection contre les détournements possibles du traitement. Bien évidemment, tout cela est mesuré à l'aune de finalités d'intérêt général.

En l'espèce, le Conseil d'État a considéré que cette finalité d'intérêt général était établie. Le RNCP répond, pour le Conseil d'État, à un intérêt général économique et social certain - la prévention de l'exclusion - qui est susceptible de se rattacher au préambule de la Constitution de 1946 lui-même, intégré à notre bloc de constitutionnalité.

De même, l'équilibre proposé est conforme, tel qu'il est, à ces exigences : un fichier centré sur les seuls crédits à la consommation, les plus pertinents à traiter dans la lutte contre le surendettement ; une limitation du nombre de personnes enregistrées adaptée à la finalité poursuivie ; des délais d'enregistrement proportionnés que les personnes peuvent interrompre avec un droit de radiation automatique, à leur demande, au bout de sept ans ; des précautions quant à l'utilisation du traitement.

Pour toutes ces raisons, je ne pourrai émettre que des avis défavorables sur des amendements qui seraient de nature à porter atteinte à un équilibre encore fragile, et qui a fait l'objet de consultations intenses.

Nous souhaitons préserver cet équilibre, car nous voulons maintenir la création du RNCP. Nous sommes avant tout préoccupés par la constitution de ce registre, certains de ses effets sur la détection plus précoce des familles surendettées, ce qui nous permettra de lutter plus rapidement en faveur de leur désendettement.

J'espère que nous parviendrons à conserver cet équilibre au Sénat et à voter la création, historique, ai-je envie de dire, de ce registre national des crédits aux particuliers. (Mme Bernadette Bourzai applaudit.)

J'émets un avis défavorable sur l'amendement présenté par M. Le Cam.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. C'est la deuxième fois que l'on discute de l'opportunité de créer ce « registre » ou « fichier », peu importe la terminologie adoptée lors de la discussion de la loi Lefebvre.

On n'était pas mûrs, le travail n'avait pas été suffisamment réalisé en amont. Je sais que le gouvernement de l'époque avait éprouvé des réticences, comme certains collègues dans cet hémicycle.

À la suite de cet épisode, j'ai considéré qu'il était urgent de mettre en place un groupe de travail intercommissions, associant à la fois la commission des affaires économiques, représentée par Alain Fauconnier, la commission des lois, représentée par Nicole Bonnefoy, la commission des affaires sociales, qui a été glorieusement absente, mais c'est son choix, et la commission des finances. Ce groupe de travail a organisé durant plusieurs mois des auditions remarquables pour bien peser les avantages et les inconvénients de la création du RNCP, ou fichier positif.

Je dois dire qu'Alain Fauconnier et Nicole Bonnefoy, qui ont été les plus présents au sein de cette structure, ont effectué un travail remarquable. Vous avez permis, chère collègue Nicole Bonnefoy, de faire évoluer la réflexion. Au vu des réticences initiales légitimes de certains - Gérard Le Cam a évoqué certains arguments

tout à l'heure -, on peut dire que le message a été bien reçu et intégré. C'est à la suite de cela que le groupe de travail a opté pour la création du RNCP.

Je ne reviendrai pas sur les associations qui sont au plus près des surendettés et qu'Alain Fauconnier a évoquées : le Secours populaire, le Secours catholique, CRESUS. Il faut également évoquer les banques, aussi surprenant que cela puisse paraître, et en particulier les banques mutualistes. Je pense notamment au Crédit Mutuel, sans faire de publicité. Je pense aussi à la Caisse d'épargne.

M. Alain Fauconnier, rapporteur. La Banque postale !

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. Autrement dit, toutes les banques qui n'ont pas une filiale de crédit spécifique. Vous comprendrez ainsi les intérêts qui se cachent derrière certaines positions.

En tout cas, la solution à laquelle nous sommes parvenus me paraît intéressante. Effectivement, monsieur le ministre, toutes les précautions nécessaires ont été prises à l'égard de la CNIL - cet argument nous a aussi été opposé - et vous avez également consulté la Commission nationale consultatives des droits de l'homme. Pour sa part, le Conseil d'État a fait un véritable travail de dentelle sur le texte que vous lui avez présenté. (M. le ministre s'exclame.) Vous l'avez spécifiquement demandé sur cet aspect des choses.

Nous avons abouti à un outil qui servira. Certes, ce ne sera pas la panacée contre le surendettement, mais il aura toute son utilité eu égard au grand nombre de dossiers que nous voyons arriver dans les CCAS, les centres communaux d'action sociale, ces derniers temps.

M. le président. La parole est à M. Stéphane Mazars, pour explication de vote.

M. Stéphane Mazars. Mon collègue Alain Bertrand l'a précisé lors de la discussion générale, les membres du groupe RDSE ne sont pas fondamentalement hostiles à l'établissement d'un registre national des crédits aux particuliers, ou encore « fichier positif ».

L'ensemble des membres du RDSE partagent, bien évidemment, l'objectif visé par ce registre, qui est de lutter contre le surendettement. Nous sommes favorables à toute mesure allant dans ce sens.

Toutefois, si certains de mes collègues ont déposé un amendement de suppression, c'est parce qu'ils s'interrogent sur l'efficacité du dispositif proposé par le Gouvernement. L'exemple belge, semble-t-il, n'est pas pour les rassurer, puisque depuis la mise en place du fichier positif dans ce pays on assisterait à un effet contraire à celui qui est recherché.

Si certains sénateurs de mon groupe soutiennent la suppression de l'article, c'est surtout parce qu'ils souhaitent disposer d'une étude d'impact sur un sujet aussi important. Or le fichier positif proposé ayant été introduit par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, nous ne disposons pas d'une telle étude, qui aurait permis de s'assurer de la réelle efficacité du dispositif et de la proportionnalité de celui-ci.

En outre, avant la présentation de ce projet de loi, le Conseil d'État ou encore la CNIL avaient émis des réserves sur la création d'un tel fichier, notamment au regard du respect des libertés fondamentales, sujet auquel les membres du RDSE sont particulièrement et traditionnellement attachés.

Aussi, plusieurs de mes collègues ont souhaité soutenir les amendements de suppression de l'article.

Pour ma part, fort notamment de mon expérience professionnelle ayant été confronté à de nombreuses reprises à des dossiers de surendettement et, derrière ceux-ci, à des gens surendettés et des familles en détresse, je considère qu'il est urgent de mettre en place un tel registre des crédits, aussi imparfait et perfectible soit-il.

Je tiens à saluer ici le travail important, sérieux et objectif qui a été accompli, notamment par les rapporteurs.

M. le président. La parole est à M. Alain Néri, pour explication de vote.

M. Alain Néri. Je comprends que certains de nos collègues éprouvent des réticences et considèrent que, dès lors qu'un fichier existe, quelques dérives peuvent se produire ; il est vrai que, dans un passé récent, on en a connues.

Cependant, la situation est tellement grave que nous avons aujourd'hui non pas un fichier positif, mais plutôt un fichier négatif, qui ne rend service ni au prêteur ni à l'emprunteur.

À travers la mise en place d'un fichier positif, que l'on peut qualifier de registre, si vous le souhaitez, s'exprime la volonté de protéger ceux qui sont le plus en difficulté. Il s'agit, en quelque sorte, d'un principe de précaution. En effet, beaucoup de nos concitoyens, vous devez comme moi les recevoir dans vos permanences, viennent nous dire qu'ils sont à bout, dans la détresse, qu'ils ne savent plus comment s'en sortir, qu'ils n'arrivent plus à joindre les deux bouts. Je leur demande - je ne veux pas faire de publicité pour les organismes de crédit, ils en font assez tout seuls - : Cofidis, Cofinoga, Finaref, Cetelem ?

En réalité, certains de nos concitoyens sont multicartes. Voilà pourquoi ils sont dans la difficulté. Nous devons protéger nos concitoyens - c'est le rôle de la loi -, en particulier les plus faibles d'entre eux.

Monsieur le ministre, vous avez raison : il faut absolument maintenir le fichier positif, appelé aujourd'hui registre national des crédits aux particuliers.

À ceux qui ont encore quelques doutes - je me tourne du côté de nos collègues du groupe CRC -, je veux dire qu'il faut répondre à la douleur et à la détresse de nos concitoyens par un signal fort. Plus qu'un signal, le fichier positif est une bouée de sauvetage pour les personnes les plus en difficulté dans notre pays.

M. le président. La parole est à Mme Évelyne Didier, pour explication de vote.

Mme Évelyne Didier. Je vois bien que notre position dérange. Ce ne fut pas le cas pour toutes les autres positions que nous avons prises tout au long de cette soirée !

Oui, nous avons un positionnement différent. Vous évoquez, cher collègue Néri, nos concitoyens multicartes. Pour notre part, nous préférerions agir au niveau des véritables fautifs, c'est-à-dire de ceux qui proposent les cartes de crédit. Voilà pourquoi nous nous sommes empressés de prévoir des solutions pour contraindre ces organismes plutôt que leurs victimes.

Effectivement, nous craignons le fichage. Nous craignons un jugement d'opportunité sur la dépense des pauvres.

M**. Jean-Jacques Mirassou**. Oui !

Mme Évelyne Didier. C'est cet aspect de la question qui nous dérange. Certes, certains de nos concitoyens rencontrent de grosses difficultés, mais ils doivent rester malgré tout, bien que pauvres, des personnes libres, libres de leurs dépenses, libres de leurs actes. Ce qu'il faut, c'est les protéger. Or j'ai un peu l'impression qu'on demande ici aux victimes de faire les efforts, et non à ceux qui les plongent dans de telles situations.

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Mais non !

Mme Évelyne Didier. Telle est notre appréciation. Si vous avez raison, tant mieux ! Nous verrons ce que donnera cet outil, qui, comme l'a dit M. le ministre, est un outil parmi d'autres. Jusqu'à présent, - nous citions le cas de la Belgique - un tel instrument n'a pas été la panacée.

Nous avons des doutes, nous les exprimons de cette manière. Nous verrons bien. Si nous avons tort, nous le reconnaîtrons.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Je rebondis sur ce qui vient d'être dit et je réagirai ensuite à l'intervention de M. Mazars.

La particularité du registre, c'est que, pour la première fois, le prêteur est responsabilisé. Souvent, dans une commission de surendettement, ce dernier s'abrite derrière le mensonge de celui à qui il a prêté de l'argent et qui n'était pas solvable : nous avons eu un entretien d'une demi-heure ; la personne m'a dit qu'elle était solvable ; je lui ai accordé un prêt.

Le prêteur ne pourra dorénavant plus s'abriter derrière cet argument ! (M. le président de la commission des affaires économiques opine.)

Certes, parfois nos compatriotes mentent pour obtenir un crédit de 1 000 ou de 1 500 euros afin de payer leurs factures. Ils plongent alors de plus en plus, sans que rien ne les arrête. Faites l'expérience dans n'importe quel grand centre commercial : en une après-midi, si vous le souhaitez, vous pouvez obtenir dix crédits à la consommation !

M. Alain Néri. Absolument !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Jusqu'à présent, le banquier n'était pas responsable. Il le devient dès lors qu'il a l'obligation de consulter un registre afin de s'assurer de la solvabilité de son client.

Le prêteur reste ainsi libre de distribuer un crédit et de le vendre, s'il le souhaite, mais cette fois il en prend toute la responsabilité si la personne est surendettée. C'est en ce sens que le registre national des crédits aux particuliers sera plus protecteur que la législation actuelle.

Je retire mon argument de départ, monsieur Le Cam, car ce n'était pas un bon argument : après tout, les associations peuvent se tromper et les banques avoir raison, même si les banques, en l'occurrence celles que j'ai citées, sont défavorables au registre et les associations l'approuvent.

Oublions cet argument. L'impact de ce registre est qu'il permettra de détecter plus tôt le risque de surendettement et donc d'abaisser le niveau moyen des dossiers. En Belgique, le dossier moyen de surendettement est grosso modo de 20 000 euros, contre 40 000 euros en France. Pourquoi ? Parce qu'il existe dans ce pays des mécanismes de détection plus précoce. Or il est plus facile de désendetter une famille à 20 000 euros qu'une famille à 40 000 euros. Ce sera donc moins de casse sociale, moins de gens cabossés, moins de douleurs, moins de blessures ! Déjà 20 000 euros, c'est énorme, mais 40 000 euros, c'est considérable, surtout pour des personnes dans le besoin. Tel est l'objectif visé.

Je veux insister sur un dernier point.

Tout à l'heure, dans un moment qualifié de « mystique » par le président Raffarin, nous avons trouvé un compromis, qui, comme je l'avais dit au départ, repose sur le fait qu'il est important d'avoir un registre. Le registre est en effet un des moyens de lutter contre les fameuses cartes « confuses » : on ne pourra plus distribuer à une personne qui est dans le besoin une carte de fidélité masquant une carte de crédit puisqu'il faudra vérifier sa solvabilité, ce qui responsabilisera le prêteur.

On a donc là un des blocs de ce compromis. Il n'est pas simple de bâtir de tels édifices, morceau après morceau, en devant en appeler au compromis. Mais ce que nous avons voulu faire, ce soir, au Sénat, et que nous sommes sur le point de réussir - à condition, évidemment, que ce registre soit adopté, même si sa création n'est pas un petit miracle qui effacerait le surendettement -, c'est nous doter d'un instrument qui, objectivement, va nous permettre de responsabiliser le prêteur et, ce faisant, de moraliser le marché du crédit à la consommation.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. Amen ! (Sourires.)

M. le président. La parole est à M. Joël Labbé, pour explication de vote.

M. Joël Labbé. Je comprends la position de nos collègues du groupe CRC, et il est légitime qu'ils s'expriment. Pour ma part, je vais voter cet amendement n° 485 car, après les démonstrations qui ont été faites, les arguments, les réflexions qui ont été formulées, et malgré l'aspect éthique, je considère que nous n'avons pas d'autre choix.

Notre collègue Alain Néri évoquait tout à l'heure la publicité qui s'étale partout, qui pousse les gens à consommer, à souscrire des crédits. On a essayé de mettre un terme à la publicité pendant les émissions de télévision réservées aux enfants, de réglementer les grands écrans publicitaires, extrêmement agressifs, mis en place dans les rues. Tout cela, monsieur le ministre, on le laisse passer quand même. Il va falloir que notre pays, que la société occidentale, évolue vers autre chose que la surconsommation de biens matériels qui entraîne une partie de la population dans une situation dramatique.

Je voterai cet amendement, mais avec beaucoup de réserve, parce qu'il est tout de même difficilement acceptable d'aboutir à un fichage.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Mirassou, pour explication de vote.

M. Jean-Jacques Mirassou. Entre les deux inconvénients dont on a parlé, il y a le souci évoqué à l'instant par **M. le ministre,** auquel il est véritablement urgent de répondre.

Je crois qu'il y a dans la création de ce registre les moyens de casser une logique qui, jusqu'à présent, n'a pas rencontré d'obstacles, même si, par ailleurs, je souscris aux craintes exprimées par Joël Labbé ou Gérard Le Cam. En effet, dans son principe, ce registre national des crédits aux particuliers revient à faire la comptabilisation de ceux qui, pour de multiples raisons, sont en situation de précarité mais aussi parfois de détresse ou de semi-détresse.

Je rejoins totalement M. Labbé sur la question de la publicité et j'espère, monsieur le ministre, que l'ensemble des mesures qui ont été proposées à l'occasion de cette discussion permettront à ceux qui consomment de le faire avec davantage de discernement. On ne peut nier l'agressivité de la publicité et des méthodes de ceux qui, lorsqu'ils vendent un produit, proposent une carte bancaire à laquelle est associée une offre de crédit. Il importe de limiter cette inflation qui, jusqu'à présent, n'a cessé de croître.

Je plaide donc pour que, à terme, on permette au consommateur d'être davantage citoyen, sans pour autant - et je rejoins ce qui a été dit tout à l'heure - qu'il soit discriminé. Il peut être douloureux, notamment vis-à-vis de ses enfants, de ne pouvoir accéder à certains biens de consommation, que d'autres affichent avec beaucoup d'insolence. Sur les rangs de la gauche, c'est une question à laquelle, bien entendu, nous ne pouvons pas être insensibles.

Je vous rejoins donc, monsieur le ministre, quand vous dites que, pour enrayer cette inflation, qui, jusqu'à présent, semblait ne jamais devoir s'arrêter, il est urgent de valider la création de ce nouvel outil. Même si cela n'est pas très agréable, c'est, en fin de compte, un passage obligé. (MM. Jean-Claude Frécon et Joël Labbé applaudissent.)

M. le président. La parole est à M. Gérard César, pour explication de vote.

M. Gérard César. Je ne voulais pas intervenir en cet instant, mais après les propos de notre collègue Jean-Jacques Mirassou, je me dois d'ajouter que la droite n'est pas non plus insensible aux propos qui ont été tenus ce soir.

Nous avons, nous aussi, notre propre expérience. Nous connaissons des gens qui sont dans des situations douloureuses, non par inconscience, mais parce qu'ils ont été provoqués par d'habiles vendeurs.

Aujourd'hui, nous avons la possibilité de mettre en place un registre. Personnellement, je suis favorable à cette instauration qui permettra de résoudre nombre de problèmes qui se posent à nous.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 485

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe CRC.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable, de même que l'avis du Gouvernement.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?…

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin n° 338 :

Nombre de votants 344

Nombre de suffrages exprimés 344

Pour l'adoption 34

Contre 310

Le Sénat n'a pas adopté. (M. Alain Fauconnier, rapporteur, applaudit.)

L'amendement n° 23, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéa 10

Remplacer le mot : consommateurs

par les mots : personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis de la commission des lois. Il s'agit, à l'alinéa 10, de remplacer le mot « consommateurs » par les mots « personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels » afin d'éviter toute ambiguïté d'interprétation quant aux personnes qui devront être enregistrées dans le RNCP.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. Avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 23.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 379 rectifié, présenté par Mmes Létard et Dini, M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

I. - Alinéas 21, 42, 53, 62, 64, 68, 70 et 78

Supprimer ces alinéas.

II. - Alinéa 82

Supprimer les mots :, dans les conditions prévues par le décret mentionné à l'article L. 333-13

La parole est à Mme Muguette Dini.

Mme Muguette Dini. Avant de brièvement défendre mon amendement, je voudrais dire à quel point mon groupe et moi-même nous réjouissons de l'arrivée de ce RNCP. Nous en avons déjà beaucoup parlé, je n'y insisterai donc pas, mais c'est une vraie satisfaction.

La présentation de cet amendement, qui risque d'apparaître bien technique par rapport à tout ce qui vient d'être dit, vaudra également pour l'amendement n° 380 rectifié à l'article 22 septies.

Il s'agit en quelque sorte de toiletter l'article 22 bis. La commission des affaires économiques et ses rapporteurs ont souligné le trop grand nombre de décrets que prévoyait l'article 22 bis de ce projet de loi. Ce

ne sont pas moins de huit décrets en Conseil d'État qui jalonnent cet article, huit mesures réglementaires qui sont autant d'obstacles à la mise en place de cette petite révolution que sera le RNCP.

Cette quantité, non négligeable et assez exceptionnelle, crée une incertitude d'ordre réglementaire. Les rapporteurs au fond ont donc fait adopter un amendement insérant un nouvel article 22 septies qui prévoit que l'ensemble des mesures d'application de cet article seraient regroupées dans deux décrets en Conseil d'État. Je salue cette adoption.

Néanmoins, les huit autres décrets déjà prévus ont été maintenus à l'article 22 bis. Cet amendement a pour objet, par cohérence, de les supprimer. Les alinéas supprimés comportaient quelques précisions sur le contenu de ces décrets. Afin de ne pas nuire au fond du projet de loi, les éléments de précision sont repris dans l'amendement n° 380 rectifié à l'article 22 septies évoqué au début de mon propos.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. Cet amendement vise un objectif fondamental que partagent la commission et le Gouvernement : ne pas retarder la mise en place du registre national des crédits aux particuliers.

Les mesures d'application réglementaire des dispositions que nous votons seront nécessairement nombreuses et indispensables. C'est pourquoi, par souci de simplicité et de lisibilité, nous avons choisi de préciser dans la loi qu'elles doivent être regroupées.

Je tiens à exprimer clairement dans les travaux parlementaires l'adhésion de la commission des affaires économiques à l'objectif de rapidité de mise en œuvre de la loi.

Cependant, cet amendement qui prévoit la suppression brutale des références aux mesures d'application réglementaire risque de soulever des difficultés juridiques.

Pour cette raison, bien que comprenant votre intention, madame Dini, la commission a émis un avis défavorable sur votre amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Je veux insister sur le fait que nous voudrions, dans l'absolu, pouvoir répondre favorablement à votre demande, madame Dini, mais, après vérification, nous avons constaté que nous avions besoin de ces mentions. Peut-être y verrez-vous un excès de prudence de notre part, mais c'est en tout cas l'expression de notre volonté de véritablement sécuriser le dispositif.

C'est ce qui justifie, bien que nous partagions le même objectif politique sur le fond, que nous soyons attachés à ce principe de précaution tel qu'il figure dans le texte en l'état.

Le Gouvernement vous propose donc de retirer cet amendement.

M. le président. Madame Dini, l'amendement n° 379 rectifié est-il maintenu ?

Mme Muguette Dini. Je vais le retirer, monsieur le président. Mais je compte sur M. le ministre pour que ces décrets - qu'il y en ait deux, quatre ou six - soient publiés avec diligence afin que cette loi s'applique le plus rapidement possible. Tel est le sens de notre propos. Je retire donc cet amendement. (M. Jean-Claude Frécon applaudit.)

M. le président. L'amendement n° 379 rectifié est retiré.

L'amendement n° 339, présenté par M. Hyest, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 23

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le notaire peut consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 25, présenté par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Alinéas 24 et 36

Remplacer le mot : consommateurs

par les mots : personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis de la commission des lois. Cet amendement est identique à l'amendement n° 23 que nous avons précédemment adopté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. Avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 25.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 356 rectifié, présenté par Mmes Létard et Dini, M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéa 27

Supprimer les mots : , lorsqu'ils sont utilisés

La parole est à Mme Muguette Dini.

Mme Muguette Dini. Si vous m'y autorisez, monsieur le président, je présenterai en même temps les trois amendements nos 356 rectifié, 377 rectifié et 390 rectifié qui visent les crédits concernés par les obligations de déclaration des établissements bancaires au registre national des crédits aux particuliers.

M. le président. J'appelle donc en discussion les amendements nos 377 rectifié et 390 rectifié.

L'amendement n° 377 rectifié, présenté par Mmes Létard et Dini, M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 30

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Les opérations de rachat de crédits et de regroupement de crédits.

L'amendement n° 390 rectifié, présenté par Mmes Létard et Dini, M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 30

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 déclarent également le total des crédits disponibles au titre des crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16.

Veuillez poursuivre, madame Dini.

Mme Muguette Dini. Lors de la discussion générale, notre groupe a salué l'équilibre proposé pour ce RNCP. Nous avons délibérément refusé de déposer des amendements sur les crédits immobiliers.

Nous aurions pu le faire, mais nous voulons laisser sa chance à ce registre avec le champ qu'a voulu lui donner le Gouvernement. Néanmoins, quelques détails mériteraient d'être précisés et ajoutés.

L'amendement n° 356 rectifié, tout d'abord, a pour objet d'inclure l'ensemble des crédits renouvelables, y compris ceux qui ne sont pas utilisés, dans les crédits concernés par le RNCP. Ainsi, les établissements bancaires devront déclarer le montant des crédits renouvelables détenus par les emprunteurs qu'ils sont susceptibles d'utiliser.

Une telle mesure de transparence permettrait d'être plus fidèle à la réalité de l'endettement des ménages. Figureraient donc au RNCP les sommes potentiellement utilisables par les particuliers sans que ceux-ci aient à subir un contrôle de solvabilité au moment de leur utilisation. Si ces montants n'apparaissent pas, le RNCP ne sera pas complet et sa consultation ne reflétera pas la situation des particuliers pour lesquels il sera sollicité.

L'amendement n° 390 rectifié est une forme de repli du précédent. Il oblige les établissements de crédit à déclarer le montant total des crédits renouvelables sous une autre forme que celle qui est proposée dans l'amendement n° 356 rectifié.

Enfin, l'amendement n° 377 rectifié a pour objet d'élargir le champ du RNCP aux opérations de rachat et de regroupement de crédits. Nous souhaitons cet ajout afin d'éviter que les établissements bancaires ne se cachent

derrière ces opérations pour ne pas déclarer certains des crédits de leurs clients. Ce serait pénalisant pour eux, mais aussi pour les emprunteurs.

En somme, nous souhaitons que les regroupements de crédits soient intégrés dans le fichier parce qu'en fait un regroupement de crédits c'est un seul crédit constitué de plusieurs crédits et, à ce titre, on ne voit pas pourquoi ils ne figureraient pas dans le fichier.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. Pour reprendre les propos du ministre, l'amendement n° 356 rectifié présente le risque de susciter des objections de nature constitutionnelles en venant gonfler le fichier. Aussi, la commission émet un avis défavorable.

La logique de précaution purement juridique qui guide l'amendement n° 377 rectifié m'a conduit à hésiter, mais cet amendement est parfaitement fondé sur le plan financier. Il me semble que le nombre de personnes susceptibles de consulter ce fichier sur le problème du crédit aux particuliers pour des opérations de rachat et de regroupement de crédits sera bien moindre. La commission émet donc un avis favorable.

Sur l'amendement n° 390 rectifié, l'avis de la commission est défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Il sera sans surprise : même argument que M. le rapporteur sur le fait que, lors de la consultation du Conseil d'État, ce dernier avait été particulièrement attentif et précis pour dire qu'aussi bien les crédits immobiliers que les lignes inactives gonflaient inutilement le fichier et faisaient courir un risque de proportionnalité. Avis défavorable donc sur ces amendements qui, s'ils recherchent une meilleure efficacité du registre à vos yeux, auraient pour première conséquence de l'insécuriser sur le plan juridique.

Par ailleurs, concernant les opérations de rachat de crédits, nous ne sommes pas favorables à leur intégration dans le fichier parce que cela ouvrirait de facto le champ aux rachats de crédits, notamment de crédits immobiliers, ce qui, à nos yeux, n'est pas possible.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 356 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 377 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 390 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Les deux amendements suivants sont présentés par Mme Bonnefoy, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 26 est ainsi libellé :

Alinéa 43

Remplacer les mots : notamment des

par le mot : les

L'amendement n° 27 est ainsi libellé :

Après l'alinéa 44

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 1° bis L'identifiant mentionné à l'article L. 333-12 ;

La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis, pour défendre ces deux amendements.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis de la commission des lois. L'amendement n° 26 vise à remplacer, à l'alinéa 43, les mots « notamment des » par le mot « les », la commission des lois aimant une loi claire et exhaustive.

Quant à l'amendement n° 27, il tend à inclure dans le fichier l'identifiant afin que ce dernier fasse vraiment partie des données personnelles qui figureront dans le registre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. La commission a émis un avis favorable sur les amendements nos 26 et 27.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Sur l'amendement n° 26, déposé par Mme Bonnefoy, qui prévoit que la loi fixe une liste limitative et non indicative des informations contenues dans le registre, je souligne que la définition précise des informations contenues dans le registre des crédits relève d'un décret en Conseil d'État après avis de la CNIL. Cela me semble de nature à apporter toutes les garanties nécessaires.

Il me paraît, en outre, indispensable d'approfondir la réflexion afin de retenir les informations les plus pertinentes en prenant en compte les contraintes techniques qui permettent d'avoir des informations fiables et les plus actualisées possible. Prenons donc le temps de réfléchir sur le sujet avec l'ensemble des parties prenantes dans le cadre des travaux réglementaires. Il ne me semble pas pertinent de fixer dans la loi une liste limitative au risque d'oublier une information importante. Je suis donc défavorable à cet amendement et vous suggérerais volontiers de le retirer, madame le rapporteur.

Quant à l'amendement n° 27, qui consiste à ajouter l'identifiant dans les listes d'information qui figureront dans le RNCP, il est en lien avec le précédent et je comprends sa logique. Mais dans l'attente du résultat des travaux en cours sur les modalités précises d'identification au sein du registre, il ne me semble pas forcément pertinent de fixer dans la loi le principe que l'identifiant constituera une information inscrite en tant que telle dans le registre. Toutefois, sur ce point, j'ai écouté le rapporteur, je m'en remets donc à la sagesse de votre assemblée.

M. le président. Madame la rapporteur pour avis, l'amendement n° 26 est-il maintenu ?

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteur pour avis. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 26 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 27.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Les deux amendements suivants sont présentés par le Gouvernement.

L'amendement n° 637 est ainsi libellé :

Alinéa 46

Supprimer les mots : , en particulier l'indication du solde restant dû et de la date de la dernière échéance

L'amendement n° 635 est ainsi libellé :

Après l'alinéa 54

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Dès leur réception, la Banque de France inscrit immédiatement les informations déclarées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 au registre national des crédits aux particuliers et, dans le même temps, les met à la disposition de l'ensemble des établissements et organismes ayant accès au registre.

La parole est à M. le ministre délégué, pour présenter ces deux amendements.

M. Benoît Hamon, ministre délégué. L'amendement n° 637 vise à supprimer la précision selon laquelle les informations relatives aux caractéristiques des crédits inscrits dans le RCNP comportent le solde restant dû et la date de la dernière échéance. En effet, la définition précise des informations contenues dans le registre des crédits relève d'un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. Il est donc indispensable d'approfondir la réflexion, comme je le disais précédemment à Mme Bonnefoy. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé cet amendement.

L'amendement n° 635 prévoit dans la loi que les informations déclarées par les établissements de crédit doivent être intégrées immédiatement par la Banque de France et restituées immédiatement à ces établissements de crédit lors des consultations. Afin de garantir une actualisation rapide du RNCP, le présent amendement a pour objet de prévoir directement dans la loi - comme c'est le cas dans les dispositions relatives au FICP, le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers - que les informations déclarées par les prêteurs seront intégrées immédiatement par la Banque de France et restitués immédiatement aux établissements et organismes lors des consultations.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. Elle émet un avis favorable sur ces deux amendements.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 637.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 635.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 432, présenté par Mme André, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Alinéa 58, seconde phrase

Remplacer le mot : huit

par le mot : sept

La parole est à Mme Michèle André, rapporteur pour avis.

Mme Michèle André, rapporteur pour avis de la commission des finances. Cet amendement est la conséquence de l'adoption de l'amendement que j'avais présenté à l'article 18 D.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Défavorable, par cohérence.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 432.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 636, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 72

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 333-17. - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Il s'agit de rétablir la rédaction initiale de l'article qui prévoit une sanction pénale spécifique de 15 000 euros en cas de manquement des établissements de crédit à leurs obligations de déclaration au RNCP.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 636.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 634, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 86

Avant les mots :

au registre national des crédits aux particuliers

insérer les mots :

, au titre des incidents de paiement caractérisés ou des situations de surendettement,

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, ministre délégué. C'est un amendement rédactionnel.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, rapporteur. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 634.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 22 bis, modifié.

(L'article 22 bis est adopté.)

B. Deuxième lecture

1. Assemblée nationale

a. Projet de loi

Section 3 Registre national des crédits aux particuliers

- **Article 22 bis**

I A (nouveau). - La division et l'intitulé du chapitre III bis du titre III du code de la consommation sont supprimés. L'article L. 333-7 devient l'article L. 333-23 au sein d'une section 3 du même chapitre III telle qu'elle résulte du I du présent article.

I. - Le chapitre III du titre III du livre III du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Est insérée une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers », qui comprend les articles L. 333-1 à L. 333-3-1 ;

2° Est insérée une section 2 intitulée : « Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers », qui comprend les articles L. 333-4 et L. 333-5 ;

3° (Supprimé)

4° Est ajoutée une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Registre national des crédits aux particuliers

« Art. L. 333-6. - Il est institué un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre, dénommé «registre national des crédits aux particuliers», est placé sous la responsabilité de la Banque de France. Il est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Ce registre recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du présent titre III et aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations.

« Un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers est placé auprès de la Banque de France. Il comprend deux députés et deux sénateurs. Un décret en Conseil d'État précise la composition et les missions de ce comité.

« Art. L. 333-7. - Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, en fournissant aux établissements de crédit mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui sollicitent un crédit et, le cas échéant, des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui se portent caution.

« Art. L. 333-8. - En application de l'article L. 311-9, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 consultent le registre national des crédits aux particuliers avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent également consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers concernant les personnes qui se portent caution avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les caisses de crédit municipal mentionnées à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne sont pas tenues de consulter le registre national des crédits aux particuliers avant l'octroi de prêts sur gage corporel.

« En application du quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du présent code, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article consultent également le registre national des crédits aux particuliers avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur.

« Les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 333-6 peuvent également être consultées par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article avant qu'ils ne formulent une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 et être prises en compte par ces mêmes établissements et organismes dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement, ainsi que pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article fait l'objet d'une tarification dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

« Les informations contenues dans le registre ne peuvent pas être consultées ni utilisées à d'autres fins que celle mentionnée à l'article L. 333-7 et pour d'autres motifs que ceux mentionnés au présent article, en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

« Art. L. 333-9. - Les commissions de surendettement prévues à l'article L. 331-1 peuvent consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur.

« Les greffes des tribunaux compétents peuvent également consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

« Art. L. 333-10. - I. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les prêts personnels amortissables ;

« 2° Les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, lorsqu'ils sont utilisés ;

« 3° Les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1 ;

« 4° Les autorisations de découvert définies au 10° du même article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

« 5° Les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section ;

« 6° (nouveau) Les opérations de rachat de crédits et de regroupement de crédits.

« Les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclues de ces obligations de déclaration.

« Sont également exclues de ces obligations de déclaration :

« a) Les opérations mentionnées aux 4° à 10° de l'article L. 311-3 ;

« b) Les opérations mentionnées aux 1 et 2 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier et au 1 du I de l'article L. 511-7 du même code ;

« c) Les opérations de prêts sur gage corporel souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 dudit code.

« II. - Les établissements et organismes mentionnés au I sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les crédits mentionnés aux 1° à 3° et 5° du I, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 2° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 3° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

« II bis (nouveau). - Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« III. - Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les informations contenues dans le registre, ainsi que celles qui sont restituées aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code lors de la consultation du registre.

« Le registre contient notamment des informations relatives à :

« 1° L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit ;

« 1° bis (nouveau) L'identifiant mentionné à l'article L. 333-12 ;

« 2° L'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration ;

« 3° L'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit ;

« 4° Les incidents de paiement caractérisés ;

« 5° Les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce ;

« 6° La date de mise à jour des données ;

« 7° Le motif et la date des consultations effectuées.

« Le registre indique, le cas échéant, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans ce cas, il contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

« Les informations restituées lors de la consultation du registre par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code excluent notamment celles relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations.

« Le décret prévu au premier alinéa du présent III fixe également les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le registre.

« IV. - Les informations mentionnées aux I, II et II bis sont déclarées à la Banque de France sous la responsabilité des établissements et organismes à l'origine de la déclaration.

« Dès leur réception, la Banque de France inscrit immédiatement les informations déclarées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 au registre national des crédits aux particuliers et, dans le même temps, les met à la disposition de l'ensemble des établissements et organismes ayant accès au registre.

« Art. L. 333-11. - Les informations sont conservées dans le registre national des crédits aux particuliers pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, sous réserve des dispositions ci-dessous.

« Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333-10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisés, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé.

« Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée, sous sa responsabilité, par l'établissement ou l'organisme à l'origine de l'inscription au registre. Elles ne peuvent, en tout état de cause, être conservées dans le registre pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

« Les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder sept ans.

« Toutefois, ces informations sont radiées à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le plan conventionnel ou les mesures sont devenus effectifs, si aucun incident de remboursement au titre de ce plan ou de ces mesures n'est enregistré à la date d'expiration de cette période.

« Pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel, les informations concernant cette procédure sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

« Art. L. 333-12. - Un identifiant spécifique est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la restitution des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France, précise les conditions et modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-13. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 informent les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution, qu'ils doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'ils sont tenus, en cas d'octroi, de déclarer les informations concernant les emprunteurs dans ce registre.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les conditions de cette information. Ce décret fixe également les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription dans le registre, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités d'exercice de ces droits.

« Art. L. 333-14. - Toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

« Elle est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

« Art. L. 333-15. - Il est interdit à toute personne ou organisme habilité à accéder aux informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers d'en remettre copie à quiconque sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour la remise aux intéressés, à leur demande, d'une copie des informations contenues dans le registre les concernant, lorsqu'ils exercent leurs droits d'accès et de rectification aux informations les concernant contenues dans le registre, en application de l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification par les intéressés aux informations contenues dans le registre les concernant.

« Art. L. 333-16. - La collecte des informations contenues dans le registre par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7, les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les organismes gestionnaires mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 333-14 du présent code, est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal.

« Art. L. 333-17. - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

« Art. L. 333-18. - L'établissement ou l'organisme qui n'a pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou les obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« Art. L. 333-19. - Afin de justifier qu'ils ont consulté le registre national des crédits aux particuliers et, le cas échéant, prouver leurs prétentions devant le juge, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 conservent des preuves de la consultation du registre et de son motif sur un support durable. Ils doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées.

« Les éléments relatifs à la consultation du registre national des crédits aux particuliers, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

« Les informations collectées lors de la consultation du registre national des crédits aux particuliers ne peuvent être utilisées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des systèmes de traitement automatisé de données que lorsque ces derniers sont opérés dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Art. L. 333-20. - Seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes, sont autorisés à consulter le registre national des crédits aux particuliers.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-21. - La présente section s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du présent titre.

« Art. L. 333-22. - Dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'institut d'émission des départements d'outre-mer exerce, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci par le présent chapitre. »

II. - (Supprimé)

III, IV et V. - (Non modifiés)

VI (nouveau). - À l'article L. 670-6 du code de commerce, après la référence : « à l'article L. 333-4 », sont insérés les mots : « et au registre prévu à l'article L. 333-6 ».

VII (nouveau). - À la troisième phrase du a du 2 du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, après la référence : « à l'article L. 333-4 », sont insérés les mots : « et, au titre des incidents de paiement caractérisés ou des situations de surendettement, au registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ».

VIII (nouveau). - L'ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française est ratifiée.

b. Rapport n° 1574 de M. Razzy HAMMADI et Mme Annick LE LOCH

- **Introduction :**

On peut également être légitimement fier de voir le Gouvernement traiter enfin de sujets fondamentaux pour les droits des consommateurs. On rappellera que les débats relatifs à l'action de groupe datent de plus de trente ans et que l'instauration d'un répertoire national des crédits aux particuliers (le désormais fameux « fichier positif ») est également une idée relativement ancienne qui a donné lieu à de multiples discussions et tergiversations. Voilà deux mécanismes enfin en passe d'intégrer notre corpus juridique. On ne peut non plus passer sous silence la volonté du Législateur, et tout particulièrement de l'Assemblée nationale lors des débats qui ont eu lieu en Commission des affaires économiques dans le cadre de cette deuxième lecture, de rééquilibrer de manière on ne peut plus volontariste les rapports entre distributeurs et fournisseurs, sans pour autant remettre en cause les grands acquis de la *Loi de modernisation de l'économie* du 4 août 2008.

- **Examen en commission - Discussion générale**

M. Benoît Hamon, (…) 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.

(…)

M. le ministre. (…) 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.

Section 3 Registre national des crédits aux particuliers

Article 22 bis

articles L. 333-6 à L. 333-23 [nouveaux] et L. 311-9, L. 311-16, L.313-9, L. 331-11 du code de la consommation, L. 670-6 du code de commerce, article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française)

Registre national des crédits aux particuliers

Cet article prévoit la création du registre national des crédits aux personnes physiques (RNCP) n'agissant pas pour des besoins professionnels.

DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Conformément à l'annonce du Premier Ministre, en conclusion de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012 et à la suite d'un travail juridique s'appuyant notamment sur une réponse du Conseil d'État, prise en Assemblée générale, le Gouvernement a présenté au stade de l'examen en commission des affaires économiques, un amendement visant à créer un Registre national des crédits aux particuliers. Ce registre a pour objectif de renforcer la prévention du surendettement en

responsabilisant les prêteurs et en les informant de l'état d'endettement en matière de crédits à la consommation des personnes souhaitant souscrire un nouveau crédit de ce type. Incidemment, le Registre national des crédits aux particuliers devrait avoir pour effet, sans que cela en soit pour autant sa finalité de participer à une meilleure évaluation de la solvabilité des personnes lorsqu'elles souscrivent à d'autres types de crédit ou d'établir des statistiques fiables sur les dynamiques du crédit, dans le strict respect des libertés publiques.

En séance, l'Assemblée nationale a adopté dix amendements rédactionnels présentés par votre rapporteur ainsi que quatre amendements de coordination et de précision présentés par M. Jean-Christophe Lagarde, M. Thierry Benoit et les membres du groupe de l'Union des démocrates et indépendants. Le premier précise, par coordination, le périmètre des crédits inscrits dans le registre. Les deux suivants mentionnent expressément, à titre de rappel, la responsabilité des établissements déclarants dans le processus d'alimentation du registre. Le quatrième, qui vise à éviter la constitution de fichiers parallèles par les établissements de crédit, précise que ces derniers ne peuvent utiliser les informations obtenues lors de la consultation du registre dans d'autres fichiers que si ces derniers respectent les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des affaires économiques a adopté un grand nombre d'amendements à ce dispositif complexe qui comporte plus de quatre-vingt alinéas.

Outre une série d'amendements rédactionnels, les modifications ou précisions apportées au stade de la commission sont les suivants :

- le comité de gouvernance du registre comprendra deux députés et deux sénateurs ;

- les données inscrites dans le Registre national des crédits aux particuliers (RNCP) comportent le montant de la dette restant à rembourser et la durée restante du crédit ;

- s'agissant des personnes qui se portent caution, que la consultation du registre est facultative et ne peut se faire qu'avant l'octroi du crédit à la consommation ;

- les informations inscrites dans le registre ne portent que sur les emprunteurs et non sur les personnes qui se portent caution ;

- l'interdiction de recourir au registre à des fins de prospection commerciale s'applique non seulement à l'utilisation mais également à la simple consultation des données ;

- l'indication, le cas échéant, par le registre, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs ;

- la sanction de l'absence non seulement de déclaration mais aussi de consultation du registre par les établissements prêteurs ; attribuer à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, chargée du contrôle du secteur bancaire, la compétence de prononcer des sanctions, en fonction de la gravité du manquement, avec toute la palette des sanctions à sa disposition, y compris pécuniaires.

- la consultation du registre national des crédits aux particuliers fait l'objet d'une tarification dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre,

- la ratification de l'ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française.

En séance publique le Sénat a adopté 9 amendements au texte de la commission.

Il s'agit tout d'abord, dans l'ordre de discussion, de deux amendements de coordination rédactionnelle présentés par Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois, visant à introduire la notion de « personne physique n'agissant pas pour des besoins professionnels » en lieu et place de celle de consommateur.

Un amendement présenté par Mme Valérie Létard et ses collègues du groupe UDI-UC en dépit de l'avis défavorable du Gouvernement. Cet amendement a pour objet d'ajouter les opérations de rachat et de regroupements de crédits à la liste des crédits devant être obligatoirement déclarés par les établissements de crédit auprès de la banque de France.

Un amendement présenté par Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois, visant à faire figurer dans le registre des crédits les informations relatives à l'identifiant spécifique.

Deux amendements présentés par le Gouvernement visant respectivement à supprimer la précision introduite en commission relative à l'indication du solde restant dû et de la date de la dernière échéance et à garantir l'actualisation rapide du RNCP.

Un amendement présenté par Mme Michèle André, rapporteure pour avis au nom de la commission des finances, de conséquence à la fixation à 7 ans de la durée maximale d'un plan conventionnel de redressement (PCR) par l'article 18 du présent projet.

Deux amendements présentés par le Gouvernement visant respectivement à rétablir le principe d'une amende de 15 000 € pour les manquements aux obligations de déclaration des établissements de crédit et à préciser la coordination des dispositions créant le RNCP et celles du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui visent les microcrédits garantis par le Fonds de cohésion sociale. C'est en effet l'inscription au sein du registre des crédits au titre des informations dites « négatives » qui ne peut constituer en soi un motif de refus de ces prêts.

POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur approuve très largement les précisions apportées par le Sénat au texte créant le registre national des crédits aux particuliers. Les travaux qui ont été menés afin de permettre au RNCP d'être conforme au principe de proportionnalité ne doivent cependant pas être remis en cause par une disposition qui pourrait élargir son champ de manière importante. À cet égard, l'amendement tendant à inclure les opérations de rachat et de regroupements de crédits à la liste des crédits devant être obligatoirement déclarés par les établissements de crédit auprès de la banque de France semble faire courir un tel risque dans la mesure où il réintègre une partie des crédits immobiliers contrairement aux préconisations du Conseil d'État.

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CE53 de M. Damien Abad et CE119 de M. Lionel Tardy.

M. Damien Abad. Cet amendement est le premier d'une série visant à supprimer les articles qui créent un registre national des crédits aux particuliers (RNCP). Nous nous interrogeons sur l'efficacité de ce « fichier positif », qui vise à lutter contre le surendettement, mais est soumis au principe de proportionnalité.

M. Lionel Tardy. Lors de l'examen en séance, j'avais listé les arguments qui devraient raisonnablement conduire à un rejet du fichier positif : la question de la finalité et de la proportionnalité ; la mise en place d'un fichage massif ; le coût du fichier et sa sécurisation ; le nombre excessif de renvois à des décrets ; l'absence d'étude d'impact, etc. Pour toutes ces raisons, la création de cette usine à gaz doit être abandonnée.

M. le ministre. Si je demandais à M. Tardy de développer chacun des points de son énumération, sa démonstration apparaîtrait moins robuste.

J'entends par ailleurs la question de M. Abad sur la compatibilité entre le principe de proportionnalité et l'efficacité du fichier. La conviction du Gouvernement est que, dès lors que, dans la plupart des dossiers de surendettement figurent des crédits à la consommation et non du crédit immobilier, c'est bien le crédit à la consommation et le crédit renouvelable qui favorisent et accélèrent le surendettement.

Grâce au test de solvabilité, les banques, désormais responsabilisées, ne pourront plus s'abriter derrière la prétendue bonne foi de l'acheteur de crédit. Nous mettons ainsi en place un cercle vertueux. Notre objectif n'est pas de faire disparaître du jour au lendemain le surendettement grâce à la création de ce fichier, mais de diminuer progressivement le niveau moyen de surendettement des dossiers traités par la Banque de France.

Annoncée à l'issue de la conférence nationale contre la pauvreté, la création du RNCP avait satisfait la plupart des organisations du secteur. Avis défavorable.

M. le rapporteur. La droite ne s'est pas toujours uniformément opposée à la création d'un fichier positif. Je partage pour ma part l'avis du ministre et reviendrai sur le sujet en séance publique.

*La Commission **rejette** les amendements.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de coordination CE461 du rapporteur.*

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CE120 de M. Lionel Tardy et CE59 de M. Damien Abad.

M. Lionel Tardy. La Banque de France a exprimé à plusieurs reprises ses réticences à la création du fichier positif, mais, puisque le Gouvernement veut néanmoins le mettre en place, il est vrai qu'elle est la mieux placée pour le gérer. Néanmoins, avec la formule « placé sous la responsabilité de », le Gouvernement prévoit-il que, contrairement à son intention initiale, la gestion du fichier sera déléguée à un organisme privé ? On ne m'a pas apporté de réponse satisfaisante en séance publique.

M. Damien Abad. Il s'agit de clarifier le rôle et les responsabilités dévolus à la Banque de France dans un domaine où la sécurisation des données et la confiance des consommateurs vis-à-vis d'un tel dispositif doivent être un impératif majeur. Nous souhaitons donc préciser que le fichier est directement géré par la Banque de France.

M. le ministre. Pour construire ce fichier et résoudre les questions très techniques qu'il pose, il est probable que la Banque de France fasse appel à des prestataires extérieurs, dont il faudra évidemment contrôler la qualité. C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour la formule « placé sous la responsabilité de ». Avis défavorable aux deux amendements.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CE120 et CE59.*

Elle en vient ensuite à l'amendement CE121 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Ce n'est pas un comité de suivi, aussi efficace soit-il, qui permettra d'éviter les risques liés au fichage. Si l'on veut évaluer la mise en place et l'impact du fichier positif, mieux vaut s'appuyer sur le rapport prévu à l'article 22 *sexies*.

M. le ministre. Avis défavorable, l'idée étant de réunir autour d'une même table l'ensemble des parties prenantes à la réalisation et à la mise en œuvre de ce registre, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) à la Banque de France, en passant par les associations de consommateurs et d'aide aux personnes surendettées.

M. le rapporteur. L'idée de ce comité émane notamment du Conseil national de la consommation, et la puissance publique a engagé sa parole sur la mise en place de ce comité. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CE122 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. J'ai cru comprendre que le Gouvernement voulait un fichier positif proportionné afin d'éviter le rejet du dispositif par le Conseil d'État. Or, en étendant sa portée aux personnes qui se portent caution, on augmente significativement le nombre de consommateurs fichés. De plus, cela constitue une immixtion dans le droit des contrats, puisqu'on en vient à demander des informations sur ces personnes.

M. le ministre. La proportionnalité tient au nombre de personnes inscrites dans ce fichier. Or les personnes se portant caution ne seront pas intégrées au fichier, seule leur solvabilité étant vérifiée. Il n'y a donc pas de problème de proportionnalité. En outre, être informé sur sa solvabilité peut être utile à la personne devant se porter caution. Avis défavorable.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CE122.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CE464 du rapporteur.*

Puis elle en vient à l'amendement CE60 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Cet amendement propose une clarification concernant les finalités du RNCP.

J'en profite pour demander des éléments d'information sur la manière dont on répertoriera les fichiers, ainsi que sur la reprise de stock.

M. le ministre. Cet amendement est satisfait par l'alinéa 18 de l'article 22 *bis*. Je demande donc son retrait.

*L'amendement est **retiré**.*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CE123 de M. Lionel Tardy et CE321 de Mme Jeanine Dubié.

M. Lionel Tardy. En étendant la portée du fichier positif, on étend la portée du fichage. Le début de l'article nous annonce que le registre recense « les crédits à la consommation ». Pourtant, la liste contient les autorisations de découvert. Or, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois, celles-ci s'apparentent à un crédit, sans en être un à proprement parler. Surtout, elles concernent le lien contractuel qui lie un client à sa banque, et le fait que le fichier positif vienne s'immiscer me paraît assez douteux. Pour ces raisons, elles doivent être retirées du RNCP.

Mme Jeanine Dubié. Le RNCP a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques. Or sa mise en œuvre prendra du temps, puisqu'il gérera le flux et non le stock. Nous proposons donc d'améliorer la vérification de la solvabilité en complétant la partie positive du répertoire par l'intégration des autorisations de découvert et des dépassements de plus de un mois. En effet, une durée supérieure à un mois est le signal de difficultés financières persistantes, et, pour certaines personnes, le découvert constitue une manière récurrente de boucler les fins de mois. Si cela peut leur permettre de disposer d'une trésorerie sans recourir à l'emprunt, cela atteste néanmoins d'une réelle fragilité financière, l'accumulation de découverts successifs pouvant, par un effet boule de neige, conduire au surendettement. Nous proposons donc d'inclure ces découverts dans la liste des éléments de vérification.

M. le ministre. Monsieur Tardy, les autorisations de découvert remboursables dans un délai supérieur à trois mois sont soumises aux dispositions du code de la consommation, au même titre que les prêts personnels et le crédit renouvelable. Il s'agit de véritables crédits, et il serait parfaitement illogique de ne pas les inscrire dans le registre.

Pour ce qui relève des autorisations de découvert classiques, facilités de trésorerie associées à la plupart des comptes bancaires, elles sont remboursables dans un délai inférieur à trois mois et ne seront pas inscrites dans le registre.

L'amendement de Mme Dubié prévoit l'inscription dans le registre des crédits, au titre des informations positives, des autorisations de découvert et des dépassements d'une durée supérieure à un mois. Or les autorisations de découvert remboursables dans un délai inférieur à trois mois répondent à une logique de gestion de trésorerie et non de crédit. Ainsi, elles n'ont pas vocation à être inscrites dans le registre.

J'émets donc un avis défavorable à ces deux amendements.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CE123 et CE321.*

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CE444 du rapporteur et CE61 de M. Damien Abad.

M. le rapporteur. Cet amendement supprime l'obligation de déclaration des opérations de rachat de crédits et de regroupements de crédits par les établissements de crédit auprès de la Banque de France, car elle pose problème au regard de l'exigence constitutionnelle de proportionnalité du RNCP formulée par le Conseil d'État.

M. le ministre. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CE444.*

*En conséquence, l'amendement CE61 **tombe**.*

*Puis elle **adopte** les amendements rédactionnels CE465 et CE466 du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE124 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Le rapport du groupe de travail sénatorial sur le RNCP de 2013 préconise la création d'un identifiant sécurisé dérivé du numéro d'inscription au répertoire (NIR), communément appelé « numéro de sécurité sociale », seul à même de garantir un niveau de sécurité satisfaisant. Or le Gouvernement préfère fonder l'identifiant sur l'état civil. À défaut d'une étude d'impact et d'un avis du Conseil d'État sur la création du fichier positif, pouvez-vous, monsieur le ministre, m'indiquer les raisons de ce choix ?

M. le ministre. Je suis désolé que vous ayez manqué, monsieur Tardy, l'explication que j'ai maintes fois répétée lors du débat en première lecture. Nous avons initialement envisagé de nous appuyer sur le NIR. Mais, face aux réserves émises par la CNIL et le Conseil d'État et au risque d'inconstitutionnalité, nous avons décidé de travailler à la constitution d'un registre à partir de l'état civil. Nous souhaitons aboutir à un identifiant fiable, sécurisé et conforme aux exigences en matière de garantie des libertés fondamentales.

M. le rapporteur. Même avis. Je précise en outre que les conclusions du groupe de travail auxquelles vous faites référence n'étaient pas univoques sur la pertinence du NIR.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CE467 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CE125 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. La création d'un fichier impose de garantir un droit d'accès pour les personnes enregistrées dont vous renvoyez les modalités à un décret. Pour être effectif, ce droit doit pouvoir s'exercer *via* internet. C'est ce que cet amendement propose d'inscrire dans le texte.

M. le ministre. Cet amendement ne paraît pas opportun. Il est évident que le droit d'accès s'exercera principalement *via* internet, mais mentionner cette seule modalité dans le texte pourrait priver de ce droit ceux qui n'ont pas la possibilité d'accéder à internet.

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

La Commission est saisie de l'amendement CE62 de M. Damien Abad.

M. Damien Abad. La consultation du registre des crédits par les seuls personnels des établissements de crédit individuellement désignés et habilités à cet effet est source d'interprétations multiples, de difficultés opérationnelles et donc d'insécurité juridique. La désignation individuelle obligerait, en pratique, à tenir à jour et à transmettre à la Banque de France un fichier desdites personnes qui serait très lourd à gérer et n'aurait pas de réelle valeur ajoutée en matière de confidentialité des données.

Il convient de fixer un principe général d'habilitation interdisant à toute personne non autorisée de consulter le registre. Les établissements ont l'habitude de ce principe en vertu duquel ce sont les personnes dans leurs fonctions qui sont habilitées, et non les personnes nommément.

M. le ministre. Le nombre et la qualité des personnes susceptibles de consulter le registre ainsi que les moyens d'accès à celui-ci font partie des principaux sujets qui ont été examinés par le Conseil d'État. La

désignation individuelle des personnes habilitées à consulter le RNCP est indispensable pour en contrôler strictement l'accès et éviter les détournements de ses finalités. Avis défavorable.

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

Elle ***adopte*** *l'article 22* bis ***modifié****.*

c. Amendements

1 - Amendements déposés en commission

- **Amendement n° CE444, présenté par M. Hammadi, le 5 décembre 2013**

Supprimer l'alinéa 31.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le fait d'inclure les opérations de rachat de crédits et de regroupements de crédits à la liste des crédits devant être obligatoirement déclarés par les établissements de crédit auprès de la banque de France fait courir un risque au regard de la proportionnalité du RNCP dans la mesure où il conduit à réintégrer une partie des crédits immobiliers contrairement aux préconisation du Conseil d'État.

2 - Amendements examiné et adopté en séance publique

- **Amendement n° 400 (Rect), présenté par M. Hammadi, le 5 décembre 2013**

Après le mot : « devient »,

rédiger ainsi la fin de la seconde phrase de l'alinéa 1 : « un article L. 333-3-2. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de restructuration rédactionnelle. L'article L. 333-7 du code de la consommation actuel est relatif aux situations de surendettement des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (EIRL) et non au registre national des crédits aux particuliers. Il a donc vocation à être inséré à la section 1 intitulée « dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers » et non à la section 3 relative au registre national des crédits aux particuliers.

- **Amendement n° 401 (Rect), présenté par M. Hammadi, le 5 décembre 2013**

I. - Après l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« I B. - L'article L. 333-6 du code de la consommation devient un article L. 333-3-3 et, à la fin, le mot : « chapitre » est remplacé par le mot : « titre ».

II. - En conséquence, à la fin de l'alinéa 3, substituer à la référence : « L. 333-3-1 »

la référence : « L. 333-3-3 ».

III. - En conséquence, supprimer les alinéas 5 et 83.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Modification et précision rédactionnelles. L'actuel article L. 333-6 du code de la consommation relatif à l'outre-mer porte sur l'ensemble des dispositions relatives au traitement des situations de surendettement et pas uniquement sur le registre national des crédits aux particuliers.

- **Amendement n° 402, présenté par M. Hammadi, le 5 décembre 2013**

Supprimer l'alinéa 46.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a pour objet de supprimer de la liste des informations contenues dans le registre l'identifiant de la personne concernée. Cet ajout, adopté au Sénat contre l'avis défavorable du Gouvernement, introduit en effet une rigidité inopportune dans la gestion des identifiants et va à l'encontre des recommandations de la CNIL.

3 - Texte de la commission

Section 3

Registre national des crédits aux particuliers

Article 22 *bis*

I A. - *(Non modifié)* La division et l'intitulé du chapitre III *bis* du titre III du livre III du code de la consommation sont supprimés. L'article L. 333-7 devient un article L. 333-23 qui est ajouté à la fin de la section 3 du chapitre III du titre III du livre III du même code, dans sa rédaction résultant du I du présent article.

I. - Le chapitre III du titre III du livre III du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Au début, est insérée une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers », qui comprend les articles L. 333-1 à L. 333-3-1 ;

2° Est insérée une section 2 intitulée : « Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers », qui comprend les articles L. 333-4 et L. 333-5 ;

3° L'article L. 333-6 est abrogé ;

4° Est ajoutée une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Registre national des crédits aux particuliers

« *Art. L. 333-6.* - Il est institué un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre, dénommé "registre national des crédits aux particuliers", est placé sous la responsabilité de la Banque de France. Il est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Ce registre recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du présent titre III et aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations.

« Un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers est placé auprès de la Banque de France. Il comprend deux députés et deux sénateurs. Un décret en Conseil d'État précise la composition et les missions de ce comité.

« *Art. L. 333-7.* - Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, en fournissant aux établissements de crédit mentionnés au titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui sollicitent un crédit et, le cas échéant, des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui se portent caution.

« *Art. L. 333-8.* - En application de l'article L. 311-9, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 consultent le registre national des crédits aux particuliers avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent également consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers concernant les personnes qui se portent caution avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les caisses de crédit municipal mentionnées à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne sont pas tenues de consulter le registre national des crédits aux particuliers avant l'octroi de prêts sur gage corporel.

« En application du quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du présent code, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article consultent également le registre national des crédits aux particuliers avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur.

« Les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 333-6 peuvent également être consultées par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article avant qu'ils ne formulent une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 et être prises en compte par ces mêmes établissements et organismes dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement, ainsi que pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article fait l'objet d'une tarification dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

« Les informations contenues dans le registre ne peuvent être ni consultées, ni utilisées à d'autres fins que celle mentionnée à l'article L. 333-7 et pour d'autres motifs que ceux mentionnés au présent article, en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

« *Art. L. 333-9.* - Les commissions de surendettement prévues à l'article L. 331-1 peuvent consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur.

« Les greffes des tribunaux compétents peuvent également consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

« *Art. L. 333-10.* - I. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les prêts personnels amortissables ;

« 2° Les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, lorsqu'ils sont utilisés ;

« 3° Les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1 ;

« 4° Les autorisations de découvert définies au 10° du même article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

« 5° Les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section ;

« 6° *(Supprimé)*

« Les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclues de ces obligations de déclaration.

« Sont également exclues de ces obligations de déclaration :

« *a)* Les opérations mentionnées aux 4° à 10° de l'article L. 311-3 ;

« *b)* Les opérations mentionnées aux 1 et 2 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier et au 1 du I de l'article L. 511-7 du même code ;

« *c)* Les opérations de prêts sur gage de biens mobiliers corporels souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 dudit code.

« II. - Les établissements et organismes mentionnés au I sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les crédits mentionnés aux 1° à 3° et 5° du I, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 2° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 3° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

« II *bis*. - Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« III. - Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les informations contenues dans le registre, ainsi que celles qui sont restituées aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code lors de la consultation du registre.

« Le registre contient notamment des informations relatives à :

« 1° L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit ;

« 1° *bis* L'identifiant mentionné à l'article L. 333-12 ;

« 2° L'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration ;

« 3° L'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit ;

« 4° Les incidents de paiement caractérisés ;

« 5° Les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce ;

« 6° La date de mise à jour des données ;

« 7° Le motif et la date des consultations effectuées.

« Le registre indique, le cas échéant, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans ce cas, il contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

« Les informations restituées lors de la consultation du registre par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code excluent notamment celles relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations.

« Le décret prévu au premier alinéa du présent III fixe également les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le registre.

« IV. - Les informations mentionnées aux I, II et II *bis* sont déclarées à la Banque de France sous la responsabilité des établissements et organismes à l'origine de la déclaration.

« Dès leur réception, la Banque de France inscrit les informations déclarées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 au registre national des crédits aux particuliers et les met à la disposition de l'ensemble des établissements et organismes ayant accès au registre.

« *Art. L. 333-11*. - Les informations sont conservées dans le registre national des crédits aux particuliers pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, sous réserve des dispositions ci-dessous.

« Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333-10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisés, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé.

« Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée, sous sa responsabilité, par l'établissement ou l'organisme à l'origine de l'inscription au registre. Elles ne peuvent, en tout état de cause, être conservées dans le registre pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

« Les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder sept ans.

« Toutefois, ces informations sont radiées à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le plan conventionnel ou les mesures sont devenus effectifs, si aucun incident de remboursement au titre de ce plan ou de ces mesures n'est enregistré à la date d'expiration de cette période.

« Pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel, les informations concernant cette procédure sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

« *Art. L. 333-12*. - Un identifiant spécifique est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la restitution des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France, précise les conditions et modalités d'application du présent article.

« *Art. L. 333-13*. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 informent les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution, qu'ils doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'ils sont tenus, en cas d'octroi, de déclarer les informations concernant les emprunteurs dans ce registre.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les conditions de cette information. Ce décret fixe également les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription dans le registre, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités d'exercice de ces droits.

« *Art. L. 333-14.* - Toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

« Elle est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

« *Art. L. 333-15.* - Il est interdit à toute personne ou organisme habilité à accéder aux informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers d'en remettre copie à quiconque sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour la remise aux intéressés, à leur demande, d'une copie des informations contenues dans le registre les concernant, lorsqu'ils exercent leurs droits d'accès et de rectification aux informations les concernant contenues dans le registre, en application de l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification par les intéressés aux informations contenues dans le registre les concernant.

« *Art. L. 333-16.* - La collecte des informations contenues dans le registre par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7, les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les organismes gestionnaires mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 333-14 du présent code, est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal.

« *Art. L. 333-17.* - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

« *Art. L. 333-18.* - L'établissement ou l'organisme qui n'a pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou les obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« *Art. L. 333-19.* - Afin de justifier qu'ils ont consulté le registre national des crédits aux particuliers et, le cas échéant, prouver leurs prétentions devant le juge, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 conservent des preuves de la consultation du registre et de son motif sur un support durable. Ils doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées.

« Les éléments relatifs à la consultation du registre national des crédits aux particuliers, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

« Les informations collectées lors de la consultation du registre national des crédits aux particuliers ne peuvent être utilisées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des systèmes de traitement automatisé de données que lorsque ces derniers sont opérés dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« *Art. L. 333-20.* - Seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes, sont autorisés à consulter le registre national des crédits aux particuliers.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« *Art. L. 333-21.* - La présente section s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du présent titre.

« *Art. L. 333-22.* - Dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'institut d'émission des départements d'outre-mer exerce, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci par le présent chapitre. »

II. - *(Supprimé)*

III, IV et V. - *(Non modifiés)*

VI. - *(Non modifié)* À l'article L. 670-6 du code de commerce, après la référence : « L. 333-4 », sont insérés les mots : « et au registre prévu à l'article L. 333-6 ».

VII. - *(Non modifié)* À la troisième phrase du *a* du 2 du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, après la référence : « L. 333-4 », sont insérés les mots : « et, au titre des incidents de paiement caractérisés ou des situations de surendettement, au registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ».

VIII. - *(Non modifié)* L'ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française est ratifiée.

d. Compte-rendu des débats – 1e séance du 9 décembre 2013

(…)

M. Benoît Hamon. (…) La question qui nous est posée, et qui se pose tant au Gouvernement qu'à la représentation nationale, c'est : comment éviter le crédit de trop et permettre à ceux qui ont basculé dans le surendettement d'en sortir le plus rapidement possible sans pour autant déresponsabiliser qui que ce soit ?

Une des grandes avancées du texte est la création d'un registre national des crédits aux particuliers. Ce dispositif permettra de responsabiliser tant celui qui emprunte que celui qui prête, alors que, jusqu'à présent seul l'emprunteur était jugé responsable du crédit qu'il avait souscrit.

M. Nicolas Bays. Très bien !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Nous savons en effet que les familles vulnérables, dont la situation est plus difficile encore en temps de crise, souscrivent parfois ce crédit de trop en toute connaissance de cause. Une mère seule qui a deux ou trois enfants à la maison, un travail pour lequel elle est rétribuée moins de 1,2 fois le SMIC, et qui touche une pension alimentaire de son ex-mari, voire n'en touche aucune parce que celui-ci ne la lui verse pas, souscrira un crédit même si elle sait que ce n'est pas raisonnable, parce qu'elle n'a pas d'autre choix pour payer son loyer et ses factures énergétiques.

M. Frédéric Lefebvre. Très juste !

M. Beoît Hamon, ministre délégué. Nous avons voulu tenir compte de ces situations en encadrant davantage le crédit, afin que le banquier ne puisse pas toujours s'abriter derrière le mensonge de son client. Certes, un emprunteur peut mentir, mais a-t-il vraiment la possibilité de faire autrement, compte tenu de sa situation ? Le banquier doit également être responsable du crédit à la consommation qu'il accorde.

M. Thierry Benoit et M. Nicolas Bays. Très bien !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Grâce au registre, celui qui prête aura l'obligation de vérifier la solvabilité de celui qui emprunte, quitte à refuser d'accorder un crédit si, par exemple, il constate que son client a déjà souscrit cinq crédits à la consommation. En outre, les conditions d'accompagnement de ces familles seront simplifiées.

Le registre national du crédit ne fera pas disparaître les 200 000 nouveaux dossiers de surendettement qui sont déposés chaque année en France. Il permettra en revanche, j'en ai la profonde conviction, de faire baisser progressivement l'encours moyen de ces dossiers, qui est de 40 000 euros en France contre 20 000 euros en Belgique, où la situation économique n'est pas meilleure qu'en France mais où il existe un registre. Et ce qui est certain, c'est que se désendetter est plus facile lorsqu'on est endetté de 20 000 euros que de 40 000 euros.

Pour atteindre un tel objectif, nous allons, grâce aux amendements que vous allez déposer, ramener la durée des plans de désendettement de huit à sept ans, moratoire compris. En première lecture, vous aviez souhaité que la durée passe à cinq ans hors moratoire, tandis que les sénateurs avaient souhaité porter cette durée à sept ans. En retenant une durée de sept ans incluant la période de moratoire, il me semble que nous nous approchons de votre objectif, à savoir réduire la durée des plans de désendettement pour permettre aux ménages endettés de retrouver plus vite une vie normale.

Des mesures très importantes sur le crédit ont été prises grâce à vous, mesdames et messieurs les députés, et grâce aux sénateurs. Parmi celles-ci figure, outre la réduction de la durée des plans de désendettement des

ménages, le fait de considérer un crédit renouvelable comme suspendu au terme d'un an d'inactivité, alors qu'il était prévu jusqu'à présent une clôture sèche. Cette mesure est de nature à assainir le système.

Notre but n'est pas de tuer le crédit à la consommation, car une multitude d'achats ne pourraient être effectués sans l'aide de celui-ci, voire, parfois, sans l'aide de petits crédits renouvelables. Pour le dire simplement, nous souhaitons encadrer les conditions de distribution du crédit afin d'éviter que sa souscription ne précipite des familles dans le surendettement, car désendetter une famille coûte finalement beaucoup plus cher que de lui éviter le crédit de trop.

J'en viens enfin aux relations commerciales entre la grande distribution, qui offre aux Français des milliers de références dans les grandes surfaces, et les fabricants qui lui fournissent des produits.

Dans les négociations entre celui qui fabrique un produit agroalimentaire, un jouet, un vêtement, et celui qui le distribue, se joue une partie importante ; les négociations pour 2014 sont d'ailleurs en cours. L'objectif de la grande distribution est d'acheter au prix le plus bas, quand celui des fabricants et producteurs est de vendre au prix le plus haut. La relation est cependant déséquilibrée : le poids économique de la grande distribution est beaucoup plus important que celui des PME qui produisent un jambon, un vêtement ou un jouet. Il est donc important de suivre ces négociations commerciales pour rééquilibrer le rapport de force et éviter que le fort s'impose toujours face au faible.

C'est la raison pour laquelle nous avons voulu, sans en bouleverser l'équilibre d'ensemble, aménager la loi de modernisation de l'économie.

Tout d'abord, ainsi que je l'ai indiqué tout à l'heure, nous introduisons une clause de renégociation obligatoire dans le cas où la montée des prix des matières premières agricoles empêcherait un producteur de gagner sa vie compte tenu des tarifs négociés initialement avec son distributeur.

Ensuite, le formalisme contractuel est renforcé pour permettre à la DGCCRF de faire son travail dans de bonnes conditions, de repérer les déséquilibres significatifs entre les parties, les éventuels abus de position dominante, qui sont souvent le fait de la grande distribution. Je pars néanmoins du principe que tout le monde est honnête, que tout le monde sert l'intérêt général et a soi-même intérêt à ce que toutes les parties maintiennent des marges. Mais, parce qu'il y a malheureusement un écart entre ce qui est souhaitable et ce qu'on constate sur le terrain, nous devons donner à la DGCCRF les moyens de contrôler les abus ; c'est pourquoi il fallait renforcer le formalisme contractuel.

Enfin, le fait de passer d'un régime de sanctions pénales à un régime de sanctions administratives assurera un meilleur respect des délais de paiement, renforcera la trésorerie de nos entreprises et donnera ainsi à ces dernières la possibilité de continuer à investir.

Tels sont les propos que je souhaitais tenir sur les grands chapitres de ce texte. Nous arrivons en deuxième lecture, c'est donc presque la dernière ligne droite de l'examen d'un projet de loi important.

M. Frédéric Lefebvre. Très important !

(…)

J'en viens maintenant à la question tout à fait centrale du crédit. Sur ce point, ce projet de loi n'est pas sans nous inquiéter : vous savez, monsieur le ministre, que nous avons une divergence sur cette question. Le Gouvernement entend instaurer un fichier des détenteurs de crédit ; c'est une vieille demande de l'UDI, notamment - M. Benoît écoute, c'est bien !

Mme Pascale Got. Il n'est pas le seul ! (Sourires.)

M. André Chassaigne. Nous ne sommes pas favorables à ce dispositif…

M. Thierry Benoit. Vous avez tort, monsieur Chassaigne !

Mme Arlette Grosskost. Absolument ! Sur ce point, je rejoins l'UDI !

M. André Chassaigne. Nous sommes ici pour échanger !

Ce dispositif revient en effet, à notre avis, à pénaliser les familles et à garantir l'impunité des banques pourvoyeuses de crédits.

M. Thierry Benoit et M. Nicolas Bays. C'est l'inverse !

M. André Chassaigne. Je vais donc essayer de m'expliquer, si vous me le permettez, dans le temps qui m'est imparti.

M. Thierry Benoit. Nous vous écoutons avec grand plaisir !

M. Nicolas Bays. Vous êtes président de groupe : vous disposez donc d'une heure !

M. André Chassaigne. En l'espèce, malgré les apparences, il ne s'agit pas d'une mesure favorable aux consommateurs, mais bien aux entreprises. Nous pensons que ce fichier comporte de très nombreux risques de dérives. La CNIL s'en est d'ailleurs fait l'écho.

M. Damien Abad. Voilà !

M. André Chassaigne. C'est la généralisation du contrôle de la solvabilité des familles par les entreprises qui est en jeu. Prenons le cas du logement, où la pénurie fait rage. Aujourd'hui, les bailleurs n'hésitent plus à appeler les employeurs pour vérifier la nature des contrats de travail et le montant des salaires des candidats. Les agences immobilières font appel à des intermédiaires dans les banques, afin de contrôler - tout à fait illégalement, d'ailleurs - le niveau des encours bancaires des impétrants. Avec ce fichier, ce type de détournement risque de se banaliser. Sa conséquence principale sera d'enfoncer les familles les plus en difficulté en leur coupant tout accès au logement, au crédit et à la consommation. Rien ne permettra de garantir la confidentialité des informations obtenues. Les entreprises concernées, amenées à payer pour consulter le fichier, archiveront les données obtenues afin de réduire leurs coûts.

Certes, une disposition du projet de loi prévoit d'interdire aux bailleurs de demander à un candidat à la location la copie des informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers ou la preuve qu'il n'est pas inscrit dans ce registre. Cette disposition peut paraître séduisante - elle l'est, d'ailleurs ! Pourtant, ainsi que le signale la Confédération nationale du logement, comme pour la liste des clauses réputées non écrites, il va de soi que les bailleurs ne se gêneront pas pour demander la transmission de ces informations. Dans la spirale infernale de l'offre et de la demande, il est à craindre que beaucoup de locataires se sentiront contraints de les transmettre, comme ils transmettent parfois, sous contrainte, leurs relevés de comptes et autres renseignements privés. Je suis sûr que peu d'entre nous n'ont pas eu connaissance, dans leur entourage, de ce type d'agissements.

M. Razzy Hammadi, rapporteur. C'est vrai, mais ce n'est pas le sujet !

M. André Chassaigne. Dans nos familles, pour nos enfants, pour nos voisins, c'est une réalité concrète mais tout à fait illégale. Peut-être même que certains d'entre vous ont pu produire, pour permettre à leurs enfants d'obtenir un logement, leur bulletin de salaire mentionnant leur indemnité de député - ce qui donne, d'ailleurs, quelques garanties !

Mme Arlette Grosskost. Cela ne suffit pas toujours !

M. Jean-Louis Bricout. Nous sommes en CDD, quand même ! (Sourires.)

M. André Chassaigne. Ainsi, ce fichier se retournera contre les consommateurs. D'ailleurs, les banques ne sont en rien hostiles à cette mesure, alors même qu'elles sont à l'origine du problème, puisque ce sont ces établissements qui, par des filiales, proposent aux ménages en difficulté des produits financiers toxiques comme le crédit revolving.

M Damien Abad M. David Douillet et Mme Arlette Grosskost. C'est vrai !

M. André Chassaigne. Ainsi, le projet de loi ne prévoit rien pour limiter la multiplication des crédits nocifs,…

M. Dino Cinieri. Nous sommes d'accord !

M. André Chassaigne. …mais il autorise une forme de fichage de la population.

M. Damien Abad. Vous êtes l'avenir de la gauche, monsieur Chassaigne !

M. André Chassaigne. Je m'attendais à ce que certains me traitent de stalinien, comme cela arrive parfois. Mais je constate que cela ne s'est pas produit : tant mieux !

M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques. Nous ne sommes pas en Ukraine !

M. Damien Abad. Vous ne réagissez pas, monsieur Hammadi ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Je ne comprends plus rien !

M. David Douillet. Ça, c'est normal !

M. André Chassaigne. Cela m'amène à l'une des revendications que les députés du Front de gauche portent vigoureusement en matière de consommation : je veux parler de l'interdiction du crédit revolving. Mon cher collègue président François Brottes, lors de la précédente législature, Jean-Marc Ayrault,…

M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques. Excellent président de groupe !

M. André Chassaigne. …et l'ensemble des députés socialistes demandaient à cor et à cri l'interdiction du crédit revolving, jusque dans leurs niches parlementaires.

M. Damien Abad. M. Ayrault ne savait pas encore qu'il deviendrait Premier ministre !

M. André Chassaigne. Nous les avons soutenus dans ce combat où ils se heurtaient aux arguments du lobby bancaire, relayés en particulier par Mme Lagarde. Aujourd'hui, quelle surprise de constater que ces mêmes arguments sont repris par la nouvelle majorité ! Pourtant, le crédit revolving est une véritable machine de guerre contre les familles populaires. Les personnes les plus modestes sont celles qui sont les plus exposées à la violence des mécanismes de recouvrement, qui les mettent dans l'incapacité de rembourser.

Mme Jeanine Dubié. C’est vrai !

M. André Chassaigne. C’est en interdisant ces produits financiers que nous contribuerons à prévenir le surendettement, et non en donnant quitus aux banques à travers un fichier positif, alors qu’elles sont les principales responsables du surendettement !

Mme Jeanine Dubié. Très juste !

M. André Chassaigne. Soyez attentif, monsieur Hammadi. Lorsque nous avons défendu cet amendement en première lecture, vous m’aviez répondu ceci : « Je veux vous rappeler qu’aucune association de consommateurs ne propose la suppression du crédit revolving. »

M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques. C’est « Hammadi m’a dit » ! (Sourires.)

M. André Chassaigne. J’ai été très surpris et, pour tout dire, un peu choqué, au-delà de l’amitié qui nous unit, d’apprendre quelques jours plus tard que la Confédération nationale du logement réclamait au contraire avec force et depuis très longtemps la suppression du crédit revolving. Sur cette question, elle vous avait d’ailleurs sollicité bien avant le débat en tant que rapporteur, monsieur Hammadi, mais vous n’aviez pas pu la rencontrer pour évoquer ce sujet.

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Sur ce sujet, en effet.

M. André Chassaigne. Il s’agit pourtant d’une association de consommateurs que nous ne pouvons pas ignorer, puisqu’elle fait partie des seize agréées par le présent projet de loi pour conduire une action de groupe. Pourquoi avoir refusé de rencontrer ses représentants sur ce point ?

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Mais nous les avons rencontrés par ailleurs !

M. André Chassaigne. J’espère que vous n’avez pas cherché à travestir la vérité, dans cet hémicycle, pour masquer le renoncement du parti socialiste sur l’interdiction du crédit revolving !

M. Dino Cinieri. Oh !

M. André Chassaigne. J’espère que cette accusation ne serait absolument pas fondée !

M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques. Ce n’est pas honnête intellectuellement, monsieur Chassaigne. Cette question doit être liée au fichier positif !

M. André Chassaigne. Quoi qu’il en soit, le parti socialiste a renoncé à l’interdiction du crédit revolving.

M. Damien Abad. Il y a beaucoup d’autres renoncements !

M. André Chassaigne. Les députés du Front de gauche portent fièrement cette revendication, qui était celle de toute la gauche il y a encore quelques mois.

M. David Douillet. Ça, c’était avant que le parti socialiste accède au Gouvernement !

M. André Chassaigne. Nous invitons nos collègues de gauche à nous soutenir lors de l’examen de nos amendements.

Nos collègues sénateurs du groupe communiste, républicain et citoyen avaient également repris nombre de propositions jadis portées par toute la gauche, et qui ont pourtant été refusées, en matière de réduction de la durée d’engagement des abonnements téléphoniques, d’encadrement des prix agricoles, sur les cartes de paiement, sur le taux d’usure, ou encore sur le service bancaire de base. Nous ne nous résolvons pas à ces renoncements, que j’espère provisoires. Je prendrai un autre exemple concernant le blocage des sites internet : hier opposée à cette mesure quand elle était portée par M. Lefebvre, la majorité y est aujourd’hui favorable, sans que l’on comprenne bien son cheminement intellectuel.

M. Razzy Hammadi, rapporteur. Nous vous expliquerons !

M. André Chassaigne. Nous comprenons d’autant moins l’attitude de la majorité que des nouveautés sont apparues dans le projet de loi. Il en est ainsi de l’autorisation de vente des tests de grossesse et des produits d’optique en supermarché ou en ligne. Lors de la présentation du texte, monsieur le ministre, il me semble que vous avez parlé uniquement de la vente en ligne, mais je crois que la vente en supermarché est également prévue - vous y reviendrez sans doute. Pour notre part, nous sommes dubitatifs - admirez le choix de l’adjectif ! (Sourires) - quant à ces libéralisations, car de tels produits doivent demeurer dans le giron des professionnels de la santé.

Mme Valérie Boyer et Mme Arlette Grosskost. Très bien !

M. André Chassaigne. Certes, vous évaluez le gain potentiel de cette mesure sur les produits d’optique à 1 milliard d’euros pour les consommateurs. Dans ce domaine comme dans d’autres, je crains que l’estimation ne soit plus belle que le résultat : 1 milliard d’euros, c’est quand même beaucoup !

Vous le voyez, les députés du Front de gauche sont quelque peu déçus par ce projet de loi qui manque d'ambition pour les consommateurs et ne suscite d'ailleurs aucun enthousiasme particulier. Que dire ? Je pourrais qualifier ce projet de loi de « globalement positif », mais compte tenu de la référence historique, cette expression n'est pas la meilleure ! Je pourrais dire : « Peut mieux faire », mais quand j'étais principal de collège et que des professeurs notaient cette expression sur une copie d'élève, je me mettais en colère en disant qu'elle n'était pas correcte. Il me revient à l'esprit cette belle phrase d'Antonio Machado : « Il n'y a pas de chemin, le chemin se fait en marchant. » C'est pour cette raison que les députés du Front de gauche voteront ce texte, comme ils l'ont fait en première lecture,…

M. Damien Abad. Tout ça pour ça !

M. André Chassaigne. …en espérant que les évolutions permettront aux sénateurs communistes de voter eux aussi ce projet de loi, sur lequel ils se sont abstenus en première lecture au Sénat. (Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe SRC.)

Mme Jeanine Dubié. Très bien !

(…)

En 2010, j'ai été nommée par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, pour représenter l'Assemblée nationale au sein du Comité de préfiguration du registre national des crédits aux particuliers. Au cours de ses travaux, j'ai pris conscience de la nécessité d'adopter un tel registre.

Un dossier de surendettement est déposé toutes les deux minutes à la Banque de France avec des conséquences économiques et sociales difficilement réversibles. La meilleure façon de lutter contre le surendettement, c'est la prévention, qui a là aussi son importance. Le fichier positif permettra de responsabiliser à la fois les prêteurs et les emprunteurs. La connaissance de l'endettement réel d'un consommateur lors d'un refus de crédit permettra un accompagnement qui lui évitera de sombrer dans le surendettement. La distribution de crédits grâce à ce système serait plus saine et responsable.

En Alsace, M. Jean-Louis Kiehl, président de l'Association CRESUS auditionné par la commission des affaires économiques, est un ardent défenseur du fichier positif. Il affirme à bon droit que des dossiers traités en amont auraient pu éviter bien des situations désastreuses.

Comment peut-on tolérer que des ménages en arrivent à déposer des dossiers de 35 000 euros de dettes en moyenne avec sept crédits au minimum ? J'ajoute que le phénomène touche de plus en plus les classes moyennes et les seniors, dommages collatéraux dus à la crise actuelle.

Malheureusement, le dispositif que vous proposez est incomplet. C'est pourquoi je défendrai deux amendements tendant à intégrer les crédits immobiliers et les opérations de rachat et regroupement de crédits dans le fichier positif afin que le niveau d'endettement réel soit évalué. J'espère que le Gouvernement les soutiendra.

Encore quelques efforts, monsieur le ministre, et nous saurons nous rapprocher. (Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)

M. Damien Abad. La liberté de parole, ça fait du bien : ça change du PS !

(…)

M. Dominique Potier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voici une loi singulière qui nous instruit sur la loi en général. Il s'agit en somme de protéger les plus fragiles, de protéger nos biens communs, de se libérer des rapports léonins, de faire valoir le droit et de donner la force du collectif à des citoyens consommateurs atomisés.

Oui, cette loi, par son esprit même, dit deux réalités indissociables : la liberté créatrice du commerce et la liberté créatrice du sens commun, garant de l'égale dignité. Action de groupe, amorce de lutte contre l'obsolescence programmée, cadre contractuel rénové pour plus d'équité, registre national du crédit : ces capacités nouvelles offertes par la loi ne sont pas des entraves, mais des balises qui sont de nature à nous prémunir contre les dérives et parfois les naufrages d'une économie sans boussole.

Les questions du crédit revolving m'ont passionné : comment éclairer le consommateur et éviter ce qu'on appelait au Moyen Âge l'usure ? Comment moraliser ce service de prêt si particulier, sans repousser vers un marché parallèle et sordide ceux qui ont un besoin urgent de liquidités ? Pour séparer le bon grain de l'ivraie, nous avons fait un pas vers plus de clarté.

Autre sujet passionnant : la durée des plans conventionnels de redressement, sujet sur lequel il nous fallut faire preuve d'un délicat discernement pour trouver le point d'équilibre entre une générosité fondée sur le droit à une deuxième chance et le principe de responsabilité. Entre le Sénat et nous, il n'y a pas un fleuve mais un ruisseau, que nous pourrons allégrement franchir. En effet, si nous intégrons le fait que la proposition sénatoriale de sept ans intègre et prend en compte les périodes de moratoire, évaluées à dix-huit mois pour 60

% des 410 000 ménages surendettés qui font l'objet d'un plan, il existe peu de différences avec notre proposition initiale de cinq ans. Je souhaite néanmoins que, sur ce point, une fenêtre reste ouverte, car les effets conjugués du registre national du crédit et des mesures de lutte contre la pauvreté permettront, je l'espère, des étapes nouvelles.

Combattre la pauvreté, c'est combattre les préjugés. Je voudrais, en incise, saluer les trois chiffres véhiculés avec force par ATD Quart Monde ces derniers mois : la fraude aux prestations sociales coûte 3 milliards d'euros ; la fraude aux prélèvements sociaux coûte 9 milliards d'euros ; enfin, la fraude fiscale est évaluée en France à 50 milliards d'euros.

Autre attente, du moins je l'espère : un rendez-vous annuel sous la forme d'un dialogue entre le Gouvernement et le Parlement, pour mesurer si les évolutions réglementaires sont au bon niveau pour combattre les ruses du mauvais commerce. En effet, à la diversité des mauvaises pratiques s'ajoute la rapidité avec laquelle elles sont générées par une minorité d'acteurs économiques. C'est le cas, par exemple, des nouvelles fraudes liées au numérique.

Enfin, chers collègues, trois jalons pour le futur ; s'ils ne relèvent pas du strict périmètre de cette loi, ils ne lui sont pas pour autant étrangers. Tout d'abord, nous devrons à terme nous affranchir d'une forme de désinvolture, propre à l'épuisement actuel de nos ressources comme de notre pouvoir d'achat, à laquelle l'économie circulaire et l'éco-recyclage doivent apporter une alternative. Par ailleurs, nous devons peut-être avant tout nous libérer de deux esclavages contemporains : le premier est un consumérisme parfois ubuesque, dont les relais médiatico-financiers sont surpuissants, et générant autant de frustration chez les repus que chez les exclus. Nos sociétés sont fatiguées de l'austérité, mais elles manifestent aussi une lassitude du gaspillage, d'un consumérisme sans fin. Ici et là s'exprime le désir de consommer et de produire autrement, de vivre mieux, de redonner du sens et des valeurs à nos vies. Il est temps, car certains vont jusqu'à imaginer qu'en travaillant le dimanche, la société progresserait - alors que cela serait au contraire la marque d'une régression considérable.

L'autre esclavage, plus important peut-être, est celui des chaînes de fabrication des nouvelles usines du monde. Nous devons aux damnés de la terre, du Rana Plaza et d'ailleurs, des lois qui contribuent à réguler et donc à humaniser la mondialisation. Impossible ? Certainement pas pour l'homme auquel nous rendons hommage aujourd'hui et qui, contre d'autres esclavages, a osé dire : « Invictus ! » (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

Mme Jeanine Dubié. Très bien !

(…)

M. Benoît Hamon, (…) Je veux remercier Mme Dubié pour les commentaires extrêmement positifs qu'elle a émis sur le travail que nous avons réalisé ensemble, puisque ce texte est le fruit d'une coproduction - j'aurai l'occasion d'y revenir, non sans indiquer à M. Abad que je le trouve assez injuste envers M. Lefebvre. Le Conseil d'État n'a pas jugé disproportionné le registre national du crédit - et Mme Grosskost a raison sur ce point. Pour ma part, je souhaitais qu'il y ait un registre national du crédit aux particuliers. Je craignais par-dessus tout qu'à vouloir à tout prix un registre qui intègre et le rachat de crédit et le crédit immobilier, nous prenions le risque que ce fichier soit disproportionné par rapport à son objectif, à savoir la lutte contre le surendettement, le mal-endettement et l'exclusion, comme l'ont fait remarquer Mme Dubié et M. Chassaigne. Tenant compte des remarques du Conseil d'État et de la CNIL, nous avons donc réduit la portée de ce registre, après avoir consulté à nouveau ses partisans historiques, que sont M. Kiehl et l'association CRESUS, le Secours catholique et le Secours populaire, afin que le fichier ait une taille qui lui permette de passer le cap du Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État, madame Dubié, n'a donc pas jugé que le registre était disproportionné, puisque l'amendement gouvernemental se fonde sur son avis, qui a du reste été sollicité par le Gouvernement lui-même.

Monsieur Benoit, je me contenterai de commenter nos points de désaccord. Incontestablement, le groupe UDI a une antériorité sur la question du registre national du crédit aux particuliers. C'est une bataille qu'il mène depuis de nombreuses années, bien avant même que certains, y compris moi, soient convaincus de sa pertinence. Lorsque j'ai été nommé ministre de la consommation, j'étais très réservé à l'égard de ce registre et c'est après avoir participé à de nombreuses discussions sur le sujet que j'y suis devenu favorable. Je crois d'ailleurs que c'est également le cas de Mme Grosskost, dont la position a évolué, a-t-elle dit, lorsqu'elle a été nommée par Mme Lagarde au comité de préfiguration du registre.

L'action de groupe n'est pas une charge pour l'entreprise, c'est une procédure nouvelle. Dès lors, je ne vois pas bien pourquoi elle ne pourrait pas s'appliquer à un dossier d'entente anticoncurrentielle qui serait instruit actuellement. Il n'y a pas de problème de rétroactivité dans ce cas-là, puisqu'il s'agit d'une procédure nouvelle.

S’agissant des indications géographiques protégées, vous avez évoqué, monsieur Benoit, l’extraction du granit. Le dossier est assez compliqué ; je m’y suis impliqué aux côtés de Mme Pinel. Je comprends - et cela n’a rien à voir avec nos origines communes - vos préoccupations. Ce problème se pose depuis longtemps et mérite d’être encore discuté.

En ce qui concerne les pouvoirs de la DGCCRF, ce que nous voulons c’est sanctionner les tricheurs. Il en existe, hélas ! et la crise invite parfois à arbitrer en faveur du non-respect de la loi. Je crois au caractère dissuasif de la pénalité. Au reste, nous avons vu, dans l’affaire de la viande de cheval, que le montant des pénalités qui pouvaient être payées par les entreprises était assez peu dissuasif et que les arbitrages étaient très vite rendus en faveur du non-respect de la loi.

Cela me permet de revenir un instant sur cette affaire. Je suis d’accord avec les uns et les autres : il ne faut pas se contenter des premiers résultats que nous avons pu obtenir. C’est le Conseil européen qui se tiendra en janvier, et non celui qui aura lieu en décembre, qui traitera de ces questions. Qu’avons-nous fait depuis le vote de ce texte par le Sénat ? La semaine dernière encore, nous avons organisé, avec mon collègue Stéphane Le Foll, une conférence de presse avec la presse allemande et la presse britannique, pour rappeler aux opinions publiques de ces pays que leurs gouvernements avaient pris position en faveur d’un avancement de la remise du rapport sur l’étiquetage de l’origine de la viande, notamment, pour ce qui est des Allemands, de la viande utilisée dans les plats préparés.

Je me réjouis qu’en Allemagne, ce point soit au cœur de l’accord de coalition entre les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates, car cela confirme qu’elle soutient la France en ce domaine. Quant aux Britanniques, on ne les entend plus beaucoup, alors qu’à l’origine, ils étaient favorables à l’accélération de la remise du rapport. Vous avez entièrement raison lorsque vous dites que la Commission, qui avait pris cet engagement, a pris ensuite prétexte d’un désaccord entre les commissaires pour retarder une fois de plus le moment de rendre public le rapport.

Là encore, la France prend ses responsabilités en disant que la Commission ne tient pas ses engagements sur ce point. Le Sénat a voté une mesure législative, tout en précisant que nous attendons que la législation européenne évolue. Sinon, nous ferions l’objet d’une procédure de contentieux et nous nous exposerions à des pénalités. Or, il serait tout de même curieux que nous affirmions une volonté politique, que nous la traduisions dans la loi et que nous payions des amendes parce que nous serions ainsi en infraction avec le droit européen.

Nous pouvons être en désaccord sur bien des sujets, mais je pense que sur ce point, il faut poursuivre dans la même voie. Je ne peux pas garantir le résultat - il serait absurde et prétentieux de dire que nous aurons gain de cause -, mais je crois que la France a beaucoup pesé en montrant qu’exécutif et législatif agissaient de concert.

M. Thierry Benoit. Tout à fait !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. De même, il était bien que ce soit une délégation parlementaire transpartisane qui vienne demander au commissaire européen de tenir les engagements qu’il a publiquement pris devant le consommateur européen ; je rappelle au passage que la protection des consommateurs relève des compétences de l’Union européenne. Sinon, nous ne nous trouverions pas dans la situation de devoir attendre que la législation européenne évolue sur l’étiquetage de l’origine de la viande.

J’en profite pour dire que nous avons pointé des reculs potentiels sur l’étiquetage de la viande fraîche. Outre le bœuf, des engagements avaient été pris concernant la volaille, le porc, le mouton…Or, nous observons un comportement quelque peu hésitant de la part de la Commission européenne et de certains États membres. Nous continuons à faire pression et, je le redis, je suis attaché à ce que celle-ci puisse être exercée collectivement.

Par ailleurs, je crois, monsieur Benoit, que nous convergeons sur l’assurance et sur la LME.

Monsieur Abad, il faut écouter M. Lefebvre, qui a annoncé qu’il voterait ce texte. Pourquoi le votera-t-il ? Parce que, contrairement à ce qu’a dit M. Cinieri, nous avons, quant à nous, pris acte d’un certain nombre de progrès qui avaient pu être réalisés lors de l’examen, auquel plusieurs d’entre vous ont participé, du texte qu’il a présenté lorsqu’il était ministre de la consommation. Nous avons repris un certain nombre de dispositions qui figuraient dans ce texte, auxquelles nous avons ajouté le registre national de crédit aux particuliers, voulu par M. Sarkozy…

M. Thierry Benoit. Très bien !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. …et l’action de groupe, voulue également par M. Sarkozy.

M. Damien Abad. Pas comme ça !

M. Dino Cinieri. Quelle référence !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Je me trouve dans l'embarras de devoir vous confesser, monsieur Abad, que je suis presque plus sarkoziste que vous ! (Sourires.) Et cela me gêne…En êtes-vous arrivé à un tel droit d'inventaire que celui que vous aviez défendu ne serait plus défendable ?

M. Damien Abad. Vous êtes libéral et sarkoziste !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Je plaisante un tout petit peu, mais vous conviendrez que la situation est assez amusante. En tout état de cause, j'ai plus confiance en l'avis éclairé de M. Lefebvre qu'en le vôtre sur ce point, vous me pardonnerez.

M. Damien Abad. Vous avez tort !

M. Lionel Tardy. En effet !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Monsieur Tardy, j'ai bien le droit de faire quelques commentaires. Votre tour n'est pas arrivé, vous n'avez pas encore parlé : ce sera pour plus tard.

M. Damien Abad. Il se réserve…

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Mais réjouissez-vous, cela va venir.

Sur la mobilité bancaire, ce que vous n'avez pas fait, nous le faisons. Sur la résiliation des assurances, pardon de le dire, mais vous reprenez mot pour mot le point de vue des assureurs eux-mêmes : il s'agit pourtant d'une mesure plébiscitée par huit Français sur dix !

Il en va de même du registre national de crédit aux particuliers. J'entends dire par M. Chassaigne que beaucoup de banques approuvent cette mesure : qu'il me donne leurs noms ! À part la Banque postale, je n'en ai trouvé aucune. Au contraire, celles qui détiennent des établissements faisant du crédit à la consommation se sont manifestées pour dire que ce registre n'était pas une bonne chose.

Je crois qu'il faut faire confiance au mouvement consumériste. Vous voyez, c'est là une différence entre nous. Le mouvement consumériste, sur la résiliation infra-annuelle des assurances, est d'accord depuis très longtemps.

M. Damien Abad. Vous légiférez sous la pression !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Nous avons travaillé sur cette question - comme j'imagine que vous l'auriez fait si vous aviez été à ma place, monsieur Abad - et nous avons constaté qu'il s'agissait d'une mesure favorable qui, comme la mesure que nous prenons sur l'assurance emprunteur, redonnera, j'en suis sûr, du pouvoir d'achat aux Français.

M. Damien Abad. On verra !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Je veux vous dire un dernier mot sur la concurrence, car vous m'avez amusé et vous m'avez stimulé.

M. Lionel Tardy. Nous sommes là pour ça. L'opposition stimule la majorité !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Je pense que la concurrence a du bon dans certains secteurs, quand il s'agit pour nous de combattre la rente économique. La rente, aujourd'hui, c'est l'adversaire du pouvoir d'achat. Il est des secteurs dans lesquels la concurrence est souhaitable parce qu'ils en manquent et que cela fait baisser le pouvoir d'achat. Il est d'autres secteurs - et c'est pourquoi je ne suis pas un dogmatique - dans lesquels la concurrence affecte la manière dont nous nous protégeons et dont nous protégeons notamment les acquis de notre modèle social. Dans un souci d'équilibre, je m'attache à avoir sur la concurrence une position différente selon que je la juge bonne ou mauvaise. En l'occurrence, dans un certain nombre de secteurs caractérisés par des rentes économiques colossales, il me semble que la concurrence est bonne parce qu'elle redistribuera du pouvoir d'achat.

Vous faites le pari que nous échouerons là-dessus ; je vous fais le pari que nous réussirons.

Monsieur Chassaigne, vous avez évoqué la contrainte : pour ma part, je ne connais de contrainte que celle qu'on accepte ou qu'on choisit. S'agissant de l'étiquetage des viandes, ce ne sont pas pour moi des contraintes : il y a une règle du jeu, un chemin qu'on prend. En matière d'étiquetage, nous avons suivi le bon sillon et je souhaite que nous poursuivions dans cette voie ensemble.

J'ai entendu vos remarques sur le registre national de crédit aux particuliers. C'est un des points sur lesquels nous sommes en désaccord. Il m'est difficile d'attaquer frontalement sur ce sujet, car certains arguments peuvent se retourner, et il y en a de bons sur tous les bancs. Je le reconnais depuis le début, en concédant que j'avais moi-même mûri, mon avis ayant changé après de longues hésitations. Mais je reste convaincu que l'argument le plus fort en faveur de ce registre est celui qui insiste sur la nécessité d'une détection plus précoce de la famille surendettée afin de la sortir plus vite du surendettement. Dans ce domaine, nous espérons obtenir des résultats, modestes, mais réels.

Mme Pascale Got a évoqué le « fait maison » et elle a raison sur un point : s'il y a une obligation, il faudra prévoir des contrôles adéquats. Cette loi va confier des tâches nouvelles à la DGCCRF, compte tenu des

compétences nouvelles et des nouveaux pouvoirs que vous lui donnez : les règles, que vous modifiez, amèneront les enquêteurs, sur le terrain, à devoir assurer demain toute une série de missions nouvelles. C'est pourquoi il est important que, les uns et les autres, vous rappeliez - et je ne vous cache pas que le soutien de l'Assemblée m'est précieux - l'importance d'avoir des effectifs et des moyens à la hauteur de ces compétences nouvelles. Si le Premier ministre a jugé important que les effectifs de la DGCCRF augmentent l'année prochaine, c'est aussi, et je veux vous en remercier, grâce à vos interventions répétées en faveur de cette très belle administration dont je suis très fier.

Quelques mots sur la question de l'optique. Peut-être n'avais-je pas été clair : nous sommes d'accord sur le fait que la prescription de verres correcteurs et de lentilles nécessite une ordonnance et pour porter le délai de validité de celle-ci de trois ans à cinq ans, mais nous disons qu'il faut faire mention sur l'ordonnance de l'écart pupillaire, afin de faciliter la délivrance de lunettes et de verres correcteurs par le commerce en ligne, et donc de faire baisser les prix.

L'étude d'impact estime à 1 milliard d'euros le transfert vers le consommateur, en gains de pouvoir d'achat, que permettra cette mesure.

M. Damien Abad. Ça évolue !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. On en pense ce qu'on veut, mais le gain sera incontestable : les prix seront orientés à la baisse. Certes, nous avons un excellent réseau d'opticiens physiques, mais ces acteurs ont vocation à se diversifier, comme ils le font déjà, en développant le commerce par Internet.

M. Douillet évoquait la cotisation foncière des entreprises. Je lui rappelle qu'il s'agit d'une réforme de Nicolas Sarkozy. (Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)

Je m'adresserai volontiers à l'entreprise qu'il a évoquée pour lui rappeler que nous sommes là devant les conséquences d'une réforme mise en place par Nicolas Sarkozy, conséquences manifestement négatives pour la fiscalité de cette entreprise. Attention de ne pas nous faire porter la responsabilité de ce dont nous ne sommes pas responsables !

M. Damien Abad. Vous serez ministre d'ouverture en 2017 !

M. Benoît Hamon, ministre délégué. Mais M. Douillet a posé une question sur un dossier dont il avait été un des défenseurs les plus vigoureux au Parlement : le code des usages de l'agroalimentaire, s'agissant en particulier du minerai de viande dont il avait évoqué les caractéristiques en première lecture.

Je veux lui dire que ce code des usages, sur lequel la profession a travaillé, est en cours de validation par la DGCCRF et sera publié au début de l'année prochaine. Ce code supposait une implication des professionnels, pour faire en sorte que le consommateur sache de quoi il retourne quand il mange des plats préparés. La préoccupation de M. Douillet était légitime, les professionnels y ont répondu et nous avons veillé à ce que cette réponse soit véritablement suivie d'effets.

De l'intervention de Mme Grosskost, j'ai envie de ne retenir que la fin. Au début, elle n'était pas d'accord sur l'action de groupe et les pouvoirs de sanction de la DGCCRF. S'agissant du registre national de crédit aux particuliers, je comprends les amendements qu'elle a déposés, mais je préfère m'en tenir au crédit à la consommation, pour éviter que l'argument de la proportionnalité ne soit opposé à la mise en œuvre de ce registre. C'est un risque trop important, compte tenu de l'expertise rendue par le Conseil d'État. Sinon, sur le fond, j'aurais signé la totalité de son argumentation, qui est frappée au coin du bon sens.

Mme Marcel s'est exprimée sur les indications géographiques, sujet éminemment important. Il faut s'entendre sur ces indications et sur la construction du cahier des charges, qui dépendra des professionnels - ce qui me permet de répondre en même temps à Mme Boyer. C'est là une des belles avancées de ce texte.

Mme Valérie Boyer. Oui !

M. Damien Abad. C'est sous notre inspiration !

4 - Compte-rendu des débats – 2e séance du 16 décembre 2013

- **Article 22 *bis***

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, inscrit sur l'article 22 *bis*.

M. Lionel Tardy. Nous arrivons au fameux registre national des crédits aux particuliers, le fichier positif.

Le fichier positif est l'exemple même de la fausse bonne idée qui revient régulièrement et que l'on a du mal à mettre en place vu l'absence de consensus minimal sur le sujet. Je me suis déjà exprimé à de nombreuses reprises contre la création de ce fichier mais je vais rappeler les objections à cette idée, elles sont nombreuses.

Je vais me répéter mais nous ne pourrons pas dire que ces objections n'ont pas été soulevées par la représentation nationale.

S'il ne fallait retenir qu'un argument contre ce registre, ce serait le plus simple. Comme son nom l'indique, il s'agit ni plus ni moins d'un fichage à grande échelle, sans pour autant que l'on ait une idée précise du nombre de personnes concernées, mais probablement plusieurs millions.

En dépit des précautions contenues dans cet article pour sécuriser les données, croire qu'elles seront protégées est une chimère totale. Le risque de détournement à des fins commerciales est, en revanche, parfaitement inévitable. De même, contrôler les motifs de la consultation du fichier s'annonce très difficile, pour ne pas dire impossible.

La CNIL a également eu l'occasion d'évoquer ses craintes concernant la vie privée. Ce fichage ne répond pas à des objectifs de sécurité publique. Pourtant, il s'agit d'une immixtion dans la vie privée des Français.

Ce fichier positif, pour moi, est une énième usine à gaz qui ne résoudra rien. Rendez-vous dans quelques années.

M. le président. La parole est à M. Dino Cinieri.

M. Dino Cinieri. Un dossier de surendettement est déposé toutes les deux minutes à la Banque de France, avec des conséquences économiques et sociales difficilement réversibles. La meilleure façon de lutter contre le surendettement, c'est la prévention. Le fichier positif permettra de responsabiliser à la fois les prêteurs et les emprunteurs. La connaissance de l'endettement réel d'un consommateur lors du refus d'un crédit permettra de lui proposer un accompagnement, lui évitant de sombrer dans le surendettement.

La distribution de crédits grâce à ce système serait plus saine et responsable. Comment peut-on tolérer que des ménages en arrivent à déposer des dossiers avec une dette de 35 000 euros en moyenne et sept crédits au minimum, d'autant plus qu'à cause de la crise, ce phénomène touche de plus en plus les classes moyennes et les seniors ?

Le dispositif que vous proposez est cependant incomplet. C'est pourquoi je défendrai deux amendements d'Arlette Grosskost tendant à intégrer les crédits immobiliers et les opérations de rachat et regroupement de crédits dans le fichier positif, afin que le niveau d'endettement réel soit évalué. J'espère, monsieur le ministre, que vous les accepterez.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Philippe Folliot.

M. Philippe Folliot. Un million de dossiers de surendettement sont déposés, 65 % par des personnes seules, dont 35 % de personnes divorcées, 85 % des surendettés sont locataires, 80 % d'entre eux vivent avec moins de 2 000 euros par mois, un quart d'entre eux sont au chômage, un quart en invalidité ou en congé maladie, et la proportion de seniors surendettés a doublé depuis dix ans : il est indispensable de responsabiliser les prêteurs et les organismes de crédit.

L'UDI est à l'origine de cette demande, depuis de nombreuses années. Nous sommes fiers d'avoir convaincu la précédente majorité et la majorité actuelle du bien-fondé de ce dispositif, qui permettra de lutter efficacement contre le fléau du surendettement.

Nous vous proposerons par amendements, monsieur le ministre, de renforcer cette partie du texte, notamment pour inclure l'ensemble des crédits renouvelables dans le dispositif, même ceux qui ne sont pas utilisés. Ainsi, les établissements bancaires devront aussi déclarer au registre national des crédits aux particuliers le montant des crédits renouvelables détenus par les emprunteurs et qu'ils sont susceptibles d'utiliser. Cette mesure de transparence permettra d'être plus fidèle à la réalité de l'endettement des ménages, qui est un véritable fléau de nos sociétés. Combien de familles, de personnes voient leurs existences brisées à cause du surendettement ? Il y a bien entendu une part de responsabilité personnelle, mais il ne faut pas oublier celle de certains organismes qui poussent à la consommation de crédits, avec toutes les conséquences que cela peut avoir pour ceux qui les souscrivent.

Ce texte comporte une avancée éminemment positive. Notre objectif, monsieur le ministre, est de vous aider à aller plus loin, afin que ce qui est positif le soit encore plus, grâce aux améliorations proposées par nos amendements.

M. le président. Nous en venons aux amendements à l'article 22 *bis*.

Je suis saisi de deux amendements n^{os} 97 et 248 de suppression de cet article.

La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n^{o} 97.

M. Lionel Tardy. J'ai essayé de dresser une liste, non exhaustive, des arguments qui devraient raisonnablement conduire à un rejet de ce fichier positif. Je les rappelle : l'opposition des principaux acteurs, les questions de la finalité et de la proportionnalité, la mise en place d'un fichage massif, le coût de ce fichier,

sa faible sécurisation, le nombre excessif de renvois à des décrets, l'absence d'étude d'impact, et j'en passe. Pour toutes ces raisons, le présent amendement propose la suppression de cet article.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 248.

M. Damien Abad. Ne m'étant pas inscrit sur l'article, je défendrai cet amendement pour rappeler la position de l'UMP, opposé à la création du fichier positif. Notre groupe a toujours voté contre son instauration, que ce soit lors de l'examen de la loi Lagarde ou de celui du projet de loi Lefebvre. Notre collègue Lionel Tardy en a rappelé les raisons : coût du fichier, question de la proportionnalité…

Il se pose en fait deux questions : celle de la proportionnalité de ce fichier et celle de son efficacité. Les crédits immobiliers ne seront pas concernés : *quid* de l'efficacité dans de telles conditions ? Quant à la question du coût, elle reste extrêmement floue, de même que celles de la mise à jour du fichier - sera-ce en temps réel ? - et de la protection des données personnelles. Compte tenu de tous ces éléments, la constitutionnalité du mécanisme n'est pas certaine.

C'est surtout sur la question de l'efficacité que je souhaite insister, car on se demande bien si ce fichier, qui reste entre deux eaux, peut atteindre l'objectif affiché. Enfin, pour quelque 200 000 personnes, nous aurons un fichier en concernant vingt-cinq millions.

M. Lionel Tardy. C'est énorme !

M. Damien Abad. On peut donc s'interroger sur le lien entre le surendettement et le fichier positif. Nous n'allons pas refaire le débat ici, mais nous avons beaucoup de réserves. Le groupe UMP est clairement contre ce fichier.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable. Nous en avons déjà largement débattu en première lecture et en commission.

M. Damien Abad. Nous verrons l'étude d'impact !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je redis l'attachement du Gouvernement à cette mesure. Je n'ai pas changé d'avis depuis le début du débat sur cette loi. Avec le Gouvernement, j'ai beaucoup travaillé pour que la taille du registre national des crédits aux particuliers soit proportionnée à l'objectif poursuivi, la lutte contre le mal-endettement, et nous avons entendu les remarques du Conseil d'État à cet égard.

J'aimerais beaucoup que M. Tardy étaye son affirmation selon laquelle les principaux acteurs sont contre le registre. Je pense qu'il nous dira de quels acteurs il s'agit, à l'exception des banques, qui y sont opposées, puisque CRESUS y est favorable, de même que le Secours populaire, la Banque postale, le Secours catholique, c'est-à-dire ceux qui s'occupent du mal-endettement.

M. Lionel Tardy. Et les associations de consommateurs ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Il ne faut pas avoir l'oreille trop attentive aux acteurs majeurs du crédit à la consommation, qui pourraient redouter que ce registre les responsabilise par trop.

En outre, monsieur Tardy, vous êtes peut-être un député qui vous affranchissez des positions de votre groupe, mais le candidat que vous avez défendu aux élections présidentielles, Nicolas Sarkozy, s'était prononcé en faveur du registre national des crédits aux particuliers. *(Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)*

Plus récemment, le groupe UMP au Sénat l'a voté.

M. Lionel Tardy. Et alors ? Le Sénat vote systématiquement contre le Gouvernement !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je me ferai une joie de leur transmettre vos félicitations ! Vous avez sans doute la science infuse, vous êtes omniscient.

M. Lionel Tardy. Je n'ai pas cette prétention !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je vous invite à être candidat à l'élection présidentielle. Vous serez très bon et je suis persuadé que vous franchirez la barre des 5 % vous permettant de vous faire rembourser vos frais de campagne.

Je salue le rôle éminent du groupe UDI. Celui-ci avait déposé une proposition de loi, au sujet de laquelle j'avais alors indiqué que nous ne pouvions l'accepter car nous redoutions que la taille du fichier proposé soit disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Nous avons, de même, retiré notre version initiale, sur la recommandation du Conseil d'État. C'est d'ailleurs pourquoi je donnerai hélas un avis défavorable aux amendements de Mme Grosskost et M. Cinieri. Je dis « hélas » car il s'agissait de ma version initiale : nous poursuivions le même objectif mais, éclairés sur le risque de voir la mesure invalidée par le Conseil constitutionnel pour cause de non-proportionnalité, nous ne pourrons donner un avis favorable.

L'objectif n'est pas de créer un fichier de vingt-cinq millions de personnes,…

M. Lionel Tardy. Ah bon ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. …et M. Abad le sait parfaitement puisque je vous ai répété que le fichier, dans la mesure où il n'inclut que les titulaires de crédits à la consommation, ne comptera pas plus de onze ou douze millions de personnes.

M. Lionel Tardy. Et les cautions ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Il est toujours intéressant de voir qui soutient qui. Monsieur Tardy, je ne manquerai pas de signaler à vos électeurs ceux que vous avez choisis, à savoir ceux qui ne veulent pas de ce registre, ne souhaitant pas être responsabilisés en matière de crédit à la consommation. Dommage, monsieur Tardy, que vous ayez choisi de faire le *buzz*, alors que vous êtes un spécialiste de ces questions, plutôt que de participer à la défense des familles surendettées.

M. Pascal Cherki. Affameur du peuple ! *(Rires sur les bancs du groupe SRC.)*

M. le président. La parole est à M. Damien Abad.

M. Damien Abad. Monsieur le ministre, il faut revenir à la raison : il n'y a pas les bons et les méchants, d'un côté ceux qui détiennent la vérité et la raison, et, de l'autre, ceux qui ne les détiennent pas.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. J'ai évoqué Nicolas Sarkozy !

M. Damien Abad. Permettez-moi de prolonger l'exemple que vous avez pris, rappelant que le groupe UMP au Sénat avait voté pour le fichier positif. Certains de nos collègues de l'UMP à l'Assemblée y sont également favorables. C'est la liberté de vote. Peut-être que vous ne connaissez pas cela au parti socialiste, mais cela viendra, quand vous serez à nouveau dans l'opposition. Vous m'avez tendu une perche, monsieur le ministre : s'il existait une cohérence des socialistes entre l'Assemblée nationale et le Sénat, cela se saurait ! Je prends juste un exemple : hier, le projet de loi de finances rectificative voté ici par les députés socialistes a été rejeté au Sénat par 188 voix contre et, écoutez-moi bien, zéro pour. Cela signifie qu'il n'y a plus de majorité au Sénat. Ne venez donc pas nous donner des leçons de cohérence entre les deux chambres !

M. Lionel Tardy. Très bien !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Vous êtes applaudi par M. Tardy : je pense donc que c'est un succès !

M. Lionel Tardy. Monsieur le président, ayant été mis en cause, je souhaite prendre la parole !

(Les amendements identiques n^os 97 et 248 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. La plupart des associations de consommateurs, dont la plus importante d'entre elles, l'UFC-Que choisir ?, se sont exprimées contre le fichier positif.

M. Michel Pouzol. Non, pas les autres ! C'est faux !

M. Lionel Tardy. En ce qui concerne nos votes, comme l'a dit Damien Abad, nous votons librement, nous ne sommes pas des godillots. Quand on n'est pas d'accord, on le dit ; ça ne pose pas de problème au sein de l'UMP.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 400 rectifié.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il s'agit d'un amendement rédactionnel, de même que l'amendement n° 401 rectifié.

(Les amendements n^os 400 rectifié et 401 rectifié, acceptés par le Gouvernement, sont successivement adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n^os 98 et 249, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 98.

M. Lionel Tardy. La Banque de France - une de plus, avec les associations de consommateurs - s'est montrée à plusieurs reprises réticente à la création du fichier positif, mais puisque le Gouvernement veut à tout prix le créer, il est vrai qu'elle est la mieux placée pour le gérer, nous en sommes tous d'accord. Néanmoins, le texte utilise l'expression « placé sous la responsabilité de », au lieu de parler tout simplement de gestion. Quel est le souhait du Gouvernement ? Avec cette formule, prévoit-il que la gestion du fichier soit déléguée à un organisme privé, contrairement à son intention initiale ? J'ai déjà posé plusieurs fois la question, je n'ai toujours pas de réponse ; je la pose donc encore une fois au ministre, ce soir, dans l'hémicycle.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 249.

M. Damien Abad. Il est défendu.

(Les amendements n^os 98 et 249, repoussés par la commission et le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 99.

M. Lionel Tardy. Faisons un petit tour par les comités de suivi. Encore une fois, ce n'est pas un comité de suivi, aussi efficace soit-il, qui pourra éviter les risques liés au fichage. Si l'on veut évaluer l'impact du fichier positif, il faudra s'appuyer sur le rapport prévu à l'article 22 *sexies*, plutôt que de créer un énième comité comme on le fait à cet article.

(L'amendement n° 99, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 100.

M. Lionel Tardy. La non-proportionnalité de ce fichier a été un motif de rejet de la première version par le Conseil d'État. Or, en étendant sa portée aux personnes qui se portent caution, on augmente le nombre de consommateurs fichés de façon permanente. De plus, je le répète, on se trouve face à une belle immixtion dans le droit des contrats puisqu'on en vient à demander des informations sur ces personnes. Je le souligne à nouveau : la proportionnalité n'est pas respectée à cet égard.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Défavorable. Je rappelle l'objectif qui est le nôtre : il ne s'agit pas de ficher des personnes mais de ficher des crédits.

M. Lionel Tardy. Cela va avec !

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Le diable est dans les détails.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis. Il s'agit en effet de ficher les crédits et non les personnes. Je suppose, monsieur Tardy, que vous avez voté contre le fichier national des cartes d'identité ?

M. Lionel Tardy. Exactement ! Je suis cohérent !

(L'amendement n° 100 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 250.

M. Damien Abad. Il s'agit de clarifier les finalités du futur registre national des crédits aux particuliers.

(L'amendement n° 250, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 178 et 253, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Philippe Folliot, pour soutenir l'amendement n° 178.

M. Philippe Folliot. Il s'agit d'un amendement de précision particulièrement important, dont je ne doute pas qu'il obtiendra votre approbation, monsieur le ministre, ainsi que celle du rapporteur. Il vise à supprimer, à la fin de l'alinéa 27, les mots « lorsqu'ils sont utilisés ». Cet amendement a ainsi pour objet d'inclure l'ensemble des crédits renouvelables, y compris ceux qui ne sont pas utilisés, dans les crédits concernés par le registre national des crédits aux particuliers. De cette manière, les établissements bancaires devront déclarer aussi au registre le montant des crédits renouvelables détenus par les emprunteurs qu'ils sont susceptibles d'utiliser. Cette mesure de transparence permet d'être plus fidèle à la réalité de l'endettement des ménages.

C'est important, monsieur le ministre, pour connaître le périmètre potentiel d'endettement d'un ménage. Car si jamais les crédits non utilisés l'étaient, cela changerait du tout au tout, alors qu'il n'y a pas eu d'évolution sur un plan juridique.

Tout à l'heure, vous m'interpelliez, monsieur le ministre, sur la population castraise à propos des amendements sur les lunettes. Pour voir le bouclier de Brennus, les Castraises et les Castrais sont bien placés et cela méritait d'être souligné. *(Sourires.)*

M. Damien Abad. Ils ont été battus à Oyonnax !

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 253.

M. Damien Abad. Le présent amendement s'inscrit dans la continuité de l'amendement de mon collègue Folliot. Il a pour objet d'inclure l'ensemble des crédits renouvelables, y compris ceux qui ne sont pas utilisés, dans les crédits concernés par le fichier positif. L'objectif est de rendre votre dispositif plus efficace.

M. Lionel Tardy. Mais oui !

M. Damien Abad. Soit vous proposez un dispositif qui marche, soit vous y renoncez. Cela relève toujours de la même logique, comme pour les actions de groupe. L'objectif est de constituer rapidement le stock afin que le fichier soit utilisable le plus efficacement possible.

M. Lionel Tardy. Ce sont ces crédits renouvelables non encore utilisés qui provoquent l'accident.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avis défavorable.

Je rappelle à M. Folliot que la saison est longue et qu'il y a une différence entre le caractère potentiel et l'effectivité, que cela soit le bouclier de Brennus ou autre chose. *(Sourires.)*

M. Philippe Folliot. C'est l'effectivité.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Si l'on en vient à évoquer le niveau d'endettement des ménages, des citoyennes et des citoyens de ce pays, en fonction du potentiel endettement, on est dans l'évaluation *a priori* - au-delà des problématiques de proportionnalité que pose votre amendement et qui ont été soulevés par le Conseil d'État. Il convient de rappeler la logique du registre.

M. Lionel Tardy. C'est quoi, cette logique ?

M. Damien Abad. C'est le fichage permanent.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il s'agit d'évaluer le nombre et le montant des crédits, pas de repérer ceux qui sont potentiellement déclenchables. Du reste, ce débat a déjà eu lieu précédemment. Avis défavorable donc.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Monsieur Folliot, vous avez touché une corde sensible en évoquant Castres car je pleure encore sa défaite face aux vaillants Gallois, les Ospreys, le week-end dernier. Je suis d'autant plus attaché à Castres que vous avez au talon un illustre joueur, Brice Mach, fils d'un parlementaire qui a joué avec nous au XV parlementaire, Daniel Mach, dont je salue le rôle important qu'il a joué. Mais fermons la parenthèse.

Mme Laure de La Raudière. Quel talent, monsieur le ministre !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Pourquoi dis-je non à l'amendement présenté par M. Folliot ? Pour les mêmes raisons qu'en commission. Si on étendait le dispositif aux crédits inactifs, aux crédits immobiliers ou au rachat de crédit, on passerait d'un fichier qui comprendrait au maximum onze à douze millions de crédits, donc de personnes, à un fichier qui recenserait près d'une vingtaine de millions de personnes. Or on sait que la réalité du surendettement se concentre sur le fait de détenir des crédits à la consommation actifs : c'est sur cet aspect que l'on peut lutter efficacement. Nous avions spécifiquement saisi le Conseil d'État sur le registre national des crédits aux particuliers et, dans sa critique objective, il a conclu : cet article est disproportionné au regard de l'objectif que vous poursuivez, à savoir la lutte contre le mal-endettement et le surendettement dès lors qu'il s'éloigne du seul recensement des crédits à la consommation actifs.

M. Damien Abad. Nous n'avons pas eu connaissance de l'avis du Conseil d'État.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. En vertu de l'argumentation du Conseil d'État et en dépit des objectifs poursuivis initialement par le Gouvernement, en phase avec votre proposition ainsi que celle à venir de M. Cinieri et Mme Grosskost, je donne un avis défavorable aux deux amendements.

Dans cette affaire, le mieux est l'ennemi du bien. Notre objectif est de lutter contre le surendettement en responsabilisant le prêteur de façon qu'il n'accorde pas le crédit de trop à des personnes non solvables. Or le surendettement est essentiellement lié au crédit à la consommation et assez peu au crédit immobilier et encore moins au crédit *de facto* inactif. C'est pourquoi il faut s'en tenir à la rédaction actuelle de l'article.

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Je le répète, monsieur le ministre, concernant le fichier positif - et c'est pour cela que je suis contre -, soit on va au bout, soit on ne fait rien. Soit on recense tout, soit on ne recense rien. Cela rime à quoi de rester au milieu du gué au prétexte de dire que seuls dix millions de personnes au lieu de vingt seront fichées ?

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. Vous êtes à front renversé. Pas vous, monsieur Tardy !

M. Lionel Tardy. Soit on va jusqu'au bout, soit on n'y va pas.

M. Damien Abad. Quand on n'est pas d'accord, on démissionne. On a l'exemple Chevènement.

M. Lionel Tardy. Que se passera-t-il en cas d'accident de la vie ? Si cette personne a des crédits qui ne sont pas utilisés, elle va les activer, vous le savez fort bien. Lorsqu'il se produit un accident de la vie, cela va très vite et on n'a pas le temps de le repérer. Votre système ne servira donc à rien.

M. Pascal Cherki. Mais non.

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. Pousse-au-crime !

M. Lionel Tardy. Soit on fait tout, soit on ne fait rien.

M. Pascal Cherki. Un pas en avant vaut mieux que deux pas en arrière.

Mme Laure de La Raudière. C'est faux !

M. le président. La parole est à M. Philippe Folliot.

M. Philippe Folliot. Je ne vais pas relever les propos de M. le rapporteur quant à la présence du bouclier à Castres. Pour l'instant, il y est.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Il faut le garder.

M. Philippe Folliot. Il y est jusqu'au mois de juin et nous espérons qu'il y reste.

Quant au match dont vous avez parlé, monsieur le ministre, je ne parlerai pas de l'arbitrage, qui est un sujet…

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. …discutable.

M. Philippe Folliot. Très discutable, en effet. Vous avez fait référence à Daniel Mach, l'un de nos anciens collègues - et éminent collègue - que je salue également. Lors du match de samedi prochain entre Perpignan et Castres, son cœur, sans nul doute, battra pour son fils qui défend les bleus et blancs du Castres Olympique, mais son cœur catalan battra pour l'USAP.

S'agissant de l'amendement, monsieur le ministre, vos arguments ne m'ont pas du tout convaincu. Vous avez mis en avant les conclusions du Conseil d'État, mais ce dernier a le droit de se tromper.

M. Damien Abad. Nous n'avons pas eu connaissance de cet avis.

M. Philippe Folliot. Il est dans la logique des choses que notre assemblée puisse améliorer un texte. Que vous le vouliez ou non, une personne, qui a contracté un certain nombre de crédits qu'elle n'utilise pas à un moment donné, peut le faire par la suite puisqu'elle y est autorisée. Si un prêteur ne le sait pas, son jugement sera partiel et biaisé, du fait de ce manque d'information.

Vous connaissez le principe : qui peut le plus, peut le moins. Comme en matière rugbystique, quand vous progressez en mole, il faut aller jusqu'à l'essai. Or là, vous vous arrêtez à cinq mètres de la ligne. C'est bien dommage, monsieur le ministre. Nous vous donnions la possibilité de marquer cet essai et nous l'aurions transformé avec vous !

M. François Brottes, *président de la commission des affaires économiques*. Vous êtes hors jeu !

(L'amendement n° 178 n'est pas adopté.)

(L'amendement n° 253 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 101.

M. Lionel Tardy. Vous étendez la portée du fichier positif, donc l'ampleur du fichage. Le début de l'article 22 *bis* indique que le registre recense « les crédits à la consommation » alors qu'ils ne seront pas tous inclus comme nous venons de le voir. Mais voilà que la liste contient les autorisations de découvert - ainsi que les cautions. Lorsque les autorisations de découvert sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois, elles s'apparentent à un crédit, mais ne sont pas un crédit à proprement parler. Surtout, elles concernent le lien contractuel qui lie un client à sa banque. Le fait que le fichier positif vienne s'y immiscer me paraît assez douteux. Pour ces raisons, elles doivent être retirées du registre national des crédits aux particuliers.

(L'amendement n° 101, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements, nos 369, 419, 252 et 416 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements nos 369 et 419 sont identiques.

La parole est à Mme Jeanine Dubié, pour soutenir l'amendement n° 369.

Mme Jeanine Dubié. Le présent amendement consiste à rétablir l'obligation de déclaration pour les opérations de rachat de crédits et de regroupement de crédits, et donc de rétablir l'alinéa 31.

M. le président. La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 419.

M. Dino Cinieri. Cet amendement tend à compléter la partie positive du registre en y intégrant les rachats et les regroupements de crédits, qui constituent un élément important dans l'évaluation de l'endettement des ménages.

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n° 252.

M. Damien Abad. L'amendement est défendu.

M. le ministre a fait référence à plusieurs reprises à l'avis du Conseil d'État. Je lui indique qu'il aurait été souhaitable que la représentation nationale eût accès à cet avis.

M. Lionel Tardy. C'est sûr.

M. Damien Abad. Cela aurait permis de nous éviter de déposer un certain nombre d'amendements ou, du moins, d'être plus éclairés.

M. le président. La parole est à M. Dino Cinieri, pour soutenir l'amendement n° 416 rectifié.

M. Dino Cinieri. D'après la Banque de France, le crédit immobilier pèse de plus en plus lourd dans les dossiers de surendettement. Alors qu'en 2011, il était présent dans 8,8 % des dossiers, en 2013, ce sont 10,3 % des dossiers qui sont concernés. Étant donné le montant généralement élevé des mensualités, ce type de crédit est un élément central d'appréciation de la solvabilité et doit donc être intégré au registre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette série d'amendements ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avis défavorable, eu égard à l'argument relatif à la proportionnalité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis que la commission.

(Les amendements identiques n[os] 369 et 419 ne sont pas adoptés.)

(L'amendement n[o] 252 n'est pas adopté.)

(L'amendement n[o] 416 rectifié n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Razzy Hammadi, rapporteur, pour soutenir l'amendement n[o] 402.

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. L'amendement est défendu.

(L'amendement n[o] 402, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n[o] 102.

M. Lionel Tardy. Dans la mesure où l'on prévoit un fichage important, il semble logique de prévoir un droit d'accès pour les personnes fichées. Pour ce qui concerne les modalités du droit d'accès, le texte renvoie une nouvelle fois à un décret. Afin que le droit d'accès soit réel et possible sans difficultés pour les consommateurs concernés, il doit pouvoir s'effectuer par internet. Pour être sûr qu'il en soit ainsi, je propose de le mentionner explicitement dans le renvoi au décret. En commission, on m'a répondu que c'était une évidence. Or en matière de décret, les évidences sont rarement suffisantes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Razzy Hammadi, *rapporteur*. Avis défavorable.

M. Lionel Tardy. Qu'est-ce que cela coûterait de le faire figurer dans la loi ?

(L'amendement n[o] 102, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Damien Abad, pour soutenir l'amendement n[o] 254.

M. Damien Abad. Cette mesure qui prévoit de réserver la consultation du registre des crédits aux seuls personnels des établissements de crédits individuellement désignés et habilités à cet effet peut être source d'interprétations multiples, et, surtout, obligerait à tenir à jour un fichier de ces personnes. Cela serait très lourd en pratique.

Je note qu'il est pour le moins paradoxal d'avoir d'un côté un fichier assez large et de l'autre un droit d'accès extrêmement limité. Pour celles et ceux qui se veulent les défenseurs de la liberté, il est paradoxal d'avoir un droit d'accès fortement limité eu égard à l'importance du fichier positif.

M. Lionel Tardy. Oui.

(L'amendement n[o] 254, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 22 bis, amendé, est adopté.)

2. Sénat

a. Projet de loi

- **Article 22 *bis***

I A. - La division et l'intitulé du chapitre III *bis* du titre III du livre III du code de la consommation sont supprimés. L'article L. 333-7 devient un article L. 333-3-2.

I B *(nouveau)*. - L'article L. 333-6 du code de la consommation devient un article L. 333-3-3 et, à la fin, le mot : « chapitre » est remplacé par le mot : « titre ».

I. - Le chapitre III du titre III du livre III du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Au début, est insérée une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers », qui comprend les articles L. 333-1 à L. 333-3-3 ;

2° Est insérée une section 2 intitulée : « Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers », qui comprend les articles L. 333-4 et L. 333-5 ;

3° *(Supprimé)*

4° Est ajoutée une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Registre national des crédits aux particuliers

« *Art. L. 333-6.* - Il est institué un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre, dénommé "registre national des crédits aux particuliers", est placé sous la responsabilité de la Banque de France. Il est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Ce registre recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du présent titre III et aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations.

« Un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers est placé auprès de la Banque de France. Il comprend deux députés et deux sénateurs. Un décret en Conseil d'État précise la composition et les missions de ce comité.

« *Art. L. 333-7.* - Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, en fournissant aux établissements de crédit mentionnés au titre I^er^ du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui sollicitent un crédit et, le cas échéant, des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui se portent caution.

« *Art. L. 333-8.* - En application de l'article L. 311-9, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 consultent le registre national des crédits aux particuliers avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent également consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers concernant les personnes qui se portent caution avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les caisses de crédit municipal mentionnées à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne sont pas tenues de consulter le registre national des crédits aux particuliers avant l'octroi de prêts sur gage corporel.

« En application du quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du présent code, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article consultent également le registre national des crédits aux particuliers avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur.

« Les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 333-6 peuvent également être consultées par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article avant qu'ils ne formulent une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 et être prises en compte par ces mêmes établissements et organismes dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement, ainsi que pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article fait l'objet d'une tarification, dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

« Les informations contenues dans le registre ne peuvent être ni consultées, ni utilisées à d'autres fins que celle mentionnée à l'article L. 333-7, ni pour d'autres motifs que ceux mentionnés au présent article, en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

« *Art. L. 333-9.* - Les commissions de surendettement prévues à l'article L. 331-1 peuvent consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur.

« Les greffes des tribunaux compétents peuvent également consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

« *Art. L. 333-10.* - I. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les prêts personnels amortissables ;

« 2° Les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, lorsqu'ils sont utilisés ;

« 3° Les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1 ;

« 4° Les autorisations de découvert définies au 10° du même article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

« 5° Les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section ;

« 6° *(Supprimé)*

« Les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclues de ces obligations de déclaration.

« Sont également exclues de ces obligations de déclaration :

« *a)* Les opérations mentionnées aux 4° à 10° de l'article L. 311-3 ;

« *b)* Les opérations mentionnées aux 1 et 2 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier et au 1 du I de l'article L. 511-7 du même code ;

« *c)* Les opérations de prêts sur gage de biens mobiliers corporels souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 dudit code.

« II. - Les établissements et organismes mentionnés au I sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les crédits mentionnés aux 1° à 3° et 5° du I, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 2° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 3° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

« II *bis*. - Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« III. - Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les informations contenues dans le registre, ainsi que celles qui sont restituées aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code lors de la consultation du registre.

« Le registre contient notamment des informations relatives à :

« 1° L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit ;

« 1° *bis (Supprimé)*

« 2° L'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration ;

« 3° L'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit ;

« 4° Les incidents de paiement caractérisés ;

« 5° Les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce ;

« 6° La date de mise à jour des données ;

« 7° Le motif et la date des consultations effectuées.

« Le registre indique, le cas échéant, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans ce cas, il contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

« Les informations restituées lors de la consultation du registre par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code excluent notamment celles relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations.

« Le décret prévu au premier alinéa du présent III fixe également les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le registre.

« IV. - Les informations mentionnées aux I, II et II *bis* sont déclarées à la Banque de France sous la responsabilité des établissements et organismes à l'origine de la déclaration.

« Dès leur réception, la Banque de France inscrit les informations déclarées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 au registre national des crédits aux particuliers et les met à la disposition de l'ensemble des établissements et organismes ayant accès au registre.

« *Art. L. 333-11*. - Les informations sont conservées dans le registre national des crédits aux particuliers pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, sous réserve des dispositions ci-dessous.

« Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333-10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisés, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé.

« Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée, sous sa responsabilité, par l'établissement ou l'organisme à l'origine de l'inscription au registre. Elles ne peuvent, en tout état de cause, être conservées dans le registre pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

« Les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder sept ans.

« Toutefois, ces informations sont radiées à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le plan conventionnel ou les mesures sont devenus effectifs, si aucun incident de remboursement au titre de ce plan ou de ces mesures n'est enregistré à la date d'expiration de cette période.

« Pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel, les informations concernant cette procédure sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

« *Art. L. 333-12*. - Un identifiant spécifique est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la restitution des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France, précise les conditions et modalités d'application du présent article.

« *Art. L. 333-13*. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 informent les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution qu'ils doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'ils sont tenus, en cas d'octroi, de déclarer les informations concernant les emprunteurs dans ce registre.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les conditions de cette information. Ce décret fixe également les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription dans le registre, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités d'exercice de ces droits.

« *Art. L. 333-14*. - Toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

« Elle est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

« *Art. L. 333-15*. - Il est interdit à toute personne ou organisme habilité à accéder aux informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers d'en remettre copie à quiconque, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour la

remise aux intéressés, à leur demande, d'une copie des informations contenues dans le registre les concernant, lorsqu'ils exercent leurs droits d'accès et de rectification aux informations les concernant contenues dans le registre, en application de l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification par les intéressés aux informations contenues dans le registre les concernant.

« *Art. L. 333-16.* - La collecte des informations contenues dans le registre par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7, les commissions de surendettement, les greffes des tribunaux compétents, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les organismes gestionnaires mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 333-14 du présent code est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal.

« *Art. L. 333-17*. - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

« *Art. L. 333-18*. - L'établissement ou l'organisme qui n'a pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou les obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« *Art. L. 333-19*. - Afin de justifier qu'ils ont consulté le registre national des crédits aux particuliers et, le cas échéant, prouver leurs prétentions devant le juge, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 conservent des preuves de la consultation du registre et de son motif sur un support durable. Ils doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées.

« Les éléments relatifs à la consultation du registre national des crédits aux particuliers, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

« Les informations collectées lors de la consultation du registre national des crédits aux particuliers ne peuvent être utilisées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des systèmes de traitement automatisé de données que lorsque ces derniers sont opérés dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« *Art. L. 333-20*. - Seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes, sont autorisés à consulter le registre national des crédits aux particuliers.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« *Art. L. 333-21*. - La présente section s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du présent titre.

« *Art. L. 333-22*. - *(Supprimé)* »

II. - *(Supprimé)*

III à VIII. - *(Non modifiés)*

b. Rapport n° 282 MM. Martial BOURQUIN et Alain FAUCONNIER, fait au nom de la commission des affaires économiques

Examen des articles :

Section 3 - Registre national des crédits aux particuliers

- **Article 22 bis (articles L. 333-6 à L. 333-23 [nouveaux], L. 311-9 et L. 311-16 du code de la consommation et article L. 312-1 du code monétaire et financier) - Registre national des crédits aux particuliers**

Commentaire : cet article prévoit la création du registre national des crédits aux particuliers.

I. Le texte adopté par le Sénat en première lecture

Votre commission des Affaires économiques a adopté plusieurs amendements à ce dispositif qui comporte plus de quatre-vingt alinéas.

Outre une série d'amendements rédactionnels, les modifications ou précisions apportées au stade de la commission sont les suivants :

- le comité de gouvernance du registre comprendra deux députés et deux sénateurs ;

- les données inscrites dans le Registre national des crédits aux particuliers (RNCP) comportent le montant de la dette restant à rembourser et la durée restante du crédit ;

- s'agissant des personnes qui se portent caution, que la consultation du registre est facultative et ne peut se faire qu'avant l'octroi du crédit à la consommation ;

- les informations inscrites dans le registre ne portent que sur les emprunteurs et non sur les personnes qui se portent caution ;

- l'interdiction de recourir au registre à des fins de prospection commerciale s'applique non seulement à l'utilisation mais également à la simple consultation des données ;

- l'indication, le cas échéant, par le registre, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs ;

- la sanction de l'absence non seulement de déclaration mais aussi de consultation du registre par les établissements prêteurs ; attribuer à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, chargée du contrôle du secteur bancaire, la compétence de prononcer des sanctions, en fonction de la gravité du manquement, avec toute la palette des sanctions à sa disposition, y compris pécuniaires ;

- la consultation du registre national des crédits aux particuliers fait l'objet d'une tarification dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre ;

- la ratification de l'ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française.

En séance publique, le Sénat a adopté neuf amendements au texte de la commission :

- deux amendements de coordination rédactionnelle présentés par Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois, visant à introduire la notion de « personne physique n'agissant pas pour des besoins professionnels » en lieu et place de celle de consommateur ;

- un amendement présenté par Mme Valérie Létard et ses collègues du groupe UDI-UC, contre l'avis du Gouvernement. Cet amendement a pour objet d'ajouter les opérations de rachat et de regroupements de crédits à la liste des crédits devant être obligatoirement déclarés par les établissements de crédit auprès de la Banque de France.

- un amendement présenté par Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis au nom de la commission des Lois, visant à faire figurer dans le registre des crédits les informations relatives à l'identifiant spécifique.

- deux amendements présentés par le Gouvernement visant respectivement à supprimer la précision introduite en commission relative à l'indication du solde restant dû et de la date de la dernière échéance et à garantir l'actualisation rapide du RNCP.

- un amendement présenté par Mme Michèle André, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances, de conséquence à la fixation à 7 ans de la durée maximale d'un plan conventionnel de redressement (PCR) par l'article 18 du présent projet.

- deux amendements présentés par le Gouvernement visant respectivement à rétablir le principe d'une amende de 15 000 euros pour les manquements aux obligations de déclaration des établissements de crédit et à préciser la coordination des dispositions créant le RNCP et celles du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui visent les microcrédits garantis par le Fonds de cohésion sociale. C'est en effet l'inscription au sein du registre des crédits au titre des informations dites « négatives » qui ne peut constituer en soi un motif de refus de ces prêts.

II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Les députés ont très largement approuvé les précisions apportées par le Sénat à cet article qui crée le registre national des crédits aux particuliers.

Toutefois, afin d'éviter d'élargir le périmètre du RNCP, ce qui risquerait de fragiliser sa conformité au principe de proportionnalité, les députés ont supprimé l'inclusion des opérations de rachat et de regroupements de crédits à la liste des crédits devant être obligatoirement déclarés par les établissements de crédit auprès de la Banque de France. Considérant que cet élargissement aurait pour effet de réintégrer une partie des crédits immobiliers qui devaient être exclus du RNPC, conformément à l'analyse du Gouvernement des préconisations du Conseil d'État.

Les députés ont également supprimé de la liste des informations contenues dans le registre l'identifiant de la personne concernée, en faisant observer que cet ajout, adopté au Sénat contre l'avis du Gouvernement, introduit une rigidité inopportune dans la gestion des identifiants et va à l'encontre des recommandations de la CNIL.

Les députés ont par ailleurs adopté sept amendements rédactionnels ou de coordination.

III. La position de votre commission

Approuvant les modifications introduites par les députés, la commission a adopté à cet article deux amendements rédactionnels présentés par le rapporteur.

c. Amendements

1 - Amendements examinés et adoptés en séance publique

- **Amendement n° 106, déposé par Mme LETARD et autres, le 22 janvier 2014**

I. - Alinéas 22, 44, 56, 66, 68, 72, 74 et 82

Supprimer ces alinéas.

II. - En conséquence, alinéa 45

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« III. - Le ...

III. - Alinéa 86

Supprimer les mots : , dans les conditions prévues par le décret mentionné au III de l'article L. 333-10

Objet

Le travail effectué par la commission des affaires économiques a permis de souligner le trop grand nombre de décrets que prévoyait l'article 22 bis du présent projet de loi créant le registre national des crédits aux particuliers. Ce ne sont pas moins de huit décrets en Conseil d'Etat qui jalonnent cet article. Cette quantité crée une incertitude d'ordre règlementaire. Les rapporteurs au fond ont donc fait adopter un amendement insérant un nouvel article 22 septies, prévoyant que l'ensemble des mesures d'application de la section III du chapitre III du présent projet de loi seraient regroupées dans deux décrets en Conseil d'Etat.

Néanmoins, les huit autres décrets ont été maintenus à l'article 22 bis. Cet amendement propose, par cohérence de les supprimer.

- **Amendement n° 107 (Rect.), déposé par Mme LETARD et autres, le 29 janvier 2014**

Alinéa 32

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« 6° Les opérations de rachat de crédits et de regroupement de crédits relevant du seul régime du crédit à la consommation.

Objet

Cet amendement a pour objet d'élargir le champ du registre national des crédits aux particuliers aux opérations de rachat et de regroupement de crédits.

- **Amendement n° 359, déposé par le Gouvernement, le 29 janvier 2014**

Alinéa 13, après la deuxième phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

Il comprend également un représentant de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Objet (Néant)

d. Compte-rendu des débats - Séance du 29 janvier 2014

- **Article 22 bis**

I A. - (Non modifié) La division et l'intitulé du chapitre III bis du titre III du livre III du code de la consommation sont supprimés. L'article L. 333-7 devient un article L. 333-3-2.

I B. - (Non modifié) L'article L. 333-6 du code de la consommation devient un article L. 333-3-3 et, à la fin, le mot : « chapitre » est remplacé par le mot : « titre ».

I. - Le chapitre III du titre III du livre III du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Au début, est insérée une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers », qui comprend les articles L. 333-1 à L. 333-3-3 ;

2° Est insérée une section 2 intitulée : « Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers », qui comprend les articles L. 333-4 et L. 333-5 ;

3° (Supprimé)

4° Est ajoutée une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Registre national des crédits aux particuliers

« Art. L. 333-6. - (Non modifié) Il est institué un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre, dénommé "registre national des crédits aux particuliers", est placé sous la responsabilité de la Banque de France. Il est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Ce registre recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du présent titre III et aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations.

« Un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers est placé auprès de la Banque de France. Il comprend deux députés et deux sénateurs. Un décret en Conseil d'État précise la composition et les missions de ce comité.

« Art. L. 333-7. - (Non modifié) Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, en fournissant aux établissements de crédit mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui sollicitent un crédit et, le cas échéant, des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui se portent caution.

« Art. L. 333-8. - (Non modifié) En application de l'article L. 311-9, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 consultent le registre national des crédits aux particuliers avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent également consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers concernant les personnes qui se portent caution avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les caisses de crédit municipal mentionnées à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne sont pas tenues de consulter le registre national des crédits aux particuliers avant l'octroi de prêts sur gage corporel.

« En application du quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du présent code, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article consultent également le registre national des crédits aux particuliers avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur.

« Les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 333-6 peuvent également être consultées par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article avant qu'ils ne formulent une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 et être prises en compte par ces mêmes établissements et organismes dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement, ainsi que pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article fait l'objet d'une tarification, dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

« Les informations contenues dans le registre ne peuvent être ni consultées, ni utilisées à d'autres fins que celle mentionnée à l'article L. 333-7, ni pour d'autres motifs que ceux mentionnés au présent article, en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

« Art. L. 333-9. - (Non modifié) Les commissions de surendettement prévues à l'article L. 331-1 peuvent consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur.

« Les greffes des tribunaux compétents peuvent également consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

« Art. L. 333-10. - I. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les prêts personnels amortissables ;

« 2° Les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, lorsqu'ils sont utilisés ;

« 3° Les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1 ;

« 4° Les autorisations de découvert définies au 10° du même article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

« 5° Les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section ;

« 6° (Supprimé)

« Les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclues de ces obligations de déclaration.

« Sont également exclues de ces obligations de déclaration :

« a) Les opérations mentionnées aux 4° à 10° de l'article L. 311-3 ;

« b) Les opérations mentionnées aux 1 et 2 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier et au 1 du I de l'article L. 511-7 du même code ;

« c) Les opérations de prêts sur gage de biens mobiliers corporels souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 dudit code.

« II. - Les établissements et organismes mentionnés au I sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les crédits mentionnés aux 1° à 3° et 5° du I, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 2° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 3° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

« II bis. - Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« III. - Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les informations contenues dans le registre, ainsi que celles qui sont restituées aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code lors de la consultation du registre.

« Le registre contient notamment des informations relatives à :

« 1° L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit ;

« 1° bis (Supprimé)

« 2° L'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration ;

« 3° L'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit ;

« 4° Les incidents de paiement caractérisés ;

« 5° Les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce ;

« 6° La date de mise à jour des données ;

« 7° Le motif et la date des consultations effectuées.

« Le registre indique, le cas échéant, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans ce cas, il contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

« Les informations restituées lors de la consultation du registre par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code excluent notamment celles relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations.

« Le décret prévu au premier alinéa du présent III fixe également les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le registre.

« IV. - Les informations mentionnées aux I, II et II bis sont déclarées à la Banque de France sous la responsabilité des établissements et organismes à l'origine de la déclaration.

« Dès leur réception, la Banque de France inscrit les informations déclarées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 au registre national des crédits aux particuliers et les met à la disposition de l'ensemble des établissements et organismes ayant accès au registre.

« Art. L. 333-11. - (Non modifié) Les informations sont conservées dans le registre national des crédits aux particuliers pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, sous réserve des dispositions ci-dessous.

« Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333-10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisés, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé.

« Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée, sous sa responsabilité, par l'établissement ou l'organisme à l'origine de l'inscription au registre. Elles ne peuvent, en tout état de cause, être conservées dans le registre pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

« Les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder sept ans.

« Toutefois, ces informations sont radiées à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le plan conventionnel ou les mesures sont devenus effectifs, si aucun incident de remboursement au titre de ce plan ou de ces mesures n'est enregistré à la date d'expiration de cette période.

« Pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel, les informations concernant cette procédure sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

« Art. L. 333-12. - (Non modifié) Un identifiant spécifique est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la restitution des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France, précise les conditions et modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-13. - (Non modifié) Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 informent les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution qu'elles doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'elles sont tenues, en cas d'octroi, de déclarer les informations concernant les emprunteurs dans ce registre.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les conditions de cette information. Ce décret fixe également les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription dans le registre, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités d'exercice de ces droits.

« Art. L. 333-14. - (Non modifié) Toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

« Elle est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

« Art. L. 333-15. - (Non modifié) Il est interdit à toute personne ou organisme habilité à accéder aux informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers d'en remettre copie à quiconque, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour la remise aux intéressés, à leur demande, d'une copie des informations contenues dans le registre les concernant, lorsqu'ils exercent leurs droits d'accès et de rectification aux informations les concernant contenues dans le registre, en application de l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification par les intéressés aux informations contenues dans le registre les concernant.

« Art. L. 333-16. - (Non modifié) La collecte des informations contenues dans le registre par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7, les commissions de surendettement, les greffes des tribunaux compétents, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les organismes gestionnaires

mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 333-14 du présent code est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal.

« Art. L. 333-17. - (Non modifié) Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

« Art. L. 333-18. - (Non modifié) L'établissement ou l'organisme qui n'a pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou les obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« Art. L. 333-19. - (Non modifié) Afin de justifier qu'ils ont consulté le registre national des crédits aux particuliers et, le cas échéant, prouver leurs prétentions devant le juge, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 conservent des preuves de la consultation du registre et de son motif sur un support durable. Ils doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées.

« Les éléments relatifs à la consultation du registre national des crédits aux particuliers, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

« Les informations collectées lors de la consultation du registre national des crédits aux particuliers ne peuvent être utilisées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des systèmes de traitement automatisé de données que lorsque ces derniers sont opérés dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Art. L. 333-20. - (Non modifié) Seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes, sont autorisés à consulter le registre national des crédits aux particuliers.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-21. - (Non modifié) La présente section s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du présent titre.

« Art. L. 333-22. - (Supprimé) »

II. - (Supprimé)

III. - À la seconde phrase de l'article L. 311-9 et au quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du même code, après la référence : « L. 333-5 », sont insérés les mots : « , et le registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6, dans les conditions prévues par le décret mentionné au III de l'article L. 333-10 ».

IV, V, VI, VII et VIII. - (Non modifiés)

IX (nouveau). - Au dernier alinéa de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, la référence : « de l'article L. 333-4 » est remplacée par les références : « des articles L. 333-4 et L. 333-6 ».

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 50 est présenté par MM. Mézard, Alfonsi, Barbier, Baylet, Bertrand, Collin, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

L'amendement n° 212 est présenté par M. Le Cam, Mmes Didier, Schurch et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Jacques Mézard, pour présenter l'amendement n° 50.

M. Jacques Mézard. Monsieur le président, la présentation de cet amendement vaudra également pour les amendements n^{os} 51, 52 et 53, qui visent à opérer des coordinations.

La question du registre national des crédits aux particuliers, que nous appelons communément « fichier positif », a été très longuement débattue lors de la première lecture.

Monsieur le ministre, vous avez développé avec brio, comme d'habitude, un grand nombre d'arguments pour nous convaincre de la pertinence et de l'utilité du dispositif que vous proposez aux articles 22 *bis* et suivants du présent projet de loi.

Notre amendement, qui vise à supprimer ce dispositif, est surtout, vous l'aurez compris, un amendement d'appel qui nous donne l'occasion de rappeler les réticences et les inquiétudes du groupe RDSE à propos de ce fichier positif qui, malgré vos efforts, que nous reconnaissons, ne sont pas toutes levées.

D'une part, bien que vous ayez tenté de tenir compte des critiques formulées par le Conseil d'État et par la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, quant à la proportionnalité entre les données contenues dans ce fichier et son objectif, à savoir la lutte contre le surendettement, nous persistons à nous interroger sur la compatibilité d'un tel fichier avec le respect des libertés individuelles. Ce débat, qui n'est pas nouveau, agite d'ailleurs d'autres groupes que le nôtre.

D'autre part, nous regrettons l'absence d'étude d'impact sur ce dispositif. Certes, comme vous l'avez rappelé, de nombreuses études ont été réalisées, mais nous aurions souhaité une évaluation précise de son efficacité en termes de lutte contre le surendettement. Si ce registre permet effectivement à un certain nombre de ménages d'éviter le crédit de trop, celui qui met la tête sous l'eau, qui les fait basculer dans le surendettement, alors, ce sera une réussite. Mais les exemples étrangers, en particulier celui de la Belgique, ne sont guère encourageants : dans ce pays, le nombre de dossiers de surendettement a continué d'augmenter, malgré la mise en place d'un tel fichier.

Telles sont, entre autres, les raisons qui ont conduit plusieurs membres de mon groupe à douter comme moi de la nécessité et de l'efficacité de ce registre national des crédits aux particuliers créé par l'article 22 *bis* et à en proposer, par voie de conséquence, la suppression.

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch, pour présenter l'amendement n° 212.

Mme Mireille Schurch. Monsieur le ministre, vous avez rappelé, dès la discussion générale, votre attachement au registre national des crédits aux particuliers.

Nous partageons bien évidemment la volonté qui est la vôtre d'endiguer le surendettement. Cependant, comme nous l'avons dit en première lecture, nous pensons que le fichage systématique des consommateurs détenteurs de certains crédits ne constitue ni une réponse humaine ni une solution efficace pour les aider à faire face à leurs dépenses.

En premier lieu, par principe, nous sommes farouchement opposés à ce procédé, qui aboutit à interdire l'accès au crédit à certains de nos concitoyens, les plaçant devant l'alternative suivante : soit renoncer à la dépense, soit trouver un substitut plus nocif sur un marché parallèle.

Monsieur le ministre, une fois que l'on aura refusé un crédit à une famille, que va-t-on lui proposer pour faire face à ses dépenses ? Comment va-t-on l'aider pour vivre décemment ?

Ensuite, de notre point de vue, le dispositif que vous proposez est à la fois trop large pour respecter la vie privée de chacun, au regard notamment du principe de proportionnalité, et trop étroit pour être réellement efficace.

Comme nous l'avions également expliqué lors de la première lecture, un tel fichage systématique de plus de 10 millions de personnes fait peser un risque sur la protection des données personnelles. Il est donc difficilement acceptable au regard des libertés publiques. En effet, monsieur le ministre, depuis le mois de septembre, de nombreux exemples ont montré que l'exploitation illicite des données personnelles n'était pas une hypothèse d'école, aucun fichier n'étant hermétique.

Les députés ont, de surcroît, supprimé l'inclusion des opérations de rachat et de regroupement de crédits à la liste des crédits devant être obligatoirement déclarés, ce qui, comme M. Fauconnier l'a noté, risque de fragiliser la conformité du dispositif au principe de proportionnalité.

La question de la réintégration dans le périmètre du RNCP d'une partie des crédits immobiliers se posait en effet, ce qui m'amène à évoquer le second point de mon argumentation : l'inefficacité de la mesure.

Selon une étude du Crédit foncier, sur le marché européen, les crédits immobiliers représentent 87 % de l'endettement total des ménages à la fin de 2012 ; les 13 % restants sont constitués de crédits à la consommation. En France, le crédit immobilier représente 85 % de l'endettement total. Dès lors, comment penser que ce registre permettra d'évaluer efficacement l'endettement, si l'on en exclut la principale cause d'endettement ?

Ensuite, vous avez dit, monsieur le ministre, que ce registre responsabiliserait le prêteur. Nous ne voyons pas ce qui justifierait cette affirmation, qui pose d'ailleurs le problème du contrôle et de la sanction du comportement abusif des vendeurs de crédits. À ce titre, nous aurions aimé que nos propositions sur l'interdiction des « cartes confuses » et des crédits renouvelables soit mieux prises en compte dans ce projet de loi.

Enfin, lutter contre le surendettement, c'est également conserver le réseau de proximité de la Banque de France. Or le plan « Banque de France 2020 » impose la suppression de milliers d'emplois, sacrifie l'aide aux citoyens surendettés et la présence de la Banque de France au service des agents économiques et des collectivités locales.

Pour toutes ces raisons, que vous devriez pouvoir entendre, monsieur le ministre, nous demandons la suppression de cet article 22 *bis*.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. Nous n'allons pas recommencer le débat de première lecture, qui était passionnant, mais tout le monde l'a encore en mémoire.

Pendant des mois, au fil de très nombreuses auditions, nous avons été quelques-uns à essayer de trouver un compromis. Ce travail a associé des représentants des différentes commissions, mais, à son issue, chacun d'entre nous est resté sur ses positions, même si nous avons tous été ébranlés par certaines auditions - M. le ministre les a rappelées : la fédération CRESUS, le Secours catholique, le Secours populaire. On peut tout à fait légitimement estimer que ce projet de registre comporte quelques risques, mais même ceux d'entre nous qui y étaient le plus défavorables sortaient de ces auditions en reconnaissant que la situation actuelle n'était pas satisfaisante.

Je fais partie de ceux qui ont été totalement favorables à ce projet dès le début. Je suis encore convaincu, aujourd'hui, qu'il faut mettre en place ce fichier positif. Je rappelle que tous les Présidents de la République successifs - Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande - avaient promis la création de ce registre. Je n'emploie pas le mot fichier, parce que dès qu'on le prononce, tout le monde grimpe aux arbres dans ce pays - ce qui peut se comprendre !

M. Philippe Dallier. C'est juste la même chose !

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. Très sincèrement, la configuration de ce fichier me semble acceptable, puisque M. le ministre a essayé de reprendre ce dossier après un avis défavorable du Conseil d'État. Nous sommes favorables à ce registre, même s'il ne répond pas entièrement à nos attentes : nous le voudrions beaucoup plus performant, mais nous savons très bien que, s'il est modifié dans le sens que nous souhaitons, il risque de ne jamais voir le jour. Sans faire de procès d'intention, je vois bien que certains auteurs d'amendements, tout à fait sincères, voudraient rendre le fichier conforme à leurs attentes, c'est-à-dire plus efficace, quand d'autres se disent que, si on le rend plus efficace, il sera « plombé » et finira par être retoqué.

Je sais que ce registre ne permettra pas de résoudre tous les problèmes, mais je pense que c'est malgré tout un bon outil. Ce qui a été déterminant dans mon jugement, après l'audition de plusieurs magistrats, c'est la conviction que, lors des procès, les prêteurs qui ont « casé » vingt ou trente crédits *revolving* à la même personne ne pourront plus invoquer leur ignorance, en se retranchant derrière les obligations déclaratives de l'emprunteur - systématiquement, aujourd'hui, le prêteur s'en sort et le consommateur endosse la responsabilité. Or nous connaissons tous des situations dramatiques dans notre entourage.

M. Claude Bérit-Débat. C'est vrai !

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. Ce registre n'y changera peut-être pas grand-chose, mais je pense que chacun doit pouvoir prendre sa décision en conscience.

Les opinions défendues par les auteurs de ces deux amendements sont tout à fait respectables, mais je sais aussi que cette question divise les différents groupes politiques de notre assemblée. Mettons en place ce registre, faisons en sorte de le faire vivre et de convaincre ceux qui étaient réticents, prémunissons-nous contre les excès, mais, de grâce, agissons, car il y a urgence !

J'émets donc un avis défavorable sur ces deux amendements de suppression.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Sans surprise, l'avis du Gouvernement est défavorable.

En ce qui concerne les arguments portant sur le respect des libertés, je rappelle que notre projet initial de registre national des crédits aux particuliers avait reçu un avis négatif du Conseil d'État qui a relevé son caractère disproportionné, au motif qu'il intégrait les crédits immobiliers.

Madame Schurch, l'étude du Crédit foncier est juste, mais elle porte sur les ménages endettés et non sur les ménages surendettés : la plupart des ménages surendettés, par bonheur, ne sont pas propriétaires. Si vous étudiez la structure du surendettement telle qu'elle ressort des études de la Banque de France, l'essentiel des

crédits qui caractérisent aujourd'hui le surendettement sont des crédits à la consommation : si tel n'était pas le cas, nous n'assisterions pas à une telle offensive contre le crédit renouvelable !

L'étude du Crédit foncier porte sur l'endettement de tous les ménages, y compris les ménages surendettés. Évidemment, les sommes que l'on emprunte pour acheter un bien immobilier sont sans commune mesure avec celles que l'on emprunte pour acheter un bien mobilier ; la part du crédit immobilier dans l'endettement global est donc nécessairement beaucoup plus importante que celle du crédit à la consommation.

C'est donc la population surendettée qu'il faut prendre en compte. Si l'on examine sa situation de plus près, on constate que six à huit crédits à la consommation par personne, en moyenne, expliquent le surendettement.

Le Conseil d'État nous a demandé de revoir notre copie, ce que nous avons fait. Dans sa nouvelle version, notre projet a reçu un avis favorable du Conseil d'État, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH : ces trois instances ont estimé que ce registre ne portait pas atteinte aux libertés fondamentales, je tenais à le rappeler.

Je suis même prêt à vous proposer qu'un représentant de la CNIL siège au comité de suivi, de façon à apporter toute garantie sur le bon usage de ce registre au regard des libertés fondamentales. Si cet engagement oral ne vous suffit pas, je m'engage à déposer un amendement en ce sens, même si nous ne l'avions pas prévu.

M. le rapporteur a été particulièrement exhaustif. Ne nous faites pas dire ce que nous n'avons pas dit : le registre national des crédits aux particuliers ne va pas tuer le surendettement en France. Il va permettre de lutter contre le « malendettement » et de détecter plus précocement la réalité du surendettement afin de réagir plus vite. Pour les individus comme pour la collectivité, le désendettement coûte plus cher que la prévention de l'endettement. Ce combat justifie également l'intervention des ONG.

Comme je l'ai dit à Mme Schurch il y a deux jours, deux banques se sont distinguées en se prononçant en faveur de ce registre : une banque mutualiste et la Banque postale, la seule banque publique à 100 %. Or cette dernière connaît parfaitement les publics qui n'ont pas toujours facilement accès aux services bancaires.

Je pense que nous avons répondu aux arguments invoqués contre ce registre, car cette affaire n'est pas neuve, elle a une longue histoire. Notre réflexion a été longue à mûrir, y compris la mienne. En effet, quand je suis devenu ministre de la consommation, je n'étais pas favorable à ce registre : intuitivement, je réagissais comme ceux qui y sont hostiles aujourd'hui. À force de travailler sur ce dossier, en prenant connaissance des différents points de vue, je me suis forgé une conviction qui m'a amené à vous faire cette proposition. J'ajoute que celle-ci reprend un engagement issu de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, en lien avec les diverses organisations intervenant dans ce domaine.

J'émets donc un avis défavorable sur ces deux amendements de suppression et je me retourne vers mes collaborateurs pour leur demander de préparer un amendement visant à préciser, à l'alinéa 13 de l'article 22 *bis*, qu'un représentant de la CNIL siège au sein du comité de suivi. Si cette précision est de nature à rassurer certains d'entre vous, le Gouvernement est prêt à l'apporter.

M. le président. La parole est à M. Alain Fauconnier, rapporteur.

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. J'ajoute que la commission avait tenu à ajouter la présence de deux députés et de deux sénateurs au sein du comité de suivi, alors qu'elle n'était pas prévue par le texte initial du projet de loi. Bien évidemment, je suis très favorable à ce que la CNIL soit intégrée au dispositif.

M. le président. La parole est à M. Claude Bérit-Débat, pour explication de vote.

M. Claude Bérit-Débat. Je suis tout à fait défavorable à ces deux amendements, mais cela n'a rien à voir avec la personnalité de leurs auteurs ! Comme l'a dit M. le rapporteur, nous avons longuement travaillé en amont sur ce projet de loi et nous avons acquis la conviction qu'il était nécessaire de mettre en place un dispositif pour lutter contre ce fléau qui frappe des personnes dépourvues de moyens et peut entraîner des conséquences humaines terribles - j'ai eu connaissance, autour de moi, du cas de personnes conduites au suicide.

Nous n'allons pas mettre fin au surendettement, mais nous allons limiter certaines pratiques. Je suis tout à fait favorable à ce registre et je voterai donc contre ces amendements de suppression. Il suffit d'écouter les représentants des organismes que nous avons auditionnés - la fédération CRESUS, le Secours catholique, le Secours populaire et les associations locales - pour prendre la mesure des conséquences d'un dispositif qui n'est pas maîtrisé. Ce registre n'est pas la panacée, mais il nous permettra d'avancer, c'est pourquoi il ne faut pas supprimer cet article.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Joël Labbé, pour explication de vote.

M. Joël Labbé. En première lecture, mes chers collègues, j'étais intervenu pour vous dire que la situation du surendettement était dramatique, mais qu'il était tout aussi dramatique d'en arriver à retenir ce type de fichage comme solution. J'ai provoqué un débat au sein du groupe écologiste et je dois reconnaître que mes collègues

et moi-même sommes extrêmement partagés sur ce sujet, comme le tissu associatif et le reste de la société, d'ailleurs.

Pour nous, écologistes, le recours systématique à des pratiques de fichage n'est pas acceptable, pas plus que l'accentuation du contrôle social, avec la création d'un outil quelque peu disproportionné et inadapté face aux causes profondes du surendettement - il vaudrait mieux s'interroger davantage sur leur nature.

Dans leur ensemble, les écologistes sont attentifs au respect des libertés individuelles et intellectuelles, mais ce n'est pas leur privilège, car vous l'êtes tous également, mes chers collègues ! En revanche, ils ne peuvent pas accepter la stigmatisation des pauvres. Or force est de constater que l'on entend trop souvent le discours consistant à leur reprocher de s'acheter des biens qu'ils ne peuvent pas s'offrir.

Quelle est la réalité du surendettement ? Sur les 220 000 dossiers de surendettement déposés en 2012, 15 000 à 20 000 dossiers correspondent à des excès de crédit, du type de ceux que l'on peut observer chez un acheteur compulsif, le reste étant lié à des accidents de la vie qui se produisent, hélas, de plus en plus et trop souvent : chômage, séparation, maladie mettent certaines personnes dans l'impossibilité de faire face à leurs charges. J'ajoute qu'il existe des surendettés sans crédit, tous ceux qui ne peuvent plus faire face à leurs échéances de loyer, à leurs factures d'énergie, etc.

Ficher ces personnes leur permettra-t-il de résoudre leurs problèmes, de retrouver un emploi, de voir leur salaire augmenter ou leur loyer baisser ? Bien sûr que non !

Nous savons, monsieur le ministre, que vous avez entendu nos réserves.

Vous avez réussi à contenir l'étendue du fichier, ne visant que les crédits à la consommation, ces crédits proposés par des sociétés financières qui ne s'embarrassent guère de connaître la solvabilité réelle des personnes et martèlent leurs messages publicitaires par tous moyens - affiches 4x3, spots à la télévision et à la radio, démarchage téléphonique - en oubliant souvent de préciser le coût réel de leurs services. Telle est, aussi, la réalité !

Par ailleurs, le projet de loi contient d'autres dispositifs visant à contrecarrer ces pratiques désastreuses, qu'il s'agisse de lier trop étroitement les cartes de crédit aux avantages de la fidélité ou d'oublier de proposer des crédits amortissables plutôt que des crédits renouvelables, et des assurances ont été prises pour que le fichier ne devienne pas un fichier de prospects.

Monsieur le ministre, j'ai bien pris note de votre volonté de travailler en urgence pour associer la CNIL au comité de suivi. De ce fait, et parce que j'ai une position à arrêter dans un groupe partagé sur la question, j'ai décidé, malgré les réserves que j'ai exprimées, de vous faire confiance et de ne pas voter ces deux amendements de suppression.

C'est donc en confiance que nous vous suivons sur cette disposition, qui est un point clé de votre projet de loi, tout en espérant - mais je sais cette préoccupation partagée - qu'un travail sera également mené sur les causes de certaines situations. Ces causes sont évidemment sociétales, et nous avons à nous y intéresser pour améliorer la situation, renforcer les solidarités et œuvrer en faveur de la justice sociale et de la justice fiscale. *(Mme Marie-Noëlle Lienemann applaudit.)*

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier, pour explication de vote.

M. Philippe Dallier. Je ne voterai pas non plus ces amendements de suppression, étant très favorable à la constitution de ce fichier - ou de ce registre, appelez-le comme vous voulez !

Je fais même partie de ceux qui auraient souhaité aller plus loin. Mais, je m'empresse de vous le dire, monsieur le rapporteur, ce n'est pas du tout dans l'idée de plomber le dispositif pour qu'il soit retoqué ! Je pense simplement que, pour être véritablement efficace, il faudrait inclure les regroupements de crédits et les crédits immobiliers dans le dispositif et je proposerai deux amendements dans ce sens ; nous verrons bien quel sort leur sera réservé.

Nous devons être efficaces et, à ce titre, j'ai effectivement du mal à comprendre les arguments de la CNIL sur le sujet. Lorsque vous utilisez votre carte bleue, on vérifie bien que votre compte est créditeur avant de vous délivrer de l'argent… De quoi est-il question ? Est-ce vraiment une atteinte à la liberté que de savoir un compte débiteur ? La CNIL doit déjà gérer tant de sujets, entre les questions relatives à la géolocalisation, celles qui concernent les écoutes téléphoniques et sur internet, la NSA et tout le reste ! Vraiment, nous sommes ici dans un autre registre !

Je ne considère pas que l'on protège la liberté individuelle en laissant une personne s'endetter, avec les conséquences qui en découleront et que tous les élus locaux recevant des particuliers connaissent bien. C'est par exemple en accueillant au centre communal d'action sociale une personne venue demander un prêt gratuit que nous découvrons qu'elle a déjà contracté une multitude d'emprunts. Cette situation concerne parfois même des propriétaires !

Je suis donc très favorable à ce registre et j'aurais souhaité que nous poussions plus loin ce dispositif. Nous verrons bien si nous pouvons le faire, mais, en tous les cas, je ne peux pas voter ces amendements de suppression.

M. Jean-Claude Lenoir. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Valérie Létard, pour explication de vote.

Mme Valérie Létard. Sans trop rallonger les débats, je souhaite rappeler la position historique du groupe UDI-UC que je représente aujourd'hui : voilà des années que nous déposons, de façon régulière, des propositions de loi sur cette question, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

J'ai même des souvenirs datant de mon arrivée dans cette assemblée, en 2001. J'étais la benjamine ; j'étais alors toute jeune ! *(Exclamations amusées.)*

M. Antoine Lefèvre. Ça n'a qu'un temps !

Mme Valérie Létard. Même si cela m'arrache le cœur de le reconnaître, mes chers collègues, nous vieillissons tous !

En 2001, donc, cette question était déjà au cœur de nos débats. Plus tard, à l'occasion de l'examen de la loi de sécurité financière, nous en avons discuté pendant des heures et des heures. Nous ne savions pas comment formaliser ce que nous parvenons, enfin, à coucher sur le papier, un dispositif autour duquel un consensus s'est créé tant, monsieur le ministre, grâce à votre travail au sein du Gouvernement qu'au travers des consultations organisées par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat et ayant vu la participation de parlementaires de toutes sensibilités.

Nous le voyons bien, le sujet est sensible et exige d'être bordé. Pour autant, nous avons besoin d'outils fiables et précis, nous permettant de prévenir ces situations dans lesquelles des personnes fragilisées sont parfois contraintes de « pousser la pelote », faute d'autres solutions, et de proposer à ces personnes un accompagnement. Ces mesures de prévention et d'accompagnement doivent être prises. En effet, on peut sans doute, quand il n'y a plus de solutions, orienter les familles vers certaines administrations et envisager, dans ce cadre, d'autres alternatives que celle qui consiste à contracter un crédit avec un taux d'intérêt les mettant encore plus en difficulté.

Selon moi, cette disposition, que nous avons essayé, les uns et les autres, d'équilibrer et de sécuriser, est vraiment dans l'intérêt des familles, des consommateurs et, en règle générale, de nos populations.

Tout en partageant l'avis de Philippe Dallier, je n'ai de nouveau pas déposé d'amendement sur les crédits immobiliers, car j'ai aussi entendu qu'il fallait procéder par ordre et installer ce fichier positif progressivement, en se concentrant, dans un premier temps, sur les crédits à la consommation. En revanche, je pense qu'il faut intégrer les rachats de crédits, dans la mesure où ils forment un rassemblement de crédits existants. Nous obtiendrons ainsi une photographie précise de la situation des familles, quelles qu'elles soient, en matière de crédits à la consommation.

Avec ce dispositif bien sécurisé, avec les partenariats qui seront instaurés et les commissions qui seront créées afin de permettre la consultation de tous les acteurs concernés tout au long de sa mise en œuvre, nous allons réellement faire un grand pas ! Certes, nous ne supprimerons pas tous les problèmes du jour au lendemain et la fragilité financière des familles ne disparaîtra pas. Mais si nous pouvons prévenir les difficultés, prendre les problèmes à la racine et accompagner les personnes, c'est une étape importante que nous aurons franchie au service de l'intérêt général !

C'est pourquoi je voterai contre ces amendements de suppression. Cette disposition, encore une fois, me semble aller dans le sens de l'intérêt des personnes fragiles.

M. le président. La parole est à M. Marc Daunis, pour explication de vote.

M. Marc Daunis. Je serai très bref puisque beaucoup de choses ont été dites et qu'il n'est pas utile de revenir sur bon nombre des arguments échangés. J'insisterai simplement sur un point : je n'accepterai jamais, à titre personnel, qu'au nom de la nécessité de ne pas stigmatiser les pauvres on opte pour une sorte de laisser-faire, de laisser-aller !

Cette réaction part d'un postulat très simple : n'importe lequel d'entre nous pourrait être confronté, un jour, à un accident de la vie et subir la violence d'un tel événement. Pour des raisons diverses, certaines personnes voient leur vie basculer du jour au lendemain. Qui peut affirmer, dans cette assemblée, qu'il resterait complètement serein face à un tel bouleversement, qu'il ne subirait aucune pression, ne serait-ce que celle qu'induit le regard du conjoint ou de l'enfant, qu'il ne finirait pas par nier, y compris vis-à-vis de lui-même, la violence de la situation et son besoin d'accompagnement ?

Je le constate tous les jours en tant que maire. Même dans des couches sociales qui ne sont pas forcément les plus défavorisées, il arrive que des personnes ne parviennent plus à faire face à la situation dans laquelle elles se retrouvent.

Nous ne pouvons pas prévenir et accompagner ces cas sans un certain nombre d'outils. Ce répertoire - le terme « fichier » peut choquer, mais il n'y en a pas d'autres et nous devons l'assumer - est à cet égard nécessaire. Parfois, les personnes s'adressent au centre communal d'action sociale pour des sommes très modiques, mais, additionnées les unes aux autres, ces sommes finissent par représenter, dans de nombreux cas, des montants importants.

C'est pourquoi je rejoins nos collègues ayant indiqué qu'ils ne pouvaient pas voter ces amendements de suppression.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Mirassou, pour explication de vote.

M. Jean-Jacques Mirassou. Il n'est bien sûr pas satisfaisant de devoir, en extrême limite, employer un moyen tel que ce fameux fichier. Pour autant, c'est le seul moyen efficace qui est à notre portée et l'urgence de la situation nous incite à y avoir recours, tout en veillant à ce qu'il soit utilisé avec discernement.

Je rejoins complètement l'intervention que Joël Labbé vient de faire, consistant à décortiquer les raisons des cas d'endettement multiple et, donc, à faire œuvre de pédagogie pour permettre, face à l'agressivité croissante de certains en termes d'incitation à l'achat, l'émergence d'un comportement plus citoyen. Cela demandera du temps, mais c'est nécessaire, notamment vis-à-vis des familles qui, sur le plan économique, sont les plus vulnérables. Du reste, monsieur le ministre, j'ai la conviction que le texte que vous nous présentez aujourd'hui s'inscrit globalement dans cette tentative de faire naître une approche plus citoyenne et, en quelque sorte, plus vertueuse.

Comme je l'indiquais, j'ai conscience que la situation n'est pas dans l'absolu satisfaisante. Je ferai même, dans la continuité de nos débats d'hier, une métaphore médicale : le fait que nous nous intéressions, ici, à un traitement symptomatique ne nous empêche pas, en amont, de nous attaquer aux racines du mal, aux causes plutôt qu'aux effets, donc de rechercher un traitement étiologique.

Par conséquent, c'est sans ambiguïté que je vais moi aussi refuser de voter ces amendements de suppression.

M. le président. La parole est à Mme Évelyne Didier, pour explication de vote.

Mme Évelyne Didier. Je confirme que nous débattons de ces questions depuis un certain temps. Je me souviens encore de nos débats autour du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, le projet de loi Lefebvre : nous avions abordé cette question et ma collègue Valérie Létard avait déjà tenté, à cette occasion, de me convaincre.

Je crois qu'il faut respecter la position de chacun. Nous avons tous connu, à titre personnel ou collectif, dans le cadre de nos fonctions, des personnes surendettées et nous avons tout fait pour les aider, avec les moyens qui sont les nôtres. On ne peut donc invoquer une quelconque indifférence de qui que ce soit à l'égard de ces situations.

Il se trouve simplement que nous n'avons jamais cru à cet outil et que nous l'exprimons. Selon nous, il aurait fallu s'attaquer davantage à certains dispositifs tels que ces fameuses cartes confuses *(M. Marc Daunis opine.)* ou certains crédits. Si nous pouvions travailler sur ces sujets, ce serait vraiment formidable ! Ce sera peut-être une prochaine étape… En tout cas, nous le souhaitons.

Vraiment, nous avons ce désaccord de fond sur l'outil, que nous ne jugeons pas des plus pertinents, pour toutes les raisons que nous avons déjà développées, notamment Mireille Schurch voilà quelques instants.

Nous avons, nous aussi, mené plusieurs auditions. Nous avons notamment rencontré le Secours populaire, qui nous a expliqué avoir pour règle de ne jamais se prononcer sur un texte de loi - dont acte ! -, et le Secours catholique, lequel nous a indiqué être prêt à essayer l'outil qu'on lui a présenté. Au fond, cela traduit le fait qu'il est clair pour tous que ce dispositif n'est pas l'outil universel susceptible de régler tous les problèmes. D'ailleurs, vous n'avez rien prétendu de tel, mes chers collègues qui défendez cette disposition.

Quoi qu'il en soit, ne prenez pas notre position pour une position de défiance vis-à-vis de vous et de ce que vous représentez ! Considérez vraiment que nous avons un désaccord sur le fond, pour toutes les raisons que nous avons indiquées ! L'avenir dira qui a raison… Sans doute personne entièrement…

Mme Valérie Létard. Bien sûr !

Mme Évelyne Didier. … et tout le monde un peu !

Je souhaiterais donc demander au ministre qu'il nous indique comment sera dressé le bilan de cette mesure. Je ne pense pas à un rapport supplémentaire, loin de là ! Mais il faudrait trouver le moyen d'établir, à un moment donné, peut-être avec les associations concernées ou les centres médico-sociaux traitant de ces questions, un bilan de l'opération permettant de voir si cette mesure est utile et comment elle peut être amplifiée et prolongée.

Il est bien évident que nous devons tous - c'est en tout cas un point qui nous tient à cœur au sein du groupe CRC - lutter contre des processus mettant les familles dans des situations désespérées ou, parfois, inextricables.

M. le président. La parole est à M. Charles Revet, pour explication de vote.

M. Charles Revet. Ayant déposé, à deux ou trois reprises au cours des dernières années, une proposition de loi visant à créer le fichier positif, je ne pourrai bien sûr pas voter ces deux amendements de suppression. Au demeurant, monsieur le ministre, ma proposition de loi était beaucoup plus simple : elle comprenait cinq ou six articles. Elle s'attaquait à ce problème majeur auquel beaucoup de nos concitoyens sont confrontés, celui d'un surendettement inacceptable et qui aurait pu ne pas intervenir.

Je m'expliquerai en quelques mots. J'ai été président de l'OPAC de la Seine-Maritime, l'Office public d'aménagement et de construction, et un jour est venue à ma permanence une famille qui me demande de l'aide, parce que sa maison va être vendue et qu'elle ne sait pas comment faire pour se reloger.

Face à ce type de cas, le dispositif que nous avions mis en place à l'OPAC consistait à racheter le logement, chaque fois qu'il était possible, et à maintenir la famille dans les locaux tout en lui ouvrant la possibilité d'un rachat ultérieur si sa situation financière s'améliorait.

Bien entendu, dans ce genre de procédures, on cherche à connaître la situation de la famille. Eh bien, quelle n'a pas été alors notre surprise de découvrir que cette famille avait réussi à se faire octroyer, en moins de deux ans, trente-huit crédits à la consommation, dont certains se reportent sur les autres !

Même si nous nous sommes efforcés de prendre en compte leur situation et de les emménager, il est évident que la situation de ces personnes restera très difficile pendant de longues années.

Monsieur le ministre, je voterai les amendements qui seront proposés tout à l'heure afin d'assouplir quelque peu le dispositif, qui ne doit pas être trop complexe. Il est nécessaire néanmoins qu'il soit bien cadré, parce qu'il faut préserver la situation des personnes et éviter que des organismes ne puissent accéder au registre. Il faut être extrêmement prudent sur ce dernier point.

Cela dit, je pense que ce registre constitue une avancée, et je voterai donc contre les deux amendements de suppression.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. J'ai bien entendu les explications des uns et des autres. D'abord, je tiens à le préciser, nous ne voulons nullement faire un procès d'intention au Gouvernement et à M. le ministre. Nous avons bien compris que vos explications, monsieur le ministre, procédaient autant de la raison que de votre attachement aux libertés individuelles.

Notre amendement découlait de deux considérations. Premièrement, nous sommes sceptiques sur l'efficacité de ce registre, et les exemples de mise en place de ce type de mécanisme dans d'autres pays justifient ce scepticisme. Deuxièmement, il y a bien sûr la question des libertés individuelles. La création d'un fichier n'est jamais quelque chose d'homéopathique, mon cher collègue Jean-Jacques Mirassou, quand il s'agit des libertés individuelles. Vous-même et d'autres collègues sur la partie gauche de l'hémicycle l'ont souvent répété, à juste titre.

J'ai bien entendu le rappel historique fait par notre toujours jeune collègue Valérie Létard. Toutefois, en tant que représentant d'un groupe qui tient le même langage sur les libertés individuelles - quels que soient les gouvernements - depuis 124 ans dans cette assemblée - c'est un peu plus long du point de vue historique -, je me permets de dire qu'il est bon, dans de tels débats, de rappeler systématiquement la nécessité d'être extrêmement prudent sur ces questions. Car aucun procès d'intention n'est fait…

M. Claude Dilain. C'est vrai !

M. Jacques Mézard. … ni aux uns, ni aux autres.

Au-delà de l'Histoire, nous avons en mémoire les propos tenus par les uns et les autres sur d'autres projets de fichiers ou de registres, même dans les années proches. Il est donc toujours essentiel de rappeler ce message.

Notre groupe est profondément attaché aux libertés individuelles. Quand on est au pouvoir, monsieur le ministre, il faut assumer l'équilibre entre l'intérêt général et les libertés individuelles. C'est toujours difficile. Vous le savez à présent, puisque vous êtes aux responsabilités.

Vous proposez, par voie d'amendement - ce serait une bonne chose -, d'intégrer la CNIL au dispositif.

M. Antoine Lefèvre. Elle l'est déjà !

M. Jacques Mézard. Sur toutes les travées de cette assemblée, il est souvent reproché à la CNIL de ne pas être assez ferme sur un certain nombre de dossiers. Mais lorsqu'elle donne des avis, et c'est nécessaire dans ce type de cas, surtout avec les nouvelles technologies, il faut en tenir compte.

Je pense donc qu'intégrer la CNIL au dispositif est une solution. Nous serons attentifs à la mise en œuvre et à l'évolution de ce mécanisme.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je n'aime pas les prêches *(Sourires.)*,…

M. Antoine Lefèvre. Vous en faites pourtant de beaux !

M. Jacques Mézard. … mais il convenait de rappeler certains points. Cela étant fait, monsieur le ministre, je retire l'amendement. *(Merci, cher collègue ! sur plusieurs travées du groupe socialiste.)*

M. le président. L'amendement n° 50 est retiré.

La parole est à Mme Mireille Schurch, pour explication de vote sur l'amendement n° 212.

Mme Mireille Schurch. Je voudrais préciser l'objet de l'amendement déposé par notre groupe.

Nous en sommes tous d'accord, ce projet de loi vise à aider les consommateurs et, s'agissant de cet article, à lutter contre le surendettement. La question est donc de savoir quelle est la meilleure manière de lutter contre ce fléau.

Notre collègue Charles Revet a bien expliqué ce que l'on pourrait nommer l'agressivité commerciale de certains enseignes *(Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.)* : sans cela, comment peut-on en arriver à cumuler trente-huit crédits à la consommation ?

Monsieur le ministre, nous avons proposé d'interdire le démarchage téléphonique, les cartes confuses ainsi que le crédit renouvelable. Il s'agissait de protéger les plus faibles parmi les consommateurs. Vous n'y avez pas répondu favorablement.

À présent, vous nous proposez un fichier. D'abord, je ne sais pas pourquoi on qualifie ce fichier de « positif ». C'est un fichier qui répertoriera nos concitoyens les plus pauvres,…

M. Charles Revet. Ce ne sont pas les plus pauvres !

Mme Mireille Schurch. … les personnes surendettées. Nous sommes profondément hostiles à tout fichier.

En effet, aujourd'hui plus qu'hier, aucun fichier n'est hermétique. Avec le développement des technologies modernes, il y a forcément une grande porosité des différents fichiers. En fichant, en pointant, en stigmatisant des personnes qui pourraient peut-être s'en sortir, nous anticipons donc sur des dérives futures.

Par ailleurs, nous assistons à un éloignement de la Banque de France des territoires. Nous vous rappelons que la Banque de France jouait un rôle éminent auprès des personnes surendettées. Pourquoi donc ne pas conforter les missions de la Banque de France dans les territoires, plutôt que de créer un fichier ?

M. Philippe Dallier. C'est trop tard !

Mme Mireille Schurch. D'autant que l'une des missions de la Banque de France était d'accompagner les personnes surendettées une fois que le surendettement était constaté. Comme vous le demandait ma collègue Évelyne Didier, une fois que la personne est inscrite à ce fichier, *quid* de son accompagnement ?

Enfin, les associations de consommateurs que nous avons auditionnées, et non des moindres, comme l'UFC-Que Choisir, la CNL, la Confédération nationale du logement, ou la CLCV, la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, sont hostiles à ce fichier. On ne peut donc pas considérer que ce débat ne repose sur rien, puisque nous avons écouté les différents acteurs.

Les associations de consommateurs s'interrogent : ce fichier sera-t-il efficace ? Rien n'est moins sûr, puisque vous avez retiré du dispositif la principale source d'endettement, à savoir le crédit immobilier.

Nous maintenons donc notre amendement, pour réaffirmer fermement notre hostilité à toute forme de fichage et rappeler que d'autres solutions sont possibles. Nous avons formulé des propositions en ce sens, monsieur le ministre, et nous regrettons que vous n'y ayez pas répondu favorablement.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Je serai bref. Je prolongerai d'abord la réflexion du président Mézard. Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante, disait Montesquieu. En l'occurrence, nous avons été extrêmement prudents, parce qu'il n'est pas anodin de créer un tel registre.

Nous avons en effet consulté la CNIL et nous avons travaillé avec les services de Mme Falque-Pierrotin sur ce registre. Nous avons aussi consulté le Conseil d'État spécifiquement, qui nous a obligés à diviser par deux la taille du registre. De même, nous avons consulté la CNCDH, la Commission nationale consultative des droits de l'homme. À partir de ces avis, nous avons élaboré une réponse, afin de trouver, comme vous l'avez dit, monsieur Mézard, un équilibre entre l'intérêt général, le respect des libertés fondamentales et la lutte contre l'exclusion.

En outre, 10 à 11 millions de personnes détentrices d'un crédit à la consommation, je le répète, ne constitueront pas un registre des pauvres, mais un registre de ceux qui détiennent un tel crédit. Cessons donc

de parler de « registre des pauvres ». Cette mesure permettra, en tout cas je l'espère, d'éviter que certains ne soient plus pauvres demain parce qu'ils seront plus endettés qu'ils le sont aujourd'hui.

Comme l'a souligné M. Labbé, il est vrai que la société est divisée sur ce projet. Ainsi, le mouvement consumériste, étant précisément consumériste, est plutôt hostile au registre, alors que les associations de lutte contre l'exclusion - Secours populaire, parce que nous connaissons son opinion ; Secours catholique, parce qu'il a porté la proposition ; ou encore CRESUS, parce qu'il lutte partout en France contre le surendettement - y sont au contraire favorables.

Parmi les banques, certaines sont pour, d'autres contre. À l'UMP, au parti socialiste, chez les Verts, il y a également des voix pour et des voix contre, ce qui est sans doute un peu moins vrai à l'UDI-UC où c'est plus homogène *(M. Jean-Claude Lenoir s'exclame.)*, au parti communiste où c'est plus homogène aussi, ainsi qu'au RDSE, où c'est, semble-t-il, assez homogène.

Pour répondre à Mme Didier, je rappelle que l'alinéa 13 de l'article 22 *bis* prévoit la constitution d'un comité de suivi et que l'alinéa 5 de l'article 22 *sexies* prévoit que le Gouvernement remettra, cinq ans après la promulgation de la loi, un rapport sur la réalisation du registre et la mise en œuvre et ses résultats. Les éléments d'évaluation du registre sont donc d'ores et déjà programmés.

Si le débat a été aussi long, cela a été évoqué par plusieurs parlementaires auteurs de propositions de loi, c'est bien parce que la constitution de ce registre n'est pas anodine.

Par ailleurs, certains proposent de supprimer les cartes confuses. Or, je le répète, parmi toutes les cartes délivrées par les enseignes, les cartes confuses n'en représentent plus qu'une sur sept. Il est encore plus compliqué d'en faire aujourd'hui, grâce au projet de loi. En outre, le registre national des crédits aux particuliers permet d'en finir avec les cartes confuses, en tout cas pour les plus pauvres, puisque, par définition, le possesseur d'une carte confuse est à la fois détenteur d'un crédit à la consommation et d'un compte de fidélité, le tout sur une seule et même carte. Or la personne qui apparaît comme insolvable sur le registre national des crédits aux particuliers ne pourra pas se faire délivrer une telle carte.

Donc, *de facto*, sur cette question, la situation s'éclaircira. Je rappelle d'ailleurs que le projet de loi oblige les enseignes qui délivrent des cartes confuses à proposer une carte de fidélité simple. C'est aussi un progrès très important.

Au reste, le projet de loi comprend une série de mesures d'encadrement du crédit à la consommation et du crédit renouvelable qui, je crois, vont dans le sens des préoccupations exprimées par le groupe CRC.

Enfin, je remercie le groupe RDSE d'avoir retiré son amendement. Le Sénat va maintenant se prononcer sur l'amendement de suppression présenté par le groupe CRC. Je reste convaincu que l'adoption de cet article constituerait un véritable progrès pour notre pays, parce que ce registre, parmi d'autres armes, permettrait de lutter contre le surendettement et d'éviter que le nombre de personnes endettées ne soit encore plus important.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 212.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 359, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 13, après la deuxième phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

Il comprend également un représentant de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Il s'agit de l'amendement qui prévoit que le comité de suivi comprend également un représentant de la CNIL.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 359.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 106, présenté par Mmes Létard et Dini, M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

I. - Alinéas 22, 44, 56, 66, 68, 72, 74 et 82

Supprimer ces alinéas.

II. - En conséquence, alinéa 45

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« III. - Le ...

III. - Alinéa 86

Supprimer les mots :

, dans les conditions prévues par le décret mentionné au III de l'article L. 333-10

La parole est à Mme Valérie Létard.

Mme Valérie Létard. Cet amendement est le pendant de l'article 22 *septies* qui a été introduit sur l'initiative du rapporteur Alain Fauconnier. Son adoption permettrait de toiletter un peu l'article 22 *bis*, en cohérence avec l'amendement qui vise à supprimer les neuf décrets en Conseil d'État toujours cités dans le texte et qu'il faudrait mettre en œuvre avant de pouvoir appliquer le registre national.

Autant vous dire que nous ne sommes pas au bout de nos peines si nous ne choisissons pas clairement, soit les deux décrets proposés par M. Fauconnier à la suite du travail mené en concertation avec l'ensemble des élus qui ont examiné ce sujet, soit les neuf décrets.

Soyons cohérents jusqu'au bout : la commission et le Sénat ont adopté la simplification et le passage par deux décrets, ce qui est très clair et répond vraiment à deux questions qu'il fallait traiter. *A contrario*, pourquoi laisser neuf décrets alors qu'on affirme qu'il n'en faut que deux ? Cela n'a pas de sens.

Cet amendement de bon sens tend à respecter la cohérence, en garantissant que ce registre national s'appliquera dans un délai raisonnable, à un moment où les populations concernées ont bien besoin de pouvoir bénéficier de ce fichier.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. Avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Il s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 106.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 108, présenté par Mmes Létard et Dini, M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéa 28

Supprimer les mots :

, lorsqu'ils sont utilisés

La parole est à Mme Valérie Létard.

Mme Valérie Létard. Monsieur le président, si vous me le permettez, je défendrai en même temps les amendements n^{os} 108, 107 et 109, qui sont tous relatifs aux crédits concernés par les obligations de déclaration des établissements bancaires au registre national des crédits aux particuliers.

Lors de la discussion générale, le groupe UDI-UC - je n'y reviens pas - a salué l'équilibre proposé pour ce registre national. Néanmoins, il nous apparaît que quelques détails mériteraient d'être précisés et ajoutés, comme l'a aussi rappelé Philippe Dallier.

L'amendement n° 108 a pour objet d'inclure l'ensemble des crédits renouvelables, y compris ceux qui ne sont pas utilisés, dans les crédits concernés par le RNCP. Ainsi, les établissements bancaires devront déclarer le montant des crédits renouvelables détenus par les emprunteurs qu'ils sont susceptibles d'utiliser. Cette mesure de transparence permet d'être plus fidèle à la réalité de l'endettement des ménages. Figureraient ainsi au RNCP les sommes potentiellement utilisables par les particuliers, sans que ceux-ci aient besoin de subir un contrôle de solvabilité au moment de leur utilisation. Si ces montants n'apparaissent pas, le registre ne sera pas complet et sa consultation ne reflétera pas la situation des particuliers pour lesquels il sera sollicité.

L'amendement n° 109 est une sorte de repli du précédent, puisqu'il tend à obliger les établissements de crédit à déclarer le montant total des crédits renouvelables sous une autre forme que celle qui est proposée dans l'amendement n° 108.

Enfin, l'amendement n° 107 vise à reprendre une mesure qui avait été adoptée en première lecture et qui a été supprimée du texte lors de son passage à l'Assemblée nationale. Il s'agit bien sûr d'élargir le champ du registre aux opérations de rachat et de regroupement de crédits. Comme je le rappelais tout à l'heure, lorsque plusieurs crédits sont regroupés en un seul pour tenter de les étaler en vue d'une meilleure organisation, si cet ensemble de crédits n'est pas pris en compte dans le fichier, celui-ci ne sert plus à rien, puisque ce sont les situations les plus fragiles qui font l'objet des opérations de rachat et de regroupement de crédits. C'est pourquoi il me semble nécessaire de revenir au dispositif que nous avions adopté en première lecture et qui a disparu au cours de la navette.

Tel est l'objet de ces trois amendements.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. Je suis tellement attaché à ce fichier que je suis vraiment tiraillé. Je crains que le fait d'ajouter sept ou huit millions de personnes ne devienne, lors des arbitrages effectués par le Conseil constitutionnel, la justification pour retoquer cette mesure.

Par conséquent, j'émets un avis défavorable sur cet amendement, même si je partage totalement les propos que vous venez de tenir, madame Létard. Nous sommes sur l'équilibre.

M. Christian Cointat. Renforçons l'équilibre !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Mme Létard ne sera pas surprise par une argumentation que j'ai déjà développée et que je pourrai également exposer à M. Dallier.

Pour ma part, puisque la remarque vient d'être formulée, je ne pense pas que, au travers de ces amendements qui visent à donner davantage de poids au registre, vous cherchiez juste à le rendre disproportionné pour qu'il soit invalidé par le Conseil constitutionnel.

Pour être honnête, je reconnais que notre point de départ était le même que vous. Nous sommes donc partis du point auquel vous voulez arriver. Toutefois, le Conseil d'État et la CNIL, après consultation, nous ont adressé une recommandation extrêmement précise.

Par conséquent, j'écarterai le principe de l'élargissement du champ du registre aux crédits immobiliers, au rachat de crédits dès lors qu'il s'agit de crédits immobiliers, parce que nous l'avons déjà prévu pour les crédits renouvelables, et aux crédits renouvelables dès lors qu'ils sont inactifs. Bref, tout ce qui peut, au regard de l'équilibre auquel nous sommes parvenus, donner un caractère disproportionné à ce registre…

M. Philippe Dallier. Merci !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. … au regard de l'objectif visé me semble être une prise de risque trop grande.

Aussi, le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement n° 108.

M. le président. La parole est à M. Philippe Dallier, pour explication de vote.

M. Philippe Dallier. S'agissant des crédits immobiliers, je ne défendrai pas l'amendement que j'ai déposé.

Un sénateur du groupe UMP. C'est dommage !

M. Philippe Dallier. Je l'ai dit, je souhaiterais que le registre contienne tout. C'est la seule garantie qu'il soit efficace dans tous les cas de figure. Enlevons les crédits immobiliers, mais pour le reste, c'est-à-dire les crédits renouvelables visés par l'amendement n° 108, cela me semble être de bon sens.

En effet, lorsqu'une autorisation de découvert est accordée, si elle n'est pas utilisée, elle existe toujours. Or la conclusion d'un contrat pour obtenir un autre crédit masquera cette autorisation de découvert, qui pourra pourtant être employée dès le lendemain. Nous le constatons, il existe encore des possibilités pour passer au travers des mailles du filet.

J'ai tout de même du mal à comprendre que cela puisse suffire à faire basculer dans l'inacceptable, pour le Conseil d'État et la CNIL, la constitution de ce registre.

Monsieur le rapporteur, je suis comme vous : je ne sais pas quoi faire, car j'ai très envie de voter l'amendement, mais si au bout du compte tout cela passe à la trappe ce sera assez regrettable. Je vais peut-être tout simplement m'abstenir.

M. le président. La parole est à M. Charles Revet, pour explication de vote.

M. Charles Revet. J'avoue que je ne comprends pas très bien votre position, monsieur le ministre. Un crédit renouvelable, c'est bien un crédit à la consommation, et je ne vois pas pour quelle raison il ne serait pas déclaré au même titre. En effet, il peut créer les mêmes inconvénients pour la personne qui l'a contracté. Aussi, je ne vois pas pourquoi les modalités du texte lui-même pourraient être remises en cause du fait de l'insertion du crédit renouvelable. Cela risque de limiter de façon importante le résultat escompté du texte qui nous est présenté.

Par conséquent, je voterai les trois amendements n^{os} 108, 107 et 109, car ils complètent l'ensemble du dispositif et participent de la même démarche.

M. le président. La parole est à Mme Valérie Létard, pour explication de vote.

Mme Valérie Létard. J'ai bien compris les risques et les difficultés évoquées, mais ces amendements comportent un certain nombre d'éléments importants.

Monsieur le ministre, je l'ai rappelé précédemment pour les crédits immobiliers, à l'instar de Philippe Dallier qui nous a montré tout son bon sens en acceptant de ne pas défendre son amendement, on voit bien que

l'inscription de certaines mentions serait tellement lourde qu'elle pourrait mettre en péril la mise en œuvre de ce fichier.

Toutefois, à côté de cela, il existe des éléments comme ceux que nous venons d'évoquer. Pourquoi n'inscrirait-on pas dans le fichier certains crédits à la consommation, qu'ils soient utilisés ou non ? Surtout, les rachats de crédits sont caractéristiques de situations assez délicates, vous le savez bien, monsieur le ministre. C'est à mes yeux le cœur du problème, en tout cas la partie la plus sensible. Aussi, il est nécessaire de faire figurer ces rachats de crédits dans le registre national.

S'agissant des trois amendements que j'ai présentés, et particulièrement pour celui qui traite des rachats de crédits, je souhaiterais que le Sénat se prononce.

M. le président. La parole est à M. Henri Tandonnet, pour explication de vote.

M. Henri Tandonnet. J'insiste pour que les amendements de Mme Létard soient retenus.

Si l'on évoque les crédits à la consommation, il faut être complet. Sinon, on créera une brèche dans laquelle les consommateurs en difficulté ou les commerçants malveillants vont s'engouffrer.

En revanche, la situation des crédits immobiliers est très différente. Leur exclusion du registre me semble tout à fait normale, d'une part, parce qu'ils sont très nombreux et, d'autre part, parce qu'ils sont déjà inscrits aux hypothèques. D'ailleurs, tout organisme de crédit peut consulter le fichier des hypothèques et relèvera les crédits immobiliers. Par conséquent, ces crédits ne présentent aucun danger pour les organismes bancaires.

Autrement dit, avec les hypothèques pour les crédits immobiliers et avec le registre national pour tous les crédits à la consommation, le spectre entier des crédits sera couvert.

Je le répète, ne laissons aucune faille, sinon tout le monde va s'y engouffrer.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Les rachats de crédits à la consommation figurent déjà dans le fichier. C'est le cas de ceux qui veulent restructurer leurs dettes. En revanche, sont exclus les rachats de crédits mixtes, et je vais vous expliquer pourquoi.

Lorsque notre texte est arrivé au sein de la section des finances du Conseil d'État, il s'est fait « étrillé » - je ne sais pas si le mot est tout à fait correct -, en tout cas vigoureusement critiqué pour que nous reprenions notre texte.

Nous avons alors demandé à l'assemblée générale du Conseil d'État de nous donner un avis. C'est à partir de cet avis que nous avons construit la réponse. Croyez-le bien, c'est en nous fondant sur cette analyse que nous sommes arrivés devant vous avec la volonté d'aboutir.

Je vous le redis, nous sommes attachés à cet équilibre à partir duquel nous travaillons et qui repose sur le double avis de la CNIL et du Conseil d'État. Je ne bougerai pas de cette position, car, dans ce domaine, je veux vraiment que nous instaurions un registre. Or je crains que le mieux ne soit l'ennemi du bien !

M. Roland Courteau. Oui !

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Ma position repose entièrement là-dessus. Il est curieux d'émettre un avis négatif sur ces amendements, alors que je suis d'accord avec leur objet, mais ma ferme volonté est d'aboutir à la création d'un registre national des crédits aux particuliers.

C'est la raison pour laquelle je sollicite le retrait des amendements ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le président. Madame Létard, l'amendement n° 108 est-il maintenu ?

Mme Valérie Létard. Je comprends ce que vous avez dit, monsieur le ministre, et je pense qu'il faut faire des choix. J'en ai fait un premier sur l'immobilier, et je suis prête à en faire d'autres. Mais plus que l'amendement n° 108, c'est l'amendement n° 107 qui me semble important. Honnêtement, je ne souhaite pas son retrait, car je ne comprends pas comment le système peut fonctionner si les rachats de crédits sont exclus du registre.

Cela étant, je retire l'amendement n° 108, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 108 est retiré.

L'amendement n° 177, présenté par M. Cointat, est ainsi libellé :

Alinéa 30

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 4° Les autorisations de découvert et les dépassements définis respectivement aux 10° et 11° de l'article L 311-1, lorsqu'ils sont supérieurs à un mois ;

La parole est à M. Christian Cointat.

M. Christian Cointat. Cet amendement est inspiré par les arguments qui ont été présentés tout à l'heure afin que le registre soit aussi complet que possible. En réalité, il a pour objet d'intégrer les autorisations de découvert et les dépassements de plus d'un mois, car ils sont très significatifs. Le fait d'être à découvert durant plus d'un mois, c'est-à-dire après la perception du salaire, constitue en effet un signe fort de fragilité financière du ménage ou du consommateur concerné. C'est pourquoi j'estime que cette donnée est extrêmement utile à connaître et doit figurer dans ce registre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. J'entends tous ces arguments. La situation que vous décrivez est évidemment idéale, mais ma préoccupation est que ce fichier soit créé. Le risque est le rebondissement du débat sur la proportionnalité du fichier et l'impossibilité de le mettre en œuvre parce qu'il serait retoqué.

Bien que je partage tout à fait les arguments avancés par les uns et les autres, je ne peux qu'émettre un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué.* Monsieur Cointat, je vous rappelle tout d'abord que les autorisations de découvert supérieures non pas à un mois, mais à trois mois sont assimilables à un crédit à la consommation, et seront donc inscrites au registre.

En outre, lorsqu'il s'agit d'un découvert lié à un défaut de gestion de trésorerie, il serait extrêmement complexe d'en assurer l'inscription, pour un délai court, au registre national des crédits aux particuliers. Je le répète, si le dépassement se prolonge au-delà de trois mois et manifeste ainsi un problème récurrent, l'établissement de crédit est placé dans l'obligation de proposer un crédit à la consommation au client concerné, qui sera donc naturellement enregistré au RNCP.

Pour ces raisons, je suis défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 177.

La parole est à M. Christian Cointat.

M. Christian Cointat. À l'instar de M. le rapporteur et de M. le ministre, je reconnais volontiers que le mieux peut être l'ennemi du bien.

M. Roland Courteau. Eh oui !

M. Christian Cointat. Il importait de souligner cet élément. Toutefois, puisque nous souhaitons, nous aussi, la mise en œuvre de ce registre, je retire mon amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 177 est retiré.

M. Martial Bourquin, *rapporteur*. Très bien !

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 242 rectifié *bis*, présenté par MM. Dallier, Bizet, del Picchia, Belot, Laufoaulu et Cointat, Mme Cayeux, MM. Leleux, Lefèvre et Cambon, Mme Sittler, MM. Paul et Cardoux, Mme Duchêne, MM. de Legge, Grignon, Cléach, Delattre, Pierre, Houel, Milon, B. Fournier, Pinton, P. Leroy et Gaillard, Mmes Debré et Deroche, MM. Reichardt et Beaumont, Mme Boog, M. Grosdidier, Mme Procaccia, M. Bécot et Mme Bruguière, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 32

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« 6° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

II. - Alinéa 42

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Répondant à l'appel de M. le rapporteur et de M. le ministre je vais, moi aussi, faire preuve de sagesse et de prudence. Puisqu'il concerne les crédits immobiliers, je mesure le risque que prendrait notre assemblée en adoptant cet amendement. Aussi, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 242 rectifié *bis* est retiré.

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 107 est présenté par Mmes Létard et Dini, M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC.

L'amendement n° 241 rectifié *bis*, présenté par MM. Dallier, Bizet, del Picchia, Belot, Laufoaulu et Cointat, Mme Cayeux, MM. Leleux, Lefèvre et Cambon, Mme Sittler, MM. Paul et Cardoux, Mme Duchêne, MM. de Legge, Cléach, Delattre, Pierre, Houel, Milon, B. Fournier, Pinton, P. Leroy et Gaillard, Mmes Debré et

Deroche, MM. Reichardt et Beaumont, Mme Boog, M. Grosdidier, Mme Procaccia, M. Bécot et Mme Bruguière.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 32

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« 6° Les opérations de rachat de crédits et de regroupement de crédits.

L'amendement n° 107 a été défendu.

La parole est à M. Philippe Dallier, pour défendre l'amendement n° 241 rectifié *bis*.

M. Philippe Dallier. Le regroupement de crédits à la consommation est pris en considération, puisque seraient intégrés dans le champ du registre les regroupements de crédits immobiliers. Aussi, je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 241 rectifié *bis* est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 107 ?

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. J'en suis tout à fait navré, mais j'émets un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Madame Létard, pour qu'il soit clairement indiqué que les regroupements de crédits visés ne concernent que les crédits à la consommation, je vous invite à modifier votre amendement n° 107 en ajoutant après les mots « regroupement de crédits » les mots « relevant du seul régime du crédit à la consommation », ce qui permettra également de satisfaire M. Dallier.

Sous réserve de cette modification, le Gouvernement émettra un avis favorable sur cet amendement.

M. le président. Madame Létard, que pensez-vous de la suggestion de M. le ministre ?

Mme Valérie Létard. Ce n'est pas tout à fait ce que nous souhaitions. Toutefois, j'accepte cette modification et je rectifie donc ainsi mon amendement, ce qui permettra de garantir la prise en compte des rachats de crédits à la consommation.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 107 rectifié, présenté par Mmes Létard et Dini, M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, et ainsi libellé :

Alinéa 32

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« 6° Les opérations de rachat de crédits et de regroupement de crédits relevant du seul régime du crédit à la consommation.

Quel est l'avis de la commission sur cet amendement rectifié ?

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 107 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 109, présenté par Mmes Létard et Dini, M. Tandonnet et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 32

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 déclarent également le total des crédits disponibles au titre des crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16.

Cet amendement a été défendu.

Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ?

M. Alain Fauconnier, *rapporteur*. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoît Hamon, *ministre délégué*. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 109.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'amendement.)

M. Charles Revet. C'est dommage !

M. André Trillard. Très regrettable !

M. le président. Je mets aux voix l'article 22 *bis*, modifié.

(L'article 22 bis *est adopté.)*

C. Commission mixte paritaire (accord)

a. Texte n° 71 modifié par le Sénat le 29 janvier 2014

- Article 22 *bis*

I A et I B. - *(Non modifiés)*

I. - Le chapitre III du titre III du livre III du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Au début, est insérée une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers », qui comprend les articles L. 333-1 à L. 333-3-3 ;

2° Est insérée une section 2 intitulée : « Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers », qui comprend les articles L. 333-4 et L. 333-5 ;

3° *(Supprimé)*

4° Est ajoutée une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Registre national des crédits aux particuliers

« *Art. L. 333-6.* - Il est institué un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre, dénommé «registre national des crédits aux particuliers», est placé sous la responsabilité de la Banque de France. Il est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Ce registre recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du présent titre III et aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations.

« Un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers est placé auprès de la Banque de France. Il comprend deux députés et deux sénateurs. Il comprend également un représentant de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Un décret en Conseil d'État précise la composition et les missions de ce comité.

« *Art. L. 333-7.* - Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, en fournissant aux établissements de crédit mentionnés au titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui sollicitent un crédit et, le cas échéant, des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui se portent caution.

« *Art. L. 333-8.* - En application de l'article L. 311-9, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 consultent le registre national des crédits aux particuliers avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent également consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers concernant les personnes qui se portent caution avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les caisses de crédit municipal mentionnées à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne sont pas tenues de consulter le registre national des crédits aux particuliers avant l'octroi de prêts sur gage corporel.

« En application du quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du présent code, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article consultent également le registre national des crédits aux particuliers avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur.

« Les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 333-6 peuvent également être consultées par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article avant qu'ils ne formulent une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 et être prises en compte par ces mêmes établissements et organismes dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement, ainsi que pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article fait l'objet d'une tarification, dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

« Les informations contenues dans le registre ne peuvent être ni consultées, ni utilisées à d'autres fins que celle mentionnée à l'article L. 333-7, ni pour d'autres motifs que ceux mentionnés au présent article, en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

« *Art. L. 333-9.* - Les commissions de surendettement prévues à l'article L. 331-1 peuvent consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur.

« Les greffes des tribunaux compétents peuvent également consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

« *Art. L. 333-10.* - I. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les prêts personnels amortissables ;

« 2° Les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, lorsqu'ils sont utilisés ;

« 3° Les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1 ;

« 4° Les autorisations de découvert définies au 10° du même article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

« 5° Les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section ;

« 6° Les opérations de rachat de crédits et de regroupement de crédits relevant du seul régime du crédit à la consommation.

« Les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclues de ces obligations de déclaration.

« Sont également exclues de ces obligations de déclaration :

« *a)* Les opérations mentionnées aux 4° à 10° de l'article L. 311-3 ;

« *b)* Les opérations mentionnées aux 1 et 2 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier et au 1 du I de l'article L. 511-7 du même code ;

« *c)* Les opérations de prêts sur gage de biens mobiliers corporels souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 dudit code.

« II. - Les établissements et organismes mentionnés au I sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les crédits mentionnés aux 1° à 3° et 5° du I, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 2° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 3° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

« II *bis*. - Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« III. - Le registre contient notamment des informations relatives à :

« 1° L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit ;

« 1° *bis (Supprimé)*

« 2° L'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration ;

« 3° L'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit ;

« 4° Les incidents de paiement caractérisés ;

« 5° Les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce ;

« 6° La date de mise à jour des données ;

« 7° Le motif et la date des consultations effectuées.

« Le registre indique, le cas échéant, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans ce cas, il contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

« Les informations restituées lors de la consultation du registre par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code excluent notamment celles relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations.

« IV. - Les informations mentionnées aux I, II et II *bis* sont déclarées à la Banque de France sous la responsabilité des établissements et organismes à l'origine de la déclaration.

« Dès leur réception, la Banque de France inscrit les informations déclarées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 au registre national des crédits aux particuliers et les met à la disposition de l'ensemble des établissements et organismes ayant accès au registre.

« *Art. L. 333-11.* - Les informations sont conservées dans le registre national des crédits aux particuliers pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, sous réserve des dispositions ci-dessous.

« Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333-10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisés, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé.

« Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée, sous sa responsabilité, par l'établissement ou l'organisme à l'origine de l'inscription au registre. Elles ne peuvent, en tout état de cause, être conservées dans le registre pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

« Les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder sept ans.

« Toutefois, ces informations sont radiées à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le plan conventionnel ou les mesures sont devenus effectifs, si aucun incident de remboursement au titre de ce plan ou de ces mesures n'est enregistré à la date d'expiration de cette période.

« Pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel, les informations concernant cette procédure sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

« *Art. L. 333-12.* - Un identifiant spécifique est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la restitution des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

« *Art. L. 333-13.* - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 informent les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution qu'elles doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'elles sont tenues, en cas d'octroi, de déclarer les informations concernant les emprunteurs dans ce registre.

« *Art. L. 333-14.* - Toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

« Elle est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

« *Art. L. 333-15*. - Il est interdit à toute personne ou organisme habilité à accéder aux informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers d'en remettre copie à quiconque, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour la remise aux intéressés, à leur demande, d'une copie des informations contenues dans le registre les concernant, lorsqu'ils exercent leurs droits d'accès et de rectification aux informations les concernant contenues dans le registre, en application de l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« *Art. L. 333-16*. - La collecte des informations contenues dans le registre par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7, les commissions de surendettement, les greffes des tribunaux compétents, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les organismes gestionnaires mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 333-14 du présent code est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal.

« *Art. L. 333-17*. - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

« *Art. L. 333-18*. - L'établissement ou l'organisme qui n'a pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou les obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« *Art. L. 333-19*. - Afin de justifier qu'ils ont consulté le registre national des crédits aux particuliers et, le cas échéant, prouver leurs prétentions devant le juge, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 conservent des preuves de la consultation du registre et de son motif sur un support durable. Ils doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées.

« Les éléments relatifs à la consultation du registre national des crédits aux particuliers, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

« Les informations collectées lors de la consultation du registre national des crédits aux particuliers ne peuvent être utilisées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des systèmes de traitement automatisé de données que lorsque ces derniers sont opérés dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« *Art. L. 333-20*. - Seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes, sont autorisés à consulter le registre national des crédits aux particuliers.

« *Art. L. 333-21*. - La présente section s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du présent titre.

« *Art. L. 333-22*. - *(Supprimé)* »

II. - *(Supprimé)*

III. - À la seconde phrase de l'article L. 311-9 et au quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du même code, après la référence : « L. 333-5 », sont insérés les mots : « , et le registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ».

IV, V, VI, VII et VIII. - *(Non modifiés)*

IX *(nouveau)*. - Au dernier alinéa de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, la référence : « de l'article L. 333-4 » est remplacée par les références : « des articles L. 333-4 et L. 333-6 ».

b. Rapport n° 347 et n°1773 de MM. BOURQUIN, FAUCONNIER, HAMMADI et Mme LE LOCH

- **Article 22 bis**

Registre national des crédits aux particuliers

M. Razzy Hammadi, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Ma proposition de rédaction n° 25 rétablit les décrets supprimés par le Sénat, afin de faciliter l'application de la loi. Celle-ci serait en effet rendue plus longue et plus complexe, en l'absence de ces décrets.

M. Alain Fauconnier, rapporteur pour le Sénat. - Avis favorable, même si leur suppression partait d'une bonne intention. J'ajoute qu'elle entraîne une fragilité constitutionnelle.

La proposition de rédaction n° 25 du rapporteur de l'Assemblée nationale est adoptée.

La proposition de rédaction n° 26 du rapporteur de l'Assemblée nationale est adoptée.

M. Gérard Le Cam, sénateur. - Je vote contre l'article.

La commission mixte paritaire adopte l'article 22 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte l'article 22 quater dans la rédaction du Sénat, ainsi que les articles 22 quinquies et 22 sexies.

c. Texte de la commission

- **Article 22 bis**

I A. - La division et l'intitulé du chapitre III bis du titre III du livre III du code de la consommation sont supprimés. L'article L. 333-7 devient un article L. 333-3-2.

I B. - L'article L. 333-6 du code de la consommation devient un article L. 333-3-3 et, à la fin, le mot : « chapitre » est remplacé par le mot : « titre ».

I. - Le chapitre III du titre III du livre III du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Au début, est insérée une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers », qui comprend les articles L. 333-1 à L. 333-3-3 ;

2° Est insérée une section 2 intitulée : « Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers », qui comprend les articles L. 333-4 et L. 333-5 ;

3° (Supprimé)

4° Est ajoutée une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Registre national des crédits aux particuliers

« Art. L. 333-6. - Il est institué un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre, dénommé «registre national des crédits aux particuliers», est placé sous la responsabilité de la Banque de France. Il est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Ce registre recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du présent titre III et aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations.

« Un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers est placé auprès de la Banque de France. Il comprend deux députés et deux sénateurs. Il comprend également un représentant de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Un décret en Conseil d'État précise la composition et les missions de ce comité.

« Art. L. 333-7. - Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, en fournissant aux

établissements de crédit mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui sollicitent un crédit et, le cas échéant, des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui se portent caution.

« Art. L. 333-8. - En application de l'article L. 311-9, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 consultent le registre national des crédits aux particuliers avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent également consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers concernant les personnes qui se portent caution avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les caisses de crédit municipal mentionnées à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne sont pas tenues de consulter le registre national des crédits aux particuliers avant l'octroi de prêts sur gage corporel.

« En application du quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du présent code, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article consultent également le registre national des crédits aux particuliers avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur.

« Les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 333-6 peuvent également être consultées par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article avant qu'ils ne formulent une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 et être prises en compte par ces mêmes établissements et organismes dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement, ainsi que pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article fait l'objet d'une tarification, dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

« Les informations contenues dans le registre ne peuvent être ni consultées, ni utilisées à d'autres fins que celle mentionnée à l'article L. 333-7, ni pour d'autres motifs que ceux mentionnés au présent article, en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

« Art. L. 333-9. - Les commissions de surendettement prévues à l'article L. 331-1 peuvent consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur.

« Les greffes des tribunaux compétents peuvent également consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

« Art. L. 333-10. - I. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les prêts personnels amortissables ;

« 2° Les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, lorsqu'ils sont utilisés ;

« 3° Les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1 ;

« 4° Les autorisations de découvert définies au 10° du même article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

« 5° Les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section ;

« 6° (Supprimé).

« Les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclues de ces obligations de déclaration.

« Sont également exclues de ces obligations de déclaration :

« a) Les opérations mentionnées aux 4° à 10° de l'article L. 311-3 ;

« b) Les opérations mentionnées aux 1 et 2 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier et au 1 du I de l'article L. 511-7 du même code ;

« c) Les opérations de prêts sur gage de biens mobiliers corporels souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 dudit code.

« II. - Les établissements et organismes mentionnés au I sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les crédits mentionnés aux 1° à 3° et 5° du I, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 2° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 3° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

« II bis. - Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« III. - Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les informations contenues dans le registre, ainsi que celles qui sont restituées aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code lors de la consultation du registre.

« Le registre contient notamment des informations relatives à :

« 1° L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit ;

« 1° bis (Supprimé)

« 2° L'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration ;

« 3° L'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit ;

« 4° Les incidents de paiement caractérisés ;

« 5° Les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce ;

« 6° La date de mise à jour des données ;

« 7° Le motif et la date des consultations effectuées.

« Le registre indique, le cas échéant, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans ce cas, il contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

« Les informations restituées lors de la consultation du registre par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code excluent notamment celles relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations.

« Le décret prévu au premier alinéa du présent III fixe également les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le registre.

« IV. - Les informations mentionnées aux I, II et II bis sont déclarées à la Banque de France sous la responsabilité des établissements et organismes à l'origine de la déclaration.

« Dès leur réception, la Banque de France inscrit les informations déclarées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 au registre national des crédits aux particuliers et les met à la disposition de l'ensemble des établissements et organismes ayant accès au registre.

« Art. L. 333-11. - Les informations sont conservées dans le registre national des crédits aux particuliers pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, sous réserve des dispositions ci-dessous.

« Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333-10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisés, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé.

« Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée, sous sa responsabilité, par l'établissement ou l'organisme à l'origine de l'inscription au registre. Elles ne peuvent, en tout état de cause, être conservées dans le registre pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

« Les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder sept ans.

« Toutefois, ces informations sont radiées à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le plan conventionnel ou les mesures sont devenus effectifs, si aucun incident de remboursement au titre de ce plan ou de ces mesures n'est enregistré à la date d'expiration de cette période.

« Pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel, les informations concernant cette procédure sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

« Art. L. 333-12. - Un identifiant spécifique est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la restitution des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France, précise les conditions et modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-13. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 informent les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution qu'elles doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'elles sont tenues, en cas d'octroi, de déclarer les informations concernant les emprunteurs dans ce registre.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les conditions de cette information. Ce décret fixe également les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription dans le registre, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités d'exercice de ces droits.

« Art. L. 333-14. - Toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

« Elle est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

« Art. L. 333-15. - Il est interdit à toute personne ou organisme habilité à accéder aux informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers d'en remettre copie à quiconque, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour la

remise aux intéressés, à leur demande, d'une copie des informations contenues dans le registre les concernant, lorsqu'ils exercent leurs droits d'accès et de rectification aux informations les concernant contenues dans le registre, en application de l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification par les intéressés aux informations contenues dans le registre les concernant.

« Art. L. 333-16. - La collecte des informations contenues dans le registre par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7, les commissions de surendettement, les greffes des tribunaux compétents, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les organismes gestionnaires mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 333-14 du présent code est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal.

« Art. L. 333-17. - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

« Art. L. 333-18. - L'établissement ou l'organisme qui n'a pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou les obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« Art. L. 333-19. - Afin de justifier qu'ils ont consulté le registre national des crédits aux particuliers et, le cas échéant, prouver leurs prétentions devant le juge, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 conservent des preuves de la consultation du registre et de son motif sur un support durable. Ils doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées.

« Les éléments relatifs à la consultation du registre national des crédits aux particuliers, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

« Les informations collectées lors de la consultation du registre national des crédits aux particuliers ne peuvent être utilisées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 dans des systèmes de traitement automatisé de données que lorsque ces derniers sont opérés dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Art. L. 333-20. - Seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes, sont autorisés à consulter le registre national des crédits aux particuliers.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-21. - La présente section s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du présent titre.

« Art. L. 333-22. - (Supprimé) »

II. - (Supprimé)

III. - À la seconde phrase de l'article L. 311-9 et au quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du même code, après la référence : « L. 333-5 », sont insérés les mots : « , et le registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6, dans les conditions prévues par le décret mentionné à l'article L. 333-13 ».

IV. - La première phrase de l'article L. 313-9 du même code est complétée par les mots : « et au registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ».

V. - À la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 331-11 du même code, la référence : « à l'article L. 333-4 » est remplacée par les références : « aux articles L. 333-4, L. 333-10 et L. 333-11 ».

VI. - À l'article L. 670-6 du code de commerce, après la référence : « à l'article L. 333-4 », sont insérés les mots : « et au registre prévu à l'article L. 333-6 ».

VII. - À la troisième phrase du a du 2 du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, après la référence : « à l'article L. 333-4 », sont insérés les mots : « et, au titre des incidents de paiement caractérisés ou des situations de surendettement, au registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ».

VIII. - L'ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française est ratifiée.

IX. - Au dernier alinéa de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, la référence : « de l'article L. 333-4 » est remplacée par les références : « des articles L. 333-4 et L. 333-6 ».

1. Sénat

a. Compte rendu de débats – séance du 12 février 2014

M. Alain Fauconnier, *corapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire*. (…)Enfin, la commission mixte paritaire a adopté l'article 22 bis, relatif au nouveau registre national des crédits aux particuliers, dans le texte de la commission mixte paritaire, qui correspond à celui qu'avait adopté notre commission des affaires économiques en deuxième lecture.

S'agissant de ce dernier point, le texte retenu par la commission mixte paritaire vise à permettre une création rapide de ce registre et cette intention s'est traduite par la réintroduction de plusieurs références à des mesures réglementaires d'application à défaut desquelles on risquait de ralentir le processus. (…)

Mme Muguette Dini. (…) Concernant le registre national des crédits aux particuliers, nous saluons naturellement sans réserve sa création, d'autant qu'il s'agissait d'une demande constante de notre famille politique depuis quasiment quinze ans. Nous nous réjouissons d'avoir, à force d'acharnement, convaincu certains de nos collègues que ce fichier positif était un outil utile pour lutter contre le surendettement et contre les abus en matière d'octroi de crédits.

Je sais bien qu'un tel fichier ne constitue pas l'alpha et l'oméga de cette lutte, je l'ai moi-même souligné dans le rapport d'information qu'Anne-Marie Escoffier et moi-même avions rédigé, mais il s'ajoute à une batterie de mesures qui, conjointement, vont nous aider à avancer.

Même si le fichier est moins ambitieux que celui que nous aurions pu proposer, puisqu'il ne contient pas les crédits immobiliers, son équilibre général nous convient. Plus ce fichier sera complet, plus le consommateur sera protégé contre le « crédit de trop » qui risque de le faire basculer dans le surendettement.

C'est pourquoi nous sommes un peu déçus que la commission mixte paritaire ait supprimé l'élargissement du RNCP aux rachats et aux regroupements de crédits. Cet amendement a été adopté par le Sénat à deux reprises, mais les députés ne l'ont, me semble-t-il, pas bien compris. Espérons, monsieur le ministre, que, dans la mise en œuvre du registre, vous pourrez intégrer ces crédits, qui sont tout aussi nocifs que les autres, tant il est vrai qu'un rachat de crédits traduit déjà souvent une situation de difficultés de paiement.

Par ailleurs, nous avons souhaité, au cours des deux lectures, que la mise en place du RNCP soit rapide. C'est pourquoi nous nous réjouissons aussi de l'adoption en deuxième lecture de l'amendement supprimant toutes les mesures réglementaires de l'article 22 bis. Nous comptons sur vous, monsieur le ministre, et sur vos services, pour aller vite ! (…)

Mme Évelyne Didier. (…)Enfin, vous le savez, nous sommes opposés au registre national des crédits aux particuliers. Nous ne croyons pas à l'efficacité de ce dispositif et nous ne sommes pas favorables à un nouveau fichage. Je le répète, d'autres moyens peuvent être mis en œuvre pour lutter contre le surendettement.

Dans le cadre du rapport qu'elle a consacré, en 2013, au « fichier positif », notre collègue Nicole Bonnefoy souligne que « le problème de fond du surendettement réside dans le développement de la société d'hyperconsommation, qui incite à consommer toujours plus et qui, pour cela, a besoin de développer et de faciliter le crédit ». En effet, l'économie fonctionne désormais grâce au moteur de l'endettement, voire du surendettement, qu'il s'agisse des États, des entreprises ou des ménages. C'est dans cet esprit que nous avions déposé des amendements tendant à encadrer le crédit, à interdire les cartes dites « confuses » et le crédit renouvelable. Nous n'avons pas été réellement entendus. (…)

M. Stéphane Mazars. Nous nous réjouissons que la commission mixte paritaire ait retenu, à l'article 2, la rédaction, adoptée à l'unanimité par la Haute Assemblée, qui confie l'action de groupe à tous les tribunaux de

grande instance et non à quelques TGI spécialisés, comme le prévoyait le texte initial. C'était important, notamment pour conforter le maillage judiciaire de l'ensemble de nos territoires.

Autre dispositif majeur créé par ce projet de loi, le registre national des crédits aux particuliers, ou RNCP, vise à limiter les risques de surendettement. Plusieurs membres du groupe auquel j'appartiens ont exprimé leurs inquiétudes quant à la mise en place de ce « fichier positif ». Ils ont notamment invoqué le respect des libertés individuelles et interrogé l'efficacité de ce registre pour endiguer le fléau du surendettement. Il semble bien que nous ayons été entendus.

Pour ma part, je l'ai souligné dès la première lecture : je soutiens, depuis la première heure, la création d'un tel fichier. Dans le cadre de ma profession, j'ai été maintes fois confronté à l'extrême détresse des personnes surendettées, et je considère que cette nouvelle initiative, si elle reste perfectible, est la bienvenue.

La présence d'un représentant de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, au sein du comité de suivi du registre, a été introduite par le Sénat en deuxième lecture. Les membres du RDSE se réjouissent que cet ajout ait été maintenu par la commission mixte paritaire.

(…)

M. Yannick Vaugrenard. (…)À cet égard, avec la mise en place de l'action de groupe, l'instauration du registre national des crédits aux particuliers est véritablement la mesure emblématique de ce texte.

Initiative sociale majeure, la création de ce registre protégera les plus fragiles, dans le respect bien entendu des libertés individuelles. Nous l'avons vu, il s'agissait là d'un sujet difficile et délicat, sur lequel il était nécessaire de parvenir à un équilibre. Cet équilibre a, me semble-t-il, été trouvé, grâce à l'adoption en séance plénière d'un amendement du Gouvernement prévoyant la présence d'un membre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés au sein du comité de suivi du futur registre national des crédits aux particuliers. Au final, la responsabilité du surendettement sera désormais partagée par l'emprunteur et le prêteur, ce qui est particulièrement novateur.

(…)

2. Assemblée nationale

a. Compte-rendu des débats – 1e séance du 13 février 2014

Mme Jeanine Dubié. (…) Deuxième mesure emblématique qui fera date, car elle a été proposée par de nombreux députés et sénateurs de tous bords depuis plusieurs années : la mise en place du registre national des crédits aux particuliers, le fameux fichier positif auquel vous tenez tant, monsieur le ministre. Vous connaissez les doutes et les réserves des députés comme des sénateurs radicaux de gauche quant à l'efficacité de ce fichier positif. Certes, il permettra peut-être d'éviter le crédit de trop, il responsabilisera les prêteurs, et il permettra de mettre fin aux comportements irrationnels et souvent médiatisés de ceux qui, plongés dans une situation de détresse, souscrivent dix, quinze ou vingt crédits. Avec ce fichier, des cas minoritaires de surendettement liés à l'excès de crédits seront sûrement évités : ce seront autant de drames humains en moins. Mais ne pouvions-nous pas répondre à ces problématiques par d'autres moyens, plus adaptés ? Les députés radicaux sont convaincus que les mêmes réponses et les mêmes avancées positives auraient pu être apportées par des moyens plus simples, moins coûteux et surtout plus proportionnés.

Ce fichier sera lourd, complexe, long à mettre en place et potentiellement attentatoire aux libertés publiques. Pour vérifier la solvabilité réelle de l'emprunteur, nous avions proposé des amendements visant à conditionner l'octroi de crédits à la consommation à la présentation des derniers extraits bancaires ; cela aurait permis d'appréhender véritablement le reste à vivre, par l'examen de la différence entre les revenus et les dépenses contraintes récurrentes. Nous aurions également pu encadrer plus durement les conditions d'acceptation du crédit, par des mesures comme la déliaison entre carte de crédit et carte de fidélité, la limitation du crédit renouvelable ou l'interdiction du crédit sur le lieu de vente. Beaucoup de mesures de ce type auraient sûrement constitué des réponses plus simples, moins attentatoires aux libertés publiques et moins coûteuses.

Je ne peux m'empêcher de penser à tout ce que nous pourrions faire, avec les 500 à 700 millions d'euros que coûtera ce fichier, pour toutes les personnes en situation précaire ou surendettées. Je reste convaincue que cet argent aurait été plus utile à développer des actions d'accompagnement auprès de ces personnes en très grande difficulté. Je pense notamment aux actions déjà conduites par les associations qui accompagnent les personnes en situation de précarité : elles en auraient bien besoin, car elles sont de plus en plus sollicitées. Je pense aussi à la désignation d'un référent social en cas de dépôt d'un deuxième dossier de surendettement auprès de la

Banque de France, afin de ne pas laisser ces personnes dans le désarroi, ou encore à l'ouverture de l'accès aux prêts à taux zéro.

Dans leur immense majorité, les personnes surendettées sont d'abord victimes d'un manque de ressources. Elles ont avant tout besoin d'aide, de pédagogie et d'accompagnement personnalisé. Cela dit, nous n'en faisons pas une question de principe, et nous prenons acte de votre choix et de votre détermination à mettre en place ce fichier, monsieur le ministre, en espérant que ledit fichier se révélera aussi efficace que vous le prétendez ou que vous le souhaitez.

Au-delà de ces mesures, dont l'histoire retiendra qu'elles ont été introduites dans notre droit par la loi Hamon, ce texte comprend de multiples dispositions très utiles dans de nombreux domaines. Il instaure l'extension du délai de rétractation et un allongement important de la durée de présomption d'antériorité du défaut de conformité. Il améliore la qualité et la transparence de l'information sur les plats servis dans la restauration, avec la mention « fait maison » - à ce sujet, je tiens à vous dire notre satisfaction que la CMP soit parvenue à un accord. En outre, le régime des appellations géographiques protégées est étendu aux biens non alimentaires, et la traçabilité des ingrédients des plats cuisinés est imposée. Ce projet de loi rééquilibre en partie les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs, en revisitant notamment l'encadrement législatif des délais de paiement. Il améliore également le régime des clauses abusives et ouvre un nouveau droit de résiliation infra-annuelle des contrats d'assurance.

Enfin, ce texte accroît le champ d'action et les pouvoirs de sanction de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Cependant, monsieur le ministre, je veux exprimer ici l'inquiétude de vos directions départementales, car on peut se demander si elles seront en état de procéder à tous les contrôles nouveaux instaurés par ce projet de loi, tant leurs moyens sont aujourd'hui limités. Aujourd'hui, la DGCCRF n'est déjà pas en mesure d'assurer la mise en œuvre des missions qui lui sont conférées par le législateur ; c'est d'ailleurs un point soulevé dans le rapport annuel de la Cour des comptes pour 2014, qui dénonce l'insuffisance des contrôles sanitaires. On ne peut s'empêcher de faire une relation de cause à effet, et de s'interroger quant à l'effet de la fusion de la direction des services vétérinaires avec la DGCCRF sur cette insuffisance des contrôles sanitaires. C'est, en tout cas, une question que je pose.

Nous n'avons cessé de vous le répéter : le groupe RRDP ne réclame pas une sanctuarisation des crédits de la DGCCRF, mais une véritable augmentation de ceux-ci à la hauteur des enjeux, sans quoi les missions de protection économique des consommateurs ne pourront plus être assurées de manière efficace et pérenne. Au cours des cinq dernières années, la DGCCRF est passée de 3 500 à 3 000 agents ; 350 postes de terrain ont notamment été supprimés. Dans certains départements ruraux, notamment dans les Hautes-Pyrénées, les agents de la DDCCRF ne sont qu'une poignée pour une charge de travail qui ne cesse d'augmenter. Ainsi, dans les Hautes-Pyrénées, les effectifs sont passés de quinze agents en 2009 à huit aujourd'hui. Même si cela relève de la loi de finances, je profite de ce débat pour vous dire que nous devons augmenter et redéployer les effectifs là où ils sont nécessaires.

Pour conclure, en dépit de quelques points précis sur lesquels nous avons des divergences d'opinion, je tiens à vous dire que je crois à la réussite de votre projet de loi, monsieur le ministre. Il s'agit bien d'une réforme structurelle de l'économie française, visant à rééquilibrer et à rendre plus équitables les relations économiques - je sais combien notre collègue Annick Le Loch y a participé. Cette nouvelle régulation économique renforcera la confiance et stimulera la croissance. Une régulation économique efficace et un cadre juridique clair et protecteur sont utiles pour apporter des réponses aux difficultés quotidiennes de nos concitoyens, en particulier des plus fragiles. Les députés du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste sont convaincus que ce projet de loi y parviendra ; pour cette raison, et malgré les quelques réserves évoquées, nous le soutiendrons. (Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe SRC.)

(…)

M. André Chassaigne. (…) Autre insuffisance : la lutte contre le surendettement. Le registre national des crédits aux particuliers pose des problèmes en termes de confidentialité, la CNIL s'en est fait l'écho. Il absout totalement - c'est cela le plus grave - les grandes banques, qui pourront continuer, via leurs filiales, à contaminer les ménages les plus modestes avec des crédits renouvelables proches du taux de l'usure. Durant le débat, nous avons défendu l'interdiction du crédit revolving, sans rencontrer le soutien espéré sur les bancs de la majorité. Il vous reste encore, monsieur le ministre, quelques efforts à faire pour revenir de l'autre côté de la barricade. (M. le ministre délégué sourit.)

D. Texte adopté

- **(CMP) Article 67 22 bis**

I I A. - La division et l'intitulé du chapitre III bis du titre III du livre III du code de la consommation sont supprimés. L'article L. 333-7 devient un article L. 333-3-2.

II I B. - L'article L. 333-6 du même code devient un article L. 333-3-3 et, à la fin, le mot : « chapitre » est remplacé par le mot : « titre ».

III I. - Le chapitre III du titre III du livre III du même code est ainsi modifié :

1° Au début, est insérée une section 1 intitulée : « Dispositions communes relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers », qui comprend les articles L. 333-1 à L. 333-3-3 ;

2° Est insérée une section 2 intitulée : « Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers », qui comprend les articles L. 333-4 et L. 333-5 ;

3° (Supprimé)

3° 4° Est ajoutée une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Registre national des crédits aux particuliers

« Art. L. 333-6. - Il est institué un registre national recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ce registre, dénommé "registre national des crédits aux particuliers", est placé sous la responsabilité de la Banque de France. Il est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Ce registre recense également les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement traitées en application du présent titre III et aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations.

« Un comité de suivi du registre national des crédits aux particuliers est placé auprès de la Banque de France. Il comprend deux députés et deux sénateurs. Il comprend également un représentant de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Un décret en Conseil d'État précise la composition et les missions de ce comité.

« Art. L. 333-7. - Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de prévenir les situations de surendettement des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, en fournissant aux établissements de crédit mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements de paiement mentionnés au titre II du même livre et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui sollicitent un crédit et, le cas échéant, des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui se portent caution.

« Art. L. 333-8. - En application de l'article L. 311-9, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 consultent le registre national des crédits aux particuliers avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent également consulter les informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers concernant les personnes qui se portent caution avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation.

« Les caisses de crédit municipal mentionnées à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne sont pas tenues de consulter le registre national des crédits aux particuliers avant l'octroi de prêts sur gage corporel.

« En application du quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du présent code, les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article consultent également le registre national des crédits aux particuliers avant de proposer à l'emprunteur de reconduire un contrat de crédit renouvelable et dans le cadre de la vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur.

« Les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 333-6 peuvent également être consultées par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article avant qu'ils ne formulent une offre en application des articles L. 312-7 et L. 314-6 et être prises en compte par ces mêmes établissements et organismes dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement, ainsi que pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

« La consultation du registre national des crédits aux particuliers par les établissements et organismes mentionnés au premier alinéa du présent article fait l'objet d'une tarification, dont le produit finance les charges liées à la mise en place et à la gestion du registre. Les frais afférents à cette consultation ne peuvent être facturés par ces établissements et organismes aux personnes physiques concernées.

« Les informations contenues dans le registre ne peuvent être ni consultées, ni utilisées à d'autres fins que celle mentionnée à l'article L. 333-7, ni pour d'autres motifs que ceux mentionnés au présent article, en particulier à des fins de prospection commerciale, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

« Art. L. 333-9. - Les commissions de surendettement prévues à l'article L. 331-1 peuvent consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de l'exercice de leur mission de traitement des situations de surendettement, afin de dresser l'état d'endettement du débiteur.

« Les greffes des tribunaux compétents peuvent également consulter le registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement.

« Art. L. 333-10. - I. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les prêts personnels amortissables ;

« 2° Les crédits renouvelables définis à l'article L. 311-16, lorsqu'ils sont utilisés ;

« 3° Les crédits affectés ou liés définis au 9° de l'article L. 311-1 ;

« 4° Les autorisations de découvert définies au 10° du même article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à trois mois ;

« 5° Les opérations de location-vente et de location avec option d'achat, qui sont assimilées à des crédits pour l'application de la présente section.

« 6° (Supprimé)

« Les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € sont exclues de ces obligations de déclaration.

« Sont également exclues de ces obligations de déclaration :

« a) Les opérations mentionnées aux 4° à 10° de l'article L. 311-3 ;

« b) Les opérations mentionnées aux 1 et 2 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier et au 1 du I de l'article L. 511-7 du même code ;

« c) Les opérations de prêts sur gage de biens mobiliers corporels souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 dudit code.

« II. - Les établissements et organismes mentionnés au I sont également tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés liés aux crédits souscrits par des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

« Les crédits concernés par ces obligations de déclaration sont :

« 1° Les crédits mentionnés aux 1° à 3° et 5° du I, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 2° Les autorisations de découvert définies au 10° de l'article L. 311-1, lorsqu'elles sont remboursables dans un délai supérieur à un mois, y compris les opérations dont le montant total du crédit est inférieur à 200 € ;

« 3° Les crédits immobiliers définis à l'article L. 312-2.

« III II bis. - Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux compétents sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement ainsi qu'aux liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce.

« IV III. - Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les informations contenues dans le registre, ainsi que celles qui sont restituées aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code lors de la consultation du registre.

« Le registre contient notamment des informations relatives à :

« 1° L'état civil de la personne qui a souscrit le crédit ;

« 1° bis (Supprimé)

« 2° L'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration ;

« 3° L'identification, la catégorie et les caractéristiques du crédit ;

« 4° Les incidents de paiement caractérisés ;

« 5° Les situations de surendettement et les liquidations judiciaires prononcées en application du titre VII du livre VI du code de commerce ;

« 6° La date de mise à jour des données ;

« 7° Le motif et la date des consultations effectuées.

« Le registre indique, le cas échéant, que le crédit a été souscrit par plusieurs emprunteurs. Dans ce cas, il contient l'intégralité des informations correspondantes pour chacun des emprunteurs individuellement.

« Les informations restituées lors de la consultation du registre par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code excluent notamment celles relatives à l'identification des établissements et organismes à l'origine des déclarations.

« Le décret prévu au premier alinéa du présent IV III fixe également les délais et les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation, de consultation et de restitution des informations contenues dans le registre.

« V ~~IV~~. - Les informations mentionnées aux I à III II bis sont déclarées à la Banque de France sous la responsabilité des établissements et organismes à l'origine de la déclaration.

« Dès leur réception, la Banque de France inscrit les informations déclarées par les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 au registre national des crédits aux particuliers et les met à la disposition de l'ensemble des établissements et organismes ayant accès au registre.

« Art. L. 333-11. - Les informations sont conservées dans le registre national des crédits aux particuliers pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, sous réserve des dispositions ci-dessous.

« Les informations relatives aux crédits renouvelables mentionnés au 2° du I de l'article L. 333-10, à l'exception des informations relatives aux incidents de paiement caractérisés, sont conservées pendant la durée de remboursement du montant du crédit utilisé.

« Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée, sous sa responsabilité, par l'établissement ou l'organisme à l'origine de l'inscription au registre. Elles ne peuvent, en tout état de cause, être conservées dans le registre pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

« Les informations relatives aux situations de surendettement sont conservées pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel ou des mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ou pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures lorsqu'ils sont prescrits successivement dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement. Cette durée ne peut excéder sept ans.

« Toutefois, ces informations sont radiées à l'issue d'une période de cinq ans à compter de la date à laquelle le plan conventionnel ou les mesures sont devenus effectifs, si aucun incident de remboursement au titre de ce plan ou de ces mesures n'est enregistré à la date d'expiration de cette période.

« Pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel, les informations concernant cette procédure sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce, ainsi qu'à celles ayant bénéficié d'un effacement partiel de dettes dans le cadre d'un plan conventionnel ou d'une mesure d'une durée inférieure à cinq ans.

« Art. L. 333-12. - Un identifiant spécifique est utilisé pour la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la restitution des informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers. Cet identifiant est créé à partir, notamment, de l'état civil des personnes concernées.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Banque de France, précise les conditions et modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-13. - Les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 informent les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation ainsi que, le cas échéant, celles qui se portent caution qu'elles doivent, dans le cadre de la procédure d'octroi de crédit, consulter le registre national des crédits aux particuliers et qu'elles sont tenues, en cas d'octroi, de déclarer les informations concernant les emprunteurs dans ce registre.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les conditions de cette information. Ce décret fixe également les conditions dans lesquelles les personnes sont informées de leur inscription dans le registre, ainsi que de leurs droits d'accès et de rectification et des modalités d'exercice de ces droits.

« Art. L. 333-14. - Toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion aux établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 du présent code, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux compétents, ainsi qu'aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés des informations nominatives contenues dans le registre national des crédits aux particuliers.

« Elle est également déliée du secret professionnel en cas de demandes présentées par les organismes gestionnaires des bases de données utilisées sur le territoire des États membres de l'Union européenne autres que la France pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs lorsqu'ils sont sollicités par un établissement de crédit ou un établissement financier ayant son siège social dans un État membre de l'Union européenne pour l'octroi d'un crédit à une personne physique résidant en France.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article.

« Art. L. 333-15. - Il est interdit à toute personne ou organisme habilité à accéder aux informations contenues dans le registre national des crédits aux particuliers d'en remettre copie à quiconque, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour la remise aux intéressés, à leur demande, d'une copie des informations contenues dans le registre les concernant lorsqu'ils exercent leurs droits d'accès et de rectification aux informations les concernant contenues dans le registre, en application de l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions et modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification par les intéressés aux informations contenues dans le registre les concernant.

« Art. L. 333-16. - La collecte des informations contenues dans le registre par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7, les commissions de surendettement, les greffes des tribunaux compétents, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que les organismes gestionnaires mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 333-14 du présent code est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal.

« Art. L. 333-17. - Le fait, pour tout établissement ou organisme, de ne pas satisfaire aux obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 est puni de 15 000 € d'amende.

« Art. L. 333-18. - L'établissement ou l'organisme qui n'a pas respecté les obligations de consultation fixées à l'article L. 333-8 ou les obligations de déclaration fixées à l'article L. 333-10 est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été

déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« Art. L. 333-19. - Afin de justifier qu'ils ont consulté le registre national des crédits aux particuliers et, le cas échéant, prouver leurs prétentions devant le juge, les établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 conservent des preuves de la consultation du registre et de son motif sur un support durable. Ils doivent être en mesure de démontrer que les modalités de consultation du registre et de conservation des preuves garantissent l'intégrité des informations ainsi collectées.

« Les éléments relatifs à la consultation du registre national des crédits aux particuliers, dès lors qu'ils ont été conservés par les établissements et organismes mentionnés au même article L. 333-7 dans des conditions garantissant leur intégrité, peuvent être invoqués à titre de preuve du respect de l'obligation de consultation du registre national des crédits aux particuliers.

« Les informations collectées lors de la consultation du registre national des crédits aux particuliers ne peuvent être utilisées par les établissements et organismes mentionnés audit article L. 333-7 dans des systèmes de traitement automatisé de données que lorsque ces derniers sont opérés dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Art. L. 333-20. - Seuls les personnels des établissements et organismes mentionnés à l'article L. 333-7 individuellement désignés et habilités à cet effet, selon des procédures spécifiques internes à ces établissements et organismes, sont autorisés à consulter le registre national des crédits aux particuliers.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 333-21. - La présente section s'applique aux crédits sollicités et souscrits par les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels domiciliées en France, ainsi qu'à celles domiciliées hors de France qui bénéficient d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en application du présent titre. »

« Art. L. 333-22. - (Supprimé) »

II. - (Supprimé)

IV ~~III~~. - À la seconde phrase de l'article L. 311-9 et au quatrième alinéa de l'article L. 311-16 du même code, après la référence : « L. 333-5 », sont insérés les mots : « , et le registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6, dans les conditions prévues par le décret mentionné à l'article L. 333-13 ».

V ~~IV~~. - La première phrase de l'article L. 313-9 du même code est complétée par les mots : « et au registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ».

VI ~~V.~~ - À la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 331-11 du même code, la référence : « à l'article L. 333-4 » est remplacée par les références : « aux articles L. 333-4, L. 333-10 et L. 333-11 ».

VII ~~VI.~~ - À l'article L. 670-6 du code de commerce, après la référence : « à l'article L. 333-4 », sont insérés les mots : « et au registre prévu à l'article L. 333-6 ».

VIII ~~VII~~. - À la troisième phrase du a du 2 du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, après la référence : « à l'article L. 333-4 », sont insérés les mots : « et, au titre des incidents de paiement caractérisés ou des situations de surendettement, au registre national des crédits aux particuliers prévu à l'article L. 333-6 ».

IX ~~VIII~~. - L'ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française est ratifiée.

X ~~IX~~. - Au dernier alinéa de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, la référence : « de l'article L. 333-4 » est remplacée par les références : « des articles L. 333-4 et L. 333-6 ».