

VEILLE RÉGLEMENTAIRE

IOBSP

Novembre 2016

RAPPORT à l'Assemblée Nationale n°1439 du 22 octobre 2016

relatif à : l'application de la Loi 2014-344 du 17 mars 2014 sur la consommation.

Lien: http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4139.asp#P541_44463

(extraits originaux du Rapport):

III. DISPOSITIONS RELATIVES AU CRÉDIT ET À LA MOBILITÉ BANCAIRE A. CRÉDIT À LA CONSOMMATION

La loi contient des dispositions visant à encadrer, dans la continuité de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation dite « Lagarde », le crédit renouvelable, et à sécuriser les consommateurs y recourant. Elle prévoit :

1° L'obligation, pour le prêteur ou l'intermédiaire de crédit proposant un contrat de crédit renouvelable pour financer l'achat de biens ou de prestations de services particuliers pour un montant supérieur à un seuil fixé par décret, d'accompagner l'offre de crédit renouvelable d'une proposition de crédit amortissable. Cette proposition doit comporter les informations permettant au consommateur de comparer de façon claire le fonctionnement, le coût et les modalités d'amortissement des deux crédits proposés selon au moins deux hypothèses de délai de remboursement. Un décret est prévu pour définir ces informations et les conditions de leur présentation ;

2° La suspension du droit d'utilisation du crédit par l'emprunteur lorsque celui-ci n'a pas utilisé la réserve d'argent qui y est associée pendant un an et qu'il n'a pas manifesté son consentement écrit à ce que ce contrat soit reconduit, et la résiliation de plein droit de ce contrat dans le cas où l'emprunteur n'a pas demandé la levée de la suspension à l'expiration du délai d'un an suivant la date de la suspension de son contrat de crédit renouvelable. Cette disposition s'est substituée à celle prévoyant une résiliation de plein droit du contrat en cas de non-utilisation de la réserve d'argent pendant deux ans, en l'absence de consentement écrit du consommateur au renouvellement du contrat. Un décret est prévu afin de fixer les délais et conditions dans lesquels ces règles sont applicables progressivement aux contrats de crédit renouvelable en cours à l'entrée en vigueur de la loi ;

3° L'interdiction, lorsqu'un crédit renouvelable est assorti d'une carte ouvrant droit à des avantages de toute nature, de subordonner le bénéfice de ces avantages au paiement à crédit, et l'obligation de proposer au consommateur la possibilité de payer au comptant avec cette carte.

Les deux décrets prévus ont été publiés :

- le décret n° 2015-293 du 16 mars 2015 relatif à l'information du consommateur lors de l'offre d'un crédit renouvelable sur le lieu de vente ou en vente à distance a fixé le seuil à partir duquel une offre de crédit renouvelable devant s'accompagner d'une offre de crédit amortissable à 1 000 €, et fourni un modèle de document d'information permettant de comparer les informations fournies ;
- le décret n° 2014-1199 du 17 octobre 2014 relatif à la suspension du contrat de crédit renouvelable a prévu que les nouvelles règles s'appliqueraient aux contrats en cours à l'entrée en vigueur de la loi au plus tard à compter de leur première reconduction intervenant à partir du 1er juillet 2015.

S'agissant du décret n° 2015-293, les auditions ont fait ressortir que ses mesures étaient appliquées par les professionnels. Toutefois, ceux-ci ont souligné que le consommateur peinait souvent à percevoir les différences entre les crédits proposés, les taux et les durées du crédit renouvelable et du crédit amortissable étant souvent très proches, et que la comparaison des autre offres n'était, pour lui, pas toujours aisée. De plus, l'obligation de proposer un crédit amortissable s'ajouterait à une réglementation déjà complexe, qui impose de remettre au consommateur une information d'une quarantaine de pages.



S'agissant du décret n° 2014-1199, la mesure a, semble-t-il, le même effet qu'aurait eu le passage à un an du délai de deux ans au terme duquel le contrat était résilié de plein droit en cas de non-utilisation : une fois que le contrat de crédit renouvelable est suspendu, il est réactivé dans moins de 2 % des cas. Des consommateurs manifesteraient leur incompréhension face à la suspension de leur crédit au terme d'un an d'inactivité. De manière générale, la mesure contribue fortement à la réduction du stock des crédits renouvelables : de juillet à novembre 2015, près d'1,8 million de comptes ont été suspendus.

Ces mesures tendent à approfondir les effets de la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur et de la loi n° 2010-737 précitée. Le crédit renouvelable connaît une chute quasi continue depuis 2007. Le parc de comptes est passé de 43,2 millions (dont 20 millions de comptes actifs) à 29,6 millions (dont 15,2 actifs). La part du crédit renouvelable dans l'encours du crédit à la consommation des prêteurs spécialisés est passée de 23,6 % en septembre 2007 à 13,2 % en septembre 2015. En conséquence, le crédit renouvelable tend à être recentré sur la gestion du budget et le financement d'achats de petits montants à caractère répétitif − le montant moyen d'une utilisation à crédit était de 223 € au printemps 2015, et 95 % des utilisations étaient d'un montant inférieur à 230 €.

B. CRÉDIT IMMOBILIER

La loi est intervenue pour modifier les règles applicables aux contrats d'assurance souscrits en lien avec un crédit immobilier. Les dispositions introduites ont visé à garantir la liberté du consommateur de choisir son assureur, et à renforcer la concurrence entre les organismes proposant de tels contrats d'assurance.

Dans ce but, la loi a prévu :

- la possibilité, pour un assuré ayant souscrit un contrat d'assurance d'un prêt immobilier, de résilier ce contrat dans un délai de douze mois à compter de la signature de son offre de prêt ;
- l'obligation, pour le prêteur ayant vendu un contrat d'assurance lié au prêt, d'accepter en garantie un autre contrat d'assurance lorsque l'emprunteur fait usage de son droit de résiliation dans un délai de douze mois à compter de la signature de l'offre de prêt, dès lors que ce contrat présente un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe qu'il propose. La



loi a prévu que pendant toute la durée du contrat d'assurance, l'assureur ne peut résilier ce contrat pour cause d'aggravation du risque, sauf dans certaines conditions définies par décret en Conseil d'État résultant d'un changement de comportement volontaire de l'assuré.

Les auditions conduites par vos rapporteurs ont mis en évidence que la possibilité, pour un emprunteur, de souscrire une autre assurance que celle proposée par sa banque était désormais bien connue. Elle aurait conduit les banques à proposer des contrats plus compétitifs, mais aurait également eu pour effet d'inciter les banques à segmenter davantage leur clientèle et à proposer à leurs clients des offres plus ajustées au profil de risque des emprunteurs, entraînant une certaine démutualisation du risque. Surtout, la mesure se heurterait à des difficultés d'application en raison des réticences des établissements bancaires à accepter d'autres contrats d'assurances, s'appuyant pour ce faire sur la notion d'équivalence des garanties. Les contrats d'assurance n'étant jamais strictement identiques, les banques en inféreraient souvent que les contrats qui leur sont soumis ne proposent pas des garanties équivalentes aux leurs. En conséquence, l'impact de cette disposition resterait très limité, malgré les très fortes marges réalisées par les banques sur ce type de contrats et la faible sinistralité de ceux-ci.

Le décret en Conseil d'État devant préciser les conditions dans lesquelles un assureur peut, pendant la durée d'un contrat d'assurance, résilier celui-ci pour cause d'aggravation du risque, n'a pas été publié. En effet, le fait que l'assureur ne puisse pas résilier le contrat pour ce motif est une condition nécessaire pour que l'assurance déléguée offre un niveau de sécurité équivalent à celui résultant du contrat de groupe. La publication de ce décret aurait donc rendu difficilement applicable l'obligation, pour le prêteur, d'accepter en garantie un autre contrat d'assurance présentant un niveau de garantie suffisant. Le ministère a indiqué qu'un tel décret risquerait de mettre des consommateurs en difficulté, et que la jurisprudence encadrait déjà les modalités de modification et de résolution des contrats.

C. MOBILITÉ BANCAIRE

La loi a introduit un dispositif visant à simplifier et à favoriser la mobilité bancaire. Ce dispositif prévoit que l'établissement bancaire d'arrivée propose au client un service gratuit d'aide à la mobilité bancaire et qu'après avoir recueilli l'accord formel du client, il effectue en son nom les formalités liées au changement de compte afin que les virements et prélèvements réguliers se présentent sur le nouveau compte. L'établissement d'arrivée communique également, dans un délai de cinq jours ouvrés à compter de l'ouverture d'un nouveau compte, les coordonnées du nouveau compte bancaire aux émetteurs de prélèvements et de virements réguliers, sur la base des informations fournies par le client. Ces émetteurs disposent d'un délai pour prendre en compte ces modifications. Il a été prévu que les modalités d'application de ce dispositif seraient fixées par décret en Conseil d'État.



Le décret n° 2015-838 du 8 juillet 2015 relatif à la prise en compte par les émetteurs de prélèvements des modifications de coordonnées bancaires par leurs clients a fixé à dix jours le délai de prise en compte par les émetteurs de prélèvement des coordonnées du nouveau compte bancaire de leurs clients à compter de la réception de celles-ci. Il prévoit qu'ils informent, dans ce délai, le client de la prise en compte des coordonnées du nouveau compte et de la date, le cas échéant, de la dernière échéance présentée sur l'ancien compte et de la date de l'échéance suivante présentée sur le nouveau compte. À l'issue de ce délai de prise en compte, tout nouveau prélèvement est effectué sur le nouveau compte. Ce délai de dix jours ouvrés est porté à vingt jours ouvrés lorsque la réception des coordonnées du nouveau compte bancaire par les émetteurs de prélèvement intervient avant le 1er avril 2017. Ce décret est entré en vigueur en octobre 2015.

L'article 43 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a modifié et complété le dispositif relatif à la mobilité bancaire introduit par la loi relative à la consommation. Toutefois, ces nouvelles dispositions, qui entreront en vigueur le 6 février 2017, n'ont pas remis en cause les modalités principales de ce dispositif. Le décret n° 2016-73 du 19 janvier 2016 relatif au service d'aide à la mobilité bancaire n'a pas non plus modifié les règles introduites par le décret n° 2015-838 précité.

Les auditions conduites par vos rapporteurs ont souligné la nécessité de veiller à ce que les clients ayant souscrit auprès d'une banque plusieurs contrats (outre un compte de dépôt, un emprunt immobilier, une assurance-vie ou un plan épargne actions par exemple) puissent bien bénéficier du service de mobilité bancaire s'agissant de leurs comptes de dépôt. Un risque existe, en effet, que ces clients demeurent captifs de leur banque en raison de ces autres engagements. À cet égard, une modification législative pourrait être nécessaire pour veiller à la pleine application de ce dispositif.

IV. DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONTRATS D'ASSURANCE

La loi a introduit la possibilité, pour un assuré ayant souscrit un contrat d'assurance couvrant les personnes physiques en dehors de leurs activités professionnelles et relevant des branches définies par décret en Conseil d'État, de procéder à la résiliation sans frais ni pénalités des contrats tacitement reconductibles à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la première souscription. Le décret n° 2014-1685 du 29 décembre 2014 relatif à la résiliation à tout moment des contrats d'assurance et portant application de l'article



L. 113-15-2 du code de la consommation a prévu que ces dispositions s'appliquaient aux contrats d'assurance automobile, aux contrats d'assurance habitation, et à ceux constituant un complément d'un bien ou d'un service vendu par un fournisseur. Il a également prévu un mécanisme de substitution du nouvel assureur à l'assuré dans sa démarche de résiliation : lorsque l'assuré souhaite procéder à la résiliation d'un contrat en vue de contracter avec un nouvel assureur, la notification de la résiliation au précédent assureur peut être accomplie par le nouvel assureur.

La loi a également prévu qu'un assuré souscrivant à des fins non professionnelles un contrat d'assurance constituant un complément d'un bien ou d'un service vendu par un fournisseur, s'il justifie d'une garantie antérieure pour l'un des risques couverts, peut renoncer à ce contrat sans frais ni pénalités tant qu'il n'a pas été intégralement exécuté ou que l'assuré n'a fait intervenir aucune garantie, dans la limite d'un délai de quatorze jours calendaires à compter de la conclusion du nouveau contrat. Symétriquement, la loi a prévu que l'assureur remette à l'assuré, avant la conclusion d'un contrat d'assurance, un document l'invitant à vérifier s'il n'est pas déjà bénéficiaire d'une garantie couvrant l'un des risques couverts par le nouveau contrat, et l'informant de sa faculté de renonciation. L'arrêté du 29 décembre 2014 relatif aux modalités d'information du consommateur pour l'exercice du droit de renonciation prévu à l'article L. 112-10 du code des assurances, prévu par la loi, a fixé le contenu et le format de ce document d'information.

Enfin, la loi relative à la consommation a prévu que tout contrat d'assurance automobile doit mentionner la faculté pour un assuré, en cas de dommage garanti par le contrat, de choisir le réparateur professionnel auquel il souhaite recourir, et que cette information doit également être délivrée, dans des conditions définies par arrêté, lors de la déclaration du sinistre. L'arrêté du 29 décembre 2014 relatif aux modalités d'information de l'assuré au moment du sinistre sur la faculté de choisir le réparateur professionnel auquel il souhaite recourir prévue à l'article L. 211-5-1 du code des assurances avait prévu que cette faculté lui était rappelée de manière claire et objective par tout professionnel, y compris l'assureur, dès la survenance du sinistre, notamment au moyen d'une mention lisible et visible dans le constat européen d'accident. Cet arrêté a été annulé par le Conseil d'État en février 2016 pour excès de pouvoir, car il prévoyait que l'obligation d'information pèse, au moment de la déclaration de sinistre, sur l'assureur, et non sur tout professionnel, et que cette obligation devait être accomplie dès la survenance du sinistre. Un nouvel arrêté a été publié le 17 juin 2016 a permis l'application effective de la disposition législative initiale tout en tenant compte de l'annulation de l'arrêté précédent.



V. OBLIGATIONS RELATIVES À L'INFORMATION PRÉCONTRACTUELLE

A. INFORMATIONS GÉNÉRALES

La loi a largement renforcé les obligations d'information du consommateur par les professionnels. Le décret n° 2014-1061 du 17 septembre 2014 portant application de ces dispositions a été publié dans des délais satisfaisants, et sa rédaction n'a pas appelé de critiques de la part des personnes entendues par vos rapporteurs.

Ce décret détaille les informations générales que les professionnels, vendeurs de biens ou prestataires de services, doivent communiquer aux consommateurs sur les lieux de vente avant la conclusion d'un contrat ou un acte d'achat, mais aussi préalablement à la conclusion d'un contrat selon une technique de communication à distance ou en dehors d'un établissement commercial. Ces informations sont relatives à leur identité, à leurs activités, aux garanties légales et commerciales, aux fonctionnalités et à l'interopérabilité des contenus numériques et à certaines conditions contractuelles.

Les associations de défense des consommateurs ont toutefois relevé que des incertitudes demeuraient quant aux modalités de délivrance de ces informations, qui sont susceptibles de figurer sur des supports très divers : dans les conditions générales de vente, sur des « fiches produits », ou encore sur un site internet dans le cas de la vente en ligne. Dans le cas de la vente en ligne, il a été relevé que tout en figurant sur le site internet, ces informations y étaient parfois placées de manière telle que le consommateur peut être induit en erreur.

De plus, les associations ont relevé la difficulté, pour un consommateur, d'obtenir la réparation d'un défaut d'information, celle-ci ne pouvant être obtenue que par la voie judiciaire, ce qui implique une procédure longue et coûteuse.

S'agissant des amendes administratives, le ministère a indiqué qu'au 31 décembre 2015, 1 523 amendes administratives avaient été prononcées au titre du code de la consommation, pour un montant total de 1 890 334 euros, et que les amendes avaient sanctionné, dans la plupart des cas, un défaut d'affichage des prix. Les associations de consommateurs ont regretté que le détail de ces amendes ne fasse l'objet d'aucune communication de la part de l'administration.

S'agissant des professionnels du commerce, ils ont indiqué rencontrer certaines difficultés dans l'application de ces dispositions. Dans le secteur bancaire, les entreprises soulignent l'important



volume de documents imprimés rendu nécessaire par ces obligations, qui allonge et complexifie les modalités de souscription, et ne simplifie pas la compréhension par les clients. Dans le secteur de la vente directe, les professionnels ont indiqué que toute commande, y compris d'un montant réduit, impliquait désormais l'édition d'un document écrit, lui-même suivi d'un bon de commande au contenu identique. Enfin, des commerçants ont déploré que l'administration, à l'occasion de contrôles de points de vente, exige parfois que l'information précontractuelle soit présente à proximité des produits, voire sur l'étiquette indiquant le prix du produit, alors qu'elle figurerait déjà à l'accueil ou sur le lieu d'encaissement.

VI. DÉMARCHAGE ET VENTE À DISTANCE

A. CONTRATS CONCLUS À DISTANCE ET HORS ÉTABLISSEMENT

S'agissant des contrats conclus à distance, les professionnels entendus par vos rapporteurs ont souligné la brièveté des délais entre la publication des mesures réglementaires et leur entrée en vigueur, alors que les nouvelles obligations introduites ont nécessité pour certaines des adaptations importantes des systèmes d'information, voire leur remplacement. Ainsi, pour appliquer l'obligation de fourniture des informations précontractuelles et du formulaire de rétractation sur support durable, les entreprises ont dû profondément modifier les logiciels de délivrance des courriels de confirmation de commande car la possibilité d'y ajouter des pièces jointes n'avait pas été prévue.

Sur ces mêmes contrats, le ministère a lancé une enquête sur les neuf derniers mois de l'année 2015 dans 37 départements. 1 200 sites internet ont été contrôlés. Il en est ressorti que la grande majorité des entreprises de vente à distance n'avaient pas modifié leurs pratiques afin de se conformer immédiatement à la loi, le plus souvent par méconnaissance des textes. Toutefois, les avertissements et pré-injonctions effectués par la DGCCRF auraient conduit, dans la plupart des cas, à une mise en conformité rapide des professionnels, notamment en matière d'informations précontractuelles.

S'agissant des contrats conclus hors établissement, le ministère a mené des enquêtes dans plusieurs secteurs : rénovation thermique, dépannage à domicile, abris de piscine, pose de fenêtres. Il en ressort que l'interdiction de perception de paiement pendant un délai de sept jours pose des difficultés d'application dans la vente au déballage et pour les prestations esthétiques humaines ou animales à domicile, ou encore dans les cas où le consommateur ne dispose pas du droit de rétractation. De plus, certaines dispositions, relativement floues, seraient d'application difficile. C'est le cas de l'obligation d'indiquer le coût de la communication à



distance au consommateur, dans la mesure où la loi n'indique pas le moyen de communication concerné.

B. DÉLAI DE REMBOURSEMENT EN CAS DE RÉTRACTATION

L'obligation de remboursement du consommateur en cas de rétractation, dans un délai de 14 jours à compter de la réception de la preuve d'avis d'expédition du produit ou de la réception du bien, suscite des difficultés. En effet, c'est le premier de ces deux événements qui marque le point de départ de ce délai de 14 jours. Dans le cas où la preuve d'avis d'expédition parvient au professionnel en premier, celui-ci doit procéder au remboursement du bien sans l'avoir récupéré et sans avoir pu vérifier son état.

Cette difficulté rend également inopérante, dans certains cas, la disposition prévoyant que le professionnel peut effectuer un remboursement tenant compte de la dépréciation du bien.

En matière de vente à distance, l'enquête menée par la DGCCRF fait ressortir que le respect des délais de remboursement en cas de rétractation est imparfait, et que les pénalités pour retard de remboursement introduites dans la loi ne sont pas respectées.

Pour les contrats conclus hors établissement, certains professionnels auraient tendance à considérer que le consommateur ne bénéficie pas du droit de rétractation pour l'ensemble de leurs contrats, y compris lorsque les produits livrés correspondent à des références standardisées. La raison en est à chercher dans des interprétations divergentes des exceptions au droit de rétractation concernant les biens confectionnés selon les spécifications du consommateur ou nettement personnalisés. Vos rapporteurs appellent une clarification des règles en la matière.

C. ENCADREMENT DU DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE

Au regard des nombreuses victimes de démarchage téléphonique intempestif, en particulier les consommateurs les plus fragiles, la loi a mis en place des dispositions permettant d'encadrer cette pratique.

Elle a ainsi prévu l'interdiction, faite aux professionnels démarcheurs, d'utiliser un numéro masqué, la possibilité, pour le consommateur, de s'inscrire gratuitement sur une liste



d'opposition au démarchage et l'interdiction pour les professionnels de démarcher les consommateurs inscrits sur cette liste, sauf en cas de relations précontractuelles existantes ou de prospection en vue de la fourniture de journaux. Elle a également interdit la vente et la location de fichiers contenant des données téléphoniques des consommateurs inscrits sur cette liste. Enfin, elle a prévu que cette liste soit gérée par un organisme délégataire agissant sous l'autorité de la DGCCRF.

La mise en œuvre de cette liste d'opposition s'est faite avec retard, tout d'abord en raison de la publication relativement tardive du décret n° 2015-556 du 19 mai 2015 relatif à l'opposition au démarchage téléphonique. Celui-ci a précisé les modalités de fonctionnement de la liste d'opposition téléphonique, les conditions dans lesquelles les entreprises concernées ont accès à cette liste et les modalités de contrôle par l'État de l'organisme chargé de gérer cette liste. Ensuite, l'entrée en vigueur de ce décret était subordonnée à la désignation, après procédure de mise en concurrence, par arrêté du ministre chargé de l'économie, de l'organisme chargé de la gestion de cette liste d'opposition. Or le premier appel d'offres a été infructueux : une seule offre a été déposée, qui ne répondait pas aux exigences du cahier des charges.

Les auditions conduites par vos rapporteurs ont fait ressortir que les critères de cet appel d'offres étaient particulièrement exigeants. Le choix d'un système centralisé, notamment, dans lequel le gestionnaire délégataire doit extraire lui-même les numéros inscrits sur la liste d'opposition des fichiers de prospection des entreprises, pourrait être en cause (1), ainsi que la brièveté des délais prévus pour déposer une offre.

Après le lancement d'un second appel d'offres, dont le cahier des charges avait été simplifié, la société OPPOSETEL a été désignée gestionnaire de cette liste d'opposition par arrêté du 28 février 2016. Cet organisme disposait d'un délai de trois mois pour la mise en œuvre de cette liste d'opposition. La nouvelle liste d'opposition au démarchage téléphonique, dénommée « Bloctel », a été ouverte le 1er juin 2016.

Vos rapporteurs regrettent les délais de mise en œuvre de cette liste d'opposition, qui constitue un apport très concret pour les consommateurs. Surtout, ils déplorent qu'aucun mécanisme de transition n'ait été prévu entre la liste gérée par l'association PACITEL et cette nouvelle liste. Cette absence s'explique par le fait que l'association résultait d'une démarche entièrement volontaire et privée de la part des entreprises. Il en résulte toutefois une perte réelle pour les consommateurs déjà inscrits, qui doivent renouveler leur démarche d'opposition. Le retard pris dans la mise en œuvre effective de cette mesure a, de plus, créé un vide de plusieurs mois puisque le dispositif Pacitel a été interrompu au 1er janvier 2016.



Si le lancement effectif de cette liste est trop récent pour qu'un bilan en soit établi, vos rapporteurs soulignent que le caractère volontaire de l'inscription sur celle-ci justifie qu'une importante campagne de communication soit lancée, afin que les consommateurs les plus directement concernés, à savoir les personnes âgées, aient bien connaissance de son existence et de son fonctionnement. Les PME, qui sont les principales utilisatrices des outils de prospection téléphonique, devraient également faire l'objet d'une communication ciblée.

