

# LOIS

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

### Observations du Gouvernement sur la loi relative à la consommation

NOR : CSCL1405432X

Le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs de recours dirigés contre la loi relative à la consommation.

Ce recours appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*  
\* \*

#### I. – Sur les articles 1<sup>er</sup> et 2

**A.** – Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi déférée créent une procédure d'action de groupe applicable dans les litiges de consommation.

Les députés et les sénateurs auteurs des recours estiment que ces articles portent atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif et aux droits de la défense, garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Les députés requérants estiment également que ces dispositions portent atteinte au principe de non-rétroactivité des sanctions pénales. Les sénateurs requérants considèrent, pour leur part, que ces dispositions portent atteinte à la liberté personnelle des consommateurs et à la présomption d'innocence.

**B.** – Le Gouvernement estime que ces griefs ne sont pas fondés.

##### 1. *Sur le droit à un recours juridictionnel effectif et le respect de la liberté personnelle*

L'action de groupe ordinaire sera introduite par une association agréée de consommateurs qui interviendra au nom de consommateurs placés dans une situation identique ou similaire à l'égard d'un manquement d'un ou de plusieurs professionnels.

Dans une première phase, le juge statuera, au vu des cas présentés par l'association, sur le principe de la responsabilité du professionnel, sur la définition du groupe des consommateurs concernés et sur l'évaluation des préjudices. Ce jugement fixera les modalités d'information des consommateurs.

Dans une deuxième phase, une fois que le jugement ne sera plus susceptible de recours ordinaires, les consommateurs concernés se déclareront et pourront bénéficier d'une indemnisation amiable.

Une troisième phase, correspondant à une deuxième étape judiciaire, permettra au juge de statuer sur les difficultés d'exécution du jugement soulevées par l'association ou le professionnel qui pourront porter sur l'appartenance de certains consommateurs au groupe ou sur les modalités d'indemnisation.

Une phase d'exécution forcée pourra intervenir si nécessaire à l'initiative de l'association si le professionnel refuse d'appliquer le deuxième jugement.

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il était loisible au législateur de permettre à des organisations syndicales d'introduire une action en justice en faveur d'un salarié sans avoir à justifier d'un mandat « 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 » (décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989, cons. 24).

La procédure créée par la loi déférée repose sur une adhésion des consommateurs au groupe défini par le premier jugement rendu. L'article L. 423-5 du code de la consommation prévoit que cette adhésion donne mandat aux fins d'indemnisation à l'association requérante.

Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, l'action de groupe simplifiée créée par la loi déférée ne dispense pas les consommateurs potentiellement concernés d'exprimer leur volonté de se joindre à l'action.

Cette procédure vise à obtenir un traitement accéléré des contentieux d'une procédure d'action de groupe dès lors que l'identité et le nombre des consommateurs lésés peut être connu au moment où la décision est rendue au fond et que les préjudices subis par ces consommateurs sont d'un même montant ou d'un montant identique par prestation rendue ou par référence à une période ou à une durée.

Dans ce cas, le juge pourra prévoir, dans sa première décision, que le professionnel peut assurer l'indemnisation des consommateurs directement et individuellement sans passer par l'intermédiaire de

l'association requérante et sans qu'il y ait lieu de définir des mesures d'information des consommateurs susceptibles d'être concernés (puisque ces derniers sont connus du professionnel). Cette possibilité permettra de réduire la longueur et le coût de la phase de gestion des demandes d'indemnisation.

Dans le cadre de la procédure simplifiée, le deuxième alinéa de l'article L. 423-10 du code de la consommation prévoit que les consommateurs recevront une information individuelle à la suite du premier jugement rendu et devront accepter d'être indemnisés dans les termes de cette décision.

Ainsi, que la procédure simplifiée s'applique ou pas, les personnes qui ne souhaiteront pas rejoindre l'action de groupe pourront librement engager une instance à l'encontre du professionnel sans être liées par la décision rendue sur la demande de l'association agréée de consommateurs.

Il sera également loisible au consommateur de retrouver son droit d'action s'il décide de révoquer expressément le mandat qui le lie à l'association avant d'avoir été effectivement indemnisé.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée ne porte donc atteinte ni au droit à un recours juridictionnel effectif ni au respect de la liberté personnelle.

## 2. Sur le respect des droits de la défense, du principe du contradictoire et du droit à un procès équitable

Les auteurs des saisines soutiennent que la procédure d'action de groupe méconnaît les droits de la défense car le professionnel pourra voir sa responsabilité engagée à l'encontre de consommateurs sans pouvoir opposer certaines spécificités liées à leur comportement ou à leur situation, le groupe n'étant pas constitué préalablement à l'introduction de l'instance.

Un tel grief ne pourra qu'être écarté.

L'article L. 423-1 du code de la consommation subordonne la recevabilité de l'action de groupe à l'existence de consommateurs placés dans une situation identique ou similaire à l'égard d'un manquement d'un ou de plusieurs professionnels. Comme le prévoit l'article L. 423-3, l'association de consommateurs agréée devra présenter des cas individuels pour permettre au juge de constater que les conditions de recevabilité de l'action sont réunies.

L'article L. 423-1 prévoit par ailleurs que l'action de groupe est ouverte en matière de consommation et n'est destinée qu'à la seule indemnisation des préjudices patrimoniaux résultant de dommages matériels.

Compte tenu du champ d'application de l'action de groupe, dans le cadre du débat contradictoire devant le juge, le professionnel pourra s'appuyer sur la connaissance de ses clients pour que soient définis de la manière la plus précise possible le groupe des consommateurs à l'égard duquel sa responsabilité est engagée et les modalités d'évaluation des préjudices susceptibles d'être réparés.

Il pourra ainsi développer tout moyen pour que la définition du groupe écarte un ensemble de consommateurs (par exemple, en demandant que la définition du groupe s'appuie sur telle date de conclusion du contrat ou sur la condition de paiement effectif d'un abonnement). Il pourra également faire valoir ses arguments pour que l'indemnisation des préjudices tienne compte de la valeur réelle du produit ou des conditions particulières dans lesquelles il a été acquis.

S'il estime que les critères retenus par le juge pour définir le groupe ou les préjudices ne sont pas adéquats, le professionnel dont la responsabilité est établie par le premier jugement rendu au fond pourra exercer les voies de recours ouvertes à l'encontre de ce jugement.

La décision sur la responsabilité, même définitive, n'aura vis-à-vis du professionnel que l'autorité de la chose jugée relativement aux points qu'elle tranche. Le professionnel ne pourra plus contester le principe de l'engagement de sa responsabilité vis-à-vis d'un groupe de personnes susceptible d'avoir subi un dommage. Il pourra, en revanche, lors de la phase de liquidation, contester l'indemnisation d'un consommateur pour un motif propre à ce dernier.

Comme indiqué précédemment, l'article L. 423-12 du code de la consommation prévoit ainsi une deuxième phase judiciaire durant laquelle le juge statue sur les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la mise en œuvre du premier jugement. Le professionnel pourra ainsi faire valoir tout moyen de défense propre à la situation d'un consommateur donné qui n'aurait pas été identifié au moment du premier jugement.

L'absence de définition précise et identifiée du groupe *ab initio* ne porte donc aucune atteinte aux droits de la défense appréciés sur l'ensemble de la procédure d'action de groupe.

La procédure simplifiée prévue à l'article L. 423-10 du code de la consommation ne déroge pas à ces principes.

Cette procédure vise à obtenir un traitement accéléré des contentieux d'une procédure d'action de groupe dès lors que l'identité et le nombre des consommateurs lésés sont connus au moment où la décision est rendue au fond et que les préjudices subis par ces consommateurs sont d'un même montant ou d'un montant identique par prestation rendue ou par référence à une période ou à une durée.

Elle permettra au juge de prévoir, dans sa première décision, que le professionnel pourra assurer l'indemnisation des consommateurs directement et individuellement sans passer par l'intermédiaire de l'association requérante. Cette possibilité permettra de réduire la longueur et le coût de la phase de gestion des demandes d'indemnisation.

Cette procédure accélérée ne déroge pas aux dispositions de l'article L. 423-12 du code de la consommation. Le professionnel pourra ainsi faire valoir toute difficulté d'exécution du jugement à l'égard d'un consommateur donné lors de la phase de liquidation.

De la même manière, la faculté que, dans le domaine de la concurrence, une action de groupe puisse être engagée, en application de l'article L. 423-17 du code de la consommation avant que la décision des autorités de la concurrence ne soit devenue définitive ne peut être regardée comme portant atteinte aux droits de la défense.

Une telle procédure ne pourra qu'être introduite à des fins conservatoires pour permettre de préserver des preuves utiles à la définition du groupe et à la détermination de la méthode d'évaluation des préjudices par le juge. Mais aucune décision ne pourra être rendue au fond avant que la décision des autorités de la concurrence ne soit devenue définitive.

Les griefs tirés de la méconnaissance des droits de la défense et du droit au procès équitable ne pourront ainsi qu'être écartés.

### 3. Sur le respect du principe de non-rétroactivité de la loi et de la présomption d'innocence.

La loi déferée crée une procédure d'action de groupe facilitant la possibilité pour les consommateurs d'obtenir réparation des préjudices dans le domaine de la consommation. Elle ne crée aucune peine ni aucune sanction ayant le caractère d'une punition.

Le grief tiré de ce qu'elle méconnaîtrait le principe de non-rétroactivité de la loi pénale prévu par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est donc inopérant.

L'article L. 423-19 du code de la consommation prévoit que, lorsque l'action de groupe intervient dans le domaine de la concurrence et que le manquement du professionnel a été constaté par une décision devenue définitive des autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes, le juge peut, par dérogation aux règles normalement applicables, ordonner l'exécution provisoire du jugement pour ce qui concerne les seules mesures de publicité.

Compte tenu des délais fréquemment requis avant que les décisions des autorités de la concurrence deviennent définitives, ces dispositions ont pour objectif d'informer dans les meilleurs délais les consommateurs susceptibles d'être concernés pour leur permettre de conserver les éléments susceptibles de fonder une indemnisation.

Le jugement rendu sur l'action de groupe s'appuiera sur la reconnaissance d'un manquement du professionnel par les autorités de la concurrence qui aura déjà fait l'objet de mesures de publicité.

Ces mesures provisoires d'exécution du jugement ne peuvent être regardées comme constituant une sanction ayant le caractère de punition. Le grief tiré de ce que ces mesures porteraient atteinte à la présomption d'innocence est donc inopérant.

## II. – Sur l'article 9

**A.** – L'article 9 de la loi déferée vise à transposer les dispositions de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs. Il crée notamment un article L. 121-21-4 dans le code de la consommation relatif aux obligations du professionnel à l'égard du consommateur lorsque celui-ci exerce son droit de rétractation. Le deuxième alinéa de cet article prévoit que, pour les contrats de vente de biens, à moins qu'il ne propose de récupérer lui-même les biens, le professionnel peut différer le remboursement jusqu'à récupération des biens ou jusqu'à ce que le consommateur ait fourni une preuve de l'expédition de ces biens, la date retenue étant celle du premier de ces faits.

Les députés auteurs du recours estiment que ces dispositions méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

**B.** – Un tel grief ne saurait prospérer.

**1.** Il apparaît tout d'abord inopérant à l'encontre d'une disposition qui se borne à transposer de manière fidèle les termes précis et inconditionnels d'une directive de l'Union européenne.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il lui appartient, saisi d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de l'exigence de transposition en droit interne des directives posée par l'article 88-1 de la Constitution. Ce contrôle est néanmoins soumis à une double limite. En premier lieu, la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti. En second lieu, c'est seulement en cas d'incompatibilité manifeste qu'il appartient au Conseil constitutionnel de constater une violation de l'exigence posée par l'article 88-1 de la Constitution (voir en dernier lieu décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, cons. 17 à 18).

En l'espèce, le deuxième alinéa de l'article L. 121-21-4 transpose de manière littérale les dispositions du 3 de l'article 13 de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011.

**2.** Les termes retenus par le deuxième alinéa sont par ailleurs clairs et précis.

En utilisant les termes : « la date retenue étant celle du premier de ces faits », le législateur a entendu préciser la date butoir au terme de laquelle le professionnel peut différer le remboursement du consommateur lorsque ce dernier a fait valoir son droit de rétractation.

Il s'agit ainsi soit de la date à laquelle le professionnel a récupéré le bien, soit de celle à laquelle le consommateur a fourni au professionnel la preuve de l'expédition de ce bien. La date que doit retenir le professionnel est celle correspondant à la réalisation du premier de ces deux événements.

On peut prendre, à titre d'illustration, un consommateur qui fait valoir son droit de rétractation le 13 mars, retourne le produit au vendeur le 14 mars et fait parvenir au vendeur le 16 mars, par exemple via le site

internet de ce dernier, la preuve de l'expédition du produit. Si le professionnel réceptionne les biens le 15 mars, c'est cette date qui sera prise en compte. Si, en revanche, le professionnel ne réceptionne le produit que le 20 mars, c'est dès le 16 mars que le professionnel devra rembourser le consommateur.

Ces dispositions ne méconnaissent donc pas l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

### III. – Sur les articles 37 et 39

Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, les articles 37 et 39, qui modifient les conditions de vente des solutions d'entretien ou d'application des lentilles de contact et les conditions de vente des verres correcteurs et des lentilles de contact, ne sont pas dépourvues de tout lien avec les dispositions du projet de loi déposé par le Gouvernement.

L'objectif du projet de loi relatif à la consommation était d'améliorer la sécurité et la protection économique du consommateur en assurant une concurrence saine. Il comprenait ainsi des dispositions favorisant la protection économique du consommateur comme les dispositions précisant les modalités de régulation des relations commerciales tout au long de la chaîne comprises au titre des moyens d'action des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il comprenait également des dispositions réglementant certaines activités comme les voitures de tourisme avec chauffeur. Le projet de loi comprenait également des dispositions destinées à améliorer l'information et la protection du droit des consommateurs dans le domaine du commerce électronique. Il comprenait ainsi des dispositions issues du droit communautaire sur les exigences en matière d'information précontractuelle applicables à la vente à distance.

Les articles 37 et 39 présentent un lien avec ces dispositions.

La France a fait l'objet d'une procédure d'infraction initiée par la Commission européenne pour permettre la vente en ligne des produits d'optique. Mais, conformément aux dispositions de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011, les dispositions applicables en matière d'information des consommateurs en matière de commerce électronique ne s'appliquent pas aux dispositifs médicaux.

La loi relative à la consommation prévoit que la vente en ligne doit être accompagnée de dispositions permettant d'assurer l'information des consommateurs.

Ainsi, la loi prévoit que les verres correcteurs d'amétropie et les lentilles de contact oculaires correctrices doivent être délivrés par des opticiens-lunetiers et que les prestataires en ligne devront faire appel à ces professionnels dans le cadre de leur activité. Elle prévoit que la délivrance de verres correcteurs est subordonnée à l'existence d'une prescription médicale en cours de validité qui devra également être vérifiée en cas de vente en ligne. L'article L. 4134-1 du code de la santé publique prévoit que les prescriptions médicales de verres correcteurs indiquent la valeur de l'écart pupillaire du patient. Ces précautions, utiles à la vente en ligne, ont été prévues pour l'ensemble des opticiens-lunetiers, quel que soit leur mode d'exercice pour éviter toute différence de traitement en fonction du mode d'exercice.

Les articles 37 et 39 permettront également, en ouvrant la concurrence sur ces produits dans le respect de la sécurité des consommateurs, de faire baisser leur coût. Ils contribuent ainsi, comme plusieurs autres dispositions du projet de loi, à renforcer la protection économique du consommateur.

Les dispositions contestées présentent donc un lien direct avec les dispositions du projet de loi.

### IV. – Sur l'article 54

Les députés auteurs du recours soutiennent que cet article, qui prévoit la faculté de résilier un contrat d'assurance emprunteur dans l'année suivant sa conclusion, a été adopté en méconnaissance des dispositions de l'article 45 de la Constitution.

Ils invoquent la décision par laquelle le Conseil constitutionnel a prohibé un contournement de la règle de l'entonnoir par le Gouvernement qui avait déposé, en première lecture, un amendement la veille de son adoption par l'Assemblée nationale évoquant « de façon vague et succincte des "engagements collectifs et individuels, le cas échéant pluriannuels, portant notamment sur l'organisation des soins, sur l'évolution des pratiques et de l'activité des professions concernées" » et présenté par le Gouvernement lui-même comme « un amendement d'esquisse » dont la portée serait déterminée à une étape ultérieure de la procédure législative avant, en nouvelle lecture, de proposer un amendement présentant un dispositif extrêmement précis et détaillé. Le Conseil a estimé que ces dispositions, « compte tenu de leur portée et de leur ampleur » ne pouvaient qu'être considérées comme des dispositions nouvelles (décision n° 2001-453 DC, cons. 36 et 37).

La procédure parlementaire qui a mené à l'adoption de l'article 54 ne peut, en aucune manière, être assimilée à un contournement de la règle de l'entonnoir.

En première lecture, un amendement d'initiative parlementaire a introduit un article prévoyant notamment qu'après « signature de l'offre de prêt, l'emprunteur est libre, sous réserve des clauses contractuelles, de substituer un autre contrat d'assurance à celui donné en garantie. »

La « règle de l'entonnoir » n'a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que les parlementaires modifient et complètent des articles restant en discussion après la première lecture. Tel est précisément le cas de figure en l'espèce. Les modifications apportées à cet article en deuxième lecture ont permis de préciser et d'encadrer les modalités de cette substitution. L'amendement adopté en deuxième lecture était bien en relation directe avec les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture qui restaient en discussion après le vote du Sénat.

Au demeurant, contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, la disposition restant en discussion après la première lecture possédait une réelle portée normative. En effet, si le droit de résiliation du contrat d'assurance est actuellement reconnu par la jurisprudence, l'article L. 312-9 du code de la consommation ne prévoit la substitution du contrat d'assurance-emprunteur qu'avant la signature de l'offre de prêt. Certains établissements bancaires indiquaient à leurs clients souhaitant substituer leurs contrats d'assurance après la signature de l'offre de prêt qu'une telle substitution était interdite en application de ces dispositions.

L'article contesté a été adopté suivant une procédure qui n'est pas contraire aux exigences découlant de l'article 45 de la Constitution.

## V. – Sur les articles 67 à 72

**A.** – L'article 67 de la loi déferée crée un registre national des crédits aux particuliers recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques.

Les députés et les sénateurs auteurs des recours considèrent que la création de ce registre porte au droit à la vie privée une atteinte disproportionnée au but poursuivi. Les députés requérants estiment également que ces dispositions ont été adoptées à l'issue d'une procédure portant atteinte à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires. Les sénateurs auteurs du recours considèrent que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence en n'apportant pas toutes les garanties légales pour assurer le respect de la vie privée.

**B.** – Le Gouvernement n'est pas de cet avis.

### 1. Sur la procédure d'adoption

Le Conseil constitutionnel juge que les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur présentation sont inopérants à l'encontre d'articles introduits par amendement (décision n° 2010-618 DC, cons. 8).

Le projet de loi déposé par le Gouvernement comportait des dispositions relatives aux crédits à la consommation. L'article 18 visait notamment à mieux encadrer la distribution de crédit renouvelable afin d'éviter la souscription de crédits renouvelables qui ne correspondaient pas aux besoins du consommateur, dans un souci de prévention du surendettement. L'amendement dont sont issues les dispositions contestées a donc été présenté dans des conditions conformes à la Constitution.

Ce grief ne pourra donc prospérer.

### 2. Sur l'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée

Le Conseil constitutionnel juge que « 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 œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, cons. 8 à 11).

La création d'un registre national des crédits aux particuliers afin de lutter contre le surendettement répond à l'une des conclusions des groupes de travail de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012.

Le Gouvernement a entendu mettre en œuvre ce registre en l'accompagnant de toutes les garanties pour assurer qu'il ne porte pas une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée.

Il a notamment tenu compte des réserves exprimées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés et la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur le projet initial qui transposait le dispositif actuellement applicable en Belgique. Il a sollicité un avis spécifique du Conseil d'Etat sur la nature des données devant être enregistrées dans ce traitement et sur l'encadrement des conditions de consultation. Parallèlement à cet avis, il a poursuivi un travail avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés et la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

#### i) Sur le motif d'intérêt général que poursuit le traitement

Le registre national des crédits aux particuliers a pour finalité de lutter contre le surendettement. Il contribue ainsi à un intérêt général économique et social certain, la prévention de l'exclusion, susceptible au demeurant de se rattacher à des objectifs de valeur constitutionnelle tirés des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946.

Les requérants estiment que la constitution de ce registre n'est pas une solution adéquate pour lutter contre le surendettement.

Le Gouvernement estime qu'une telle argumentation est inopérante. En effet, comme le rappelle régulièrement le Conseil constitutionnel, il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur l'utilité de la création d'un tel fichier.

Au demeurant, contrairement à ce que soutiennent les auteurs du recours, la création du registre national des crédits aux particuliers est l'outil le plus efficace de prévention et de lutte contre le surendettement.

Aucun autre moyen ne permet de vérifier de façon objective et fiable la situation réelle d'endettement d'une personne qui sollicite un crédit, malgré les améliorations apportées sur les obligations d'information et de vérification de la solvabilité du client emprunteur.

L'alternative généralement avancée à la mise en place d'un registre des crédits, qui consiste à obliger les personnes qui sollicitent un crédit à fournir leurs trois derniers relevés de compte bancaire, est à la fois peu

opérationnelle – il est peu probable qu'une personne souhaitant souscrire un crédit sur le lieu de vente, par exemple, pour profiter d'une promotion ou à la suite d'une décision d'achat rapide, ait ses trois derniers relevés de compte avec elle –, moins efficace – notamment en raison de la possibilité d'une pluralité de comptes bancaires – et plus intrusive dans la vie privée puisque ces relevés de compte fournissent beaucoup plus d'informations sur la vie des personnes concernées (type de bailleurs, consommation, déplacements, etc.) que les seules informations sur leurs crédits.

L'autre voie qui consiste à se limiter à l'utilisation de l'actuel fichier des incidents des crédits de paiement ne peut être regardée comme étant aussi efficace que la création du registre national des crédits aux particuliers. Ce registre permettra d'intervenir de manière préventive avant qu'une personne n'entre en situation de surendettement. Le fichier des incidents des crédits de paiement n'intervient, par définition, qu'une fois que la personne se trouve en situation de précarité financière. On peut au surplus constater que les personnes connaissant des difficultés financières s'efforcent de retarder au maximum les incidents de paiement sur leurs crédits bancaires, notamment pour éviter leur inscription au FICP qui peut conduire à une dégradation de leur relation avec leur banque. Ces personnes payent ainsi en priorité leurs mensualités de crédit quitte à accumuler des impayés sur leurs charges courantes ou recourent à d'autres crédits pour assurer le remboursement des précédents (phénomène de « cavalerie »).

Le registre national des crédits aux particuliers permettra de prévenir la souscription du crédit supplémentaire qui sera de nature à placer l'emprunteur dans une situation à laquelle il ne sera pas en mesure de faire face, et notamment du crédit contracté par un emprunteur dans l'espoir d'améliorer une situation déjà fragile.

La mise en place du registre permettra également de responsabiliser les prêteurs en subordonnant l'octroi des prêts à sa consultation. Les fournisseurs de prêts à la consommation 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 » (rapport d'information du Sénat sur le registre national des crédits aux particuliers – n° 273, janvier 2013).

Le rapport d'information du Sénat précité mentionne ainsi des statistiques communiquées par la Banque Accord sur les 165 derniers dossiers de surendettement concernant cet établissement. Elles montrent qu'un seul emprunteur avait déclaré la totalité de ces emprunts au moment de la souscription du crédit. Banque Accord affirme que si elle avait eu connaissance de la réalité de l'endettement de ces emprunteurs, elle aurait refusé d'octroyer le crédit dans 154 cas sur ces 165.

Certaines estimations, s'appuyant sur des travaux anciens de la Banque de France, contestent l'efficacité du registre national en indiquant qu'il ne permettra d'éviter qu'à 20 000 ménages d'entrer en procédure de surendettement chaque année.

Ces données, qui correspondent en réalité à un nombre total de l'ordre de 100 000 personnes, compte tenu de la durée des procédures de surendettement et de la taille des ménages, sont probablement sous-estimées. Elles reposent, en effet, sur une méthodologie ancienne s'appuyant sur les notions de surendettement actif et de surendettement passif, dont la Cour des comptes a démontré les incohérences et qui n'est plus utilisée par la Banque de France. Le fichier des crédits belge, auquel se compare le plus directement le registre, a montré de son côté des résultats significatifs. Selon la Banque nationale de Belgique, le taux de contrats défaillants sur l'ensemble des contrats est passé de 7 % en 2003 à 4,1 % en 2011.

Mais, au-delà de cette sous-estimation, la mise en place du registre national aura un impact sur l'ensemble des ménages surendettés ou mal endettés.

La mise en place du registre national aura pour effet de limiter le nombre et le montant de l'endettement des particuliers qui se trouvent en situation de fragilité financière.

En Belgique, en raison du rôle préventif du fichier des crédits, la moyenne de l'endettement pour les dossiers de surendettement est de 20 000 €, contre 40 000 € en France.

200 000 nouveaux dossiers de surendettement sont déposés chaque année. Mais, compte tenu de la durée de ces dossiers, près de 800 000 ménages sont actuellement dans une procédure de surendettement, ce qui correspond à plus d'un million de personnes. Les crédits à la consommation (crédit renouvelable, prêt personnel ou crédit affecté) sont présents dans 85,5 % des dossiers, avec en moyenne 4,4 crédits à la consommation par dossier.

A ce chiffre il convient d'ajouter l'ensemble des personnes qui sont dans une situation de surendettement sans pour autant avoir saisi la Banque de France. Bien qu'il ne soit pas possible de les recenser avec exactitude on sait qu'elles sont assez nombreuses car la réticence à se signaler auprès de la Banque de France reste forte. Il existe ainsi un grand nombre de personnes surendettées mais qui n'apparaissent pas dans les statistiques de la Banque de France.

Enfin, il existe un nombre significatif de personnes qui sont dans une situation proche du surendettement même si elles ne satisfont pas les critères permettant de saisir la Banque de France. Ces personnes sont particulièrement concernées par le registre car ce sont elles qui, en raison de la fragilité de leur situation, sont susceptibles, par la prise d'un crédit supplémentaire, de basculer dans le surendettement. Le cabinet Athling a estimé à environ 750 000 ménages par an, soit près de 3 % des ménages (et 1,7 million de personnes) le nombre de nouveaux ménages mal endettés chaque année, que ce soit en raison d'un endettement « dépendant » (trop de crédits ou des crédits mal souscrits et non adaptés) ou d'un mal-endettement « subi » lié à une baisse des revenus, une hausse des charges ou les deux.

Au total le nombre de personnes directement concernées par une situation de surendettement ou présentant un risque avéré de surendettement peut certainement être évalué à 2 à 3 millions de personnes. La mise en place du registre aura une utilité pour l'ensemble de ces personnes soit en permettant de prévenir leur entrée dans le surendettement, soit en limitant la gravité de leur situation en cas de surendettement.

Le nombre de personnes ayant vocation à être enregistrées dans le registre n'est donc pas disproportionné par rapport au nombre de personnes susceptibles de bénéficier d'une meilleure prévention du surendettement.

On ne peut donc considérer que la création d'un tel fichier ne répond pas à un motif d'intérêt général suffisant.

#### ii) Sur les garanties apportées dans la mise en œuvre du fichier

Les dispositions protectrices de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'appliqueront au registre national des crédits aux particuliers. L'article L. 333-15 du code de la consommation rappelle notamment que le droit d'accès et de rectification s'effectuera conformément à l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978.

Mais la loi déferée a apporté des garanties supplémentaires pour s'assurer que ce fichier serait mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif de lutte contre le surendettement en tenant compte des avis du Conseil d'Etat, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

#### Sur la nature des données et l'ampleur du traitement

Comme l'a relevé l'avis du Conseil d'Etat, si les informations enregistrées sont couvertes par le secret bancaire et fournissent des indications sur la situation financière ou les habitudes de consommation des intéressés, elles ne sont pas aussi sensibles par nature que d'autres données, notamment les données biométriques ou relatives à des infractions faisant l'objet des traitements censurés par le Conseil constitutionnel ou déclarés contraires à Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il est néanmoins apparu nécessaire au législateur de prévoir une information particulière des personnes sur l'inscription dans ce fichier. L'article L. 333-13 du code de la consommation prévoit que les établissements de crédit informeront les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation que les informations concernant les emprunteurs seront inscrites dans le registre national des crédits aux particuliers.

L'article L. 333-10 du code de la consommation limite, conformément aux préconisations de la CNIL, la nature des crédits qui devront être inscrits dans le registre. Il a ainsi été décidé d'en exclure les crédits immobiliers. Ceci permettra de limiter la durée d'enregistrement dans le registre puisqu'un crédit à la consommation dure de trois à cinq ans. Il a également été décidé d'exclure les crédits non renouvelables non utilisés. Ceci permettra de limiter la taille de ce fichier de plus de moitié en passant de 25 millions de personnes à 12 millions de personnes inscrites dans ce registre.

On notera, à cet égard, que les auteurs du recours reprochent à la fois au fichier de porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée tout en lui reprochant de ne pas comprendre les crédits immobiliers.

Les statistiques montrent que les crédits à la consommation occupent une place centrale dans le phénomène du surendettement. Il convient, en premier lieu, de relever que seuls 7,4 % des dossiers ne comportent aucune dette financière et que les dettes non financières ne représentent qu'une part modeste de l'endettement des personnes en surendettement (18,7 %). Le crédit immobilier est présent dans une fraction relativement faible des dossiers de surendettement (11 %) et seuls 3 % des dossiers ne comprennent qu'un crédit immobilier à l'exclusion de tout autre crédit, notamment de crédit à la consommation. *A contrario*, le crédit à la consommation (crédit renouvelable, prêt personnel ou crédit affecté) est présent dans 85,5 % des dossiers, avec en moyenne 4,4 crédits à la consommation par dossier.

L'analyse de la sinistralité montre que les crédits à la consommation présentent un risque sensiblement plus élevé que les autres types de crédit. Ainsi le crédit renouvelable présente un ratio de 292 incidents de paiement recensés pour 1 000 détenteurs de crédit, les prêts personnels ont un ratio de 125 incidents pour 1 000 détenteurs. Ce même ratio n'est que de 10 pour le crédit immobilier. Et si l'on examine le risque de surendettement, on constate qu'il n'est que de 1 ‰ pour un crédit immobilier alors qu'il est de 37 ‰ pour le seul crédit renouvelable.

#### Sur les conditions techniques

L'article L. 333-12 du code de la consommation prévoit l'utilisation d'un identifiant spécifique, qui sera créé à partir des données d'état civil, pour assurer la fiabilité des enregistrements au sein du registre. Cet identifiant remplacera l'identifiant actuellement utilisé par le fichier des incidents des crédits de paiement qui engendre un taux d'erreur de l'ordre de 7 % alors que ce fichier recense 2,6 millions de personnes. Conformément aux préconisations de la CNIL, cet identifiant ne sera pas le NIR. Plusieurs amendements visant à faire du NIR l'identifiant du registre national ont ainsi été écartés au cours des débats parlementaires.

#### Sur les conditions de consultation

L'article L. 333-7 du code de la consommation définit de manière précise les finalités du registre national des crédits aux particuliers. L'article L. 333-8 interdit expressément toute utilisation du registre pour d'autres finalités, notamment aux fins de prospection commerciale sous peine des sanctions pénales prévues à l'article 226-21 du code pénal.

Il convient, à cet égard, de constater que les personnes qui participeront à la gestion du registre seront soumises au secret professionnel sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal, en application de l'article L. 333-14 du code de la consommation.

La loi a également prévu que, pour limiter au maximum les accès et les contrôler strictement, l'article L. 333-20 du code de la consommation prévoit que seules les personnes individuellement désignées et habilitées à cet effet au sein des établissements de crédit pourront consulter le registre des crédits.

Les intermédiaires en opérations de banque, tels que les courtiers en crédit ainsi que les personnels des magasins (crédit distribué sur le lieu de vente) ne pourront pas consulter le registre.

L'article L. 333-15 du code de la consommation interdit aux personnes ayant accès aux informations contenues dans le registre d'en remettre copie à quiconque sous peine de sanctions pénales, en dehors du droit d'accès prévu par la loi informatique et liberté.

L'article L. 333-8 du code de la consommation prévoit la traçabilité par les établissements de crédit des consultations du registre national des crédits aux particuliers.

Un décret en Conseil d'Etat précisera très exactement le moment auquel la consultation devra être réalisée (art. L. 333-8 du code de la consommation). Afin de permettre les contrôles et, le cas échéant, les sanctions, notamment pénales, prévues par le texte, les consultations, leurs auteurs et leurs motifs feront l'objet d'une traçabilité selon des modalités précisées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL (IV de l'article L. 333-10 du code de la consommation).

Ainsi, le législateur a apporté les garanties nécessaires pour assurer que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication des données contenues dans le registre national des crédits aux particuliers soient mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée.

Le renvoi, en application de l'article L. 333-10 du code de la consommation, à un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL pour la fixation des informations contenues dans le registre, des délais et modalités de collecte, d'enregistrement, de consultation et de restitution de ces informations constitue, contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, une garantie supplémentaire.

L'élaboration de ce décret pourra s'appuyer sur le travail effectué par le Gouvernement avec la CNIL et le Conseil d'Etat dans le cadre de la discussion de la loi déferée.

Il permettra, sous le contrôle de la CNIL et du Conseil d'Etat, d'encadrer les modalités de consultation.

Il convient, enfin, de rappeler que le dispositif sera contrôlé par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et par la CNIL, qui bénéficient dans ce but d'un accès aux informations contenues dans le registre.

Un mécanisme d'évaluation du registre – auquel la CNIL participera – donnera enfin lieu à un rapport au Parlement.

Au regard de l'ensemble de ces garanties, le grief tiré de ce que la création du registre national des crédits aux particuliers porterait une atteinte disproportionnée à la vie privée ne peut qu'être écarté.

## VI. – Sur les articles 76, 113, 121, 123, 125 et 130

**A.** – Les articles 76, 113 et 121 élargissent le champ des compétences des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en leur permettant de prononcer des amendes administratives. L'article 121 prévoit que ces agents peuvent prononcer une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale. Les articles 123 et 125 prévoient que les amendes administratives peuvent atteindre 75 000 € pour une personne physique et 375 000 € pour une personne morale en cas de méconnaissance d'obligations prévues par le code de commerce. L'article 130 adapte les sanctions pénales applicables dans le domaine de la consommation pour une série d'infractions.

Les députés requérants estiment que ces dispositions méconnaissent les droits de la défense et les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et le principe de proportionnalité des peines.

**B.** – Ces griefs ne pourront qu'être écartés.

### 1. Sur le respect des principes d'indépendance et d'impartialité et des droits de la défense

Le législateur a souhaité prévoir un régime d'amendes administratives en matière de concurrence et de consommation. La loi donne ainsi compétence à l'autorité administrative chargée de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes pour prononcer ces amendes lorsqu'un professionnel n'aura pas déféré à ses injonctions.

Les griefs tirés de ce que ces dispositions méconnaîtraient les principes d'indépendance et d'impartialité garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sont inopérants.

L'administration, lorsqu'elle prononce des sanctions administratives, ne peut être regardée comme une autorité juridictionnelle ou quasi juridictionnelle.

Contrairement à ce que soutiennent les députés auteurs du recours, les agents de l'administration ne peuvent être assimilés aux autorités administratives indépendantes qui, en raison de la particularité de leur rôle et de leur organisation, doivent garantir une séparation organique entre la décision d'engager des poursuites et la décision de sanction même quand leur pouvoir de sanction n'est pas formellement qualifié de juridictionnel par la loi.

Les procédures d'amendes prononcées par les administrations sont assorties de nombreuses garanties par la loi déferée.

En l'espèce, l'administration ne pourra soumettre un professionnel à une amende administrative qu'à l'issue d'une procédure contradictoire.

Les manquements passibles d'une amende administrative seront constatés par procès-verbal.



Avant toute décision, l'administration informera par écrit la personne mise en cause de la sanction envisagée à son encontre en lui indiquant qu'elle peut prendre connaissance de pièces du dossier et se faire assister par le conseil de son choix et en l'invitant à présenter, dans le délai de soixante jours, ses observations écrites et, le cas échéant, ses observations orales.

La décision prononçant l'amende sera motivée.

Elles pourront être contestées par un recours en plein contentieux devant les juridictions administratives comme toute sanction administrative.

Le grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense ne pourra donc qu'être écarté.

## 2. Sur la proportionnalité des sanctions

Les amendes administratives instaurées par la loi ne peuvent être regardés comme étant manifestement disproportionnées au regard de l'infraction sanctionnée.

Il en va évidemment ainsi des amendes administratives de droit commun qui ne pourront excéder 3 000 € pour les personnes physiques et 15 000 € pour une personne morale.

Les amendes administratives aggravées de 75 000 € pour les personnes physiques et de 375 000 € pour les personnes morales correspondent à des comportements présentant une gravité particulière pour l'environnement économique.

Le législateur a ainsi entendu sanctionner plus fortement la méconnaissance des règles relatives aux contrats entre fournisseurs et distributeurs, en matière de délais de paiement, de conditions de règlement, de pénalités de retard. Le non-respect de ces clauses est susceptible d'offrir aux entreprises de la distribution des avantages importants, notamment en matière de sources de financement, en imposant de très fortes contraintes à leurs fournisseurs, qui doivent obtenir des financements auprès de leur banque, opération qui peut être fortement préjudiciable à leur compétitivité et à leur rentabilité.

C'est également la raison pour laquelle le législateur a entendu sanctionner plus fortement la méconnaissance de règles relatives aux relations commerciales entre distributeurs et fournisseurs dans le domaine agricole compte tenu de l'importance des conséquences de la volatilité du cours de certaines matières premières sur les contrats conclus.

Parallèlement à la dépénalisation d'un certain nombre d'infractions formelles, qui seront désormais passibles d'amendes administratives, le législateur a entendu aggraver la répression des infractions pénales sanctionnant des comportements frauduleux en augmentant les plafonds de certaines amendes qui n'avaient pas été revus depuis de nombreuses années et étaient donc, dans certains cas, insuffisamment dissuasifs.

Le législateur a également prévu, pour certaines infractions, un mécanisme de dépassement du maximum légal jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires ainsi que des peines complémentaires.

Les infractions visées au I de l'article 130 s'assimilent au délit de tromperie.

Il s'agit, par exemple, de la méconnaissance des règles relatives à la délivrance ou l'utilisation d'un label rouge, d'une appellation d'origine protégée, d'une mention « agriculture biologique ». A titre d'exemple, en 2013, la DGCCRF a obtenu le retrait du marché d'œufs vendus à des prix élevés sous le qualificatif « fermier », « bio » ou « label rouge » alors qu'il s'agissait d'œufs industriels. De même l'usurpation d'appellation, comme des appellations « Bordeaux » ou « Champagne » expédiés vers la Chine et les pays de l'Est, doit être associée à un dispositif répressif fort, seul susceptible de freiner de telles pratiques fortement préjudiciables à l'économie française sur un secteur en plein développement.

S'agissant des autres infractions visées par cet article, bien que moins médiatisées que certaines affaires de tromperie, elles justifient cependant l'introduction d'un dispositif répressif analogue.

Le législateur a ainsi souhaité tout particulièrement encadrer les pratiques commerciales trompeuses, des ventes ou prestations à la boule de neige, qui couvrent notamment les systèmes dits de chaînes d'argent qui se multiplient sur internet, de l'abus de faiblesse et de pratiques commerciales agressives.

Compte tenu de la spécificité de ces infractions, l'application d'un mécanisme de dépassement du plafond est nécessaire, compte tenu de leur forte rentabilité économique potentielle. La possibilité d'imposer une amende allant jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires pour ces infractions extrêmement ciblées permettra le prononcé d'une sanction effectivement dissuasive. Mais la sanction sera proportionnée aux avantages tirés du manquement.

Le grief tiré de ce que les sanctions administratives et pénales prévues par la loi déferée seraient manifestement disproportionnées ne pourra donc qu'être écarté.

\*  
\* \*

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés dans les saisines ne sont pas de nature à conduire à la censure de la loi déferée.

Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.