

Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014

Loi relative à la consommation

Le projet de loi relatif à la consommation a été délibéré en conseil des ministres le 2 mai 2013. Il a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat en première lecture respectivement les 3 juillet et 13 septembre 2013. Il a été adopté en deuxième lecture respectivement les 16 décembre 2013 et 29 janvier 2014. Après une commission mixte paritaire ayant abouti à un texte commun le 6 février 2014, le texte a été définitivement adopté par le Sénat le 12 février et par l'Assemblée nationale le 13 février. Il a été déféré par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs.

Les députés contestaient la procédure d'adoption des articles 37, 39, 54 et 67 et mettaient en cause la conformité à la Constitution de ses articles 1^{er}, 2, 67, 76, 113, 121, 123, 125 et 130. Les sénateurs mettaient en cause la conformité à la Constitution des articles 1^{er}, 9 et 67

Dans sa décision du 13 mars 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, les articles 67 à 72 relatif au registre national des crédits aux particuliers, une partie de l'article 123, qui méconnaissait le principe d'égalité devant la loi (cons. 74 et 75), et l'article 149, qu'il a examiné d'office (cons. 88 et 89). Le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation sur certaines dispositions de l'article 130 (cons. 86) afin de rappeler les exigences constitutionnelles en matière de cumul des peines. Pour le reste, il a écarté les griefs des requérants et déclaré conformes à la Constitution les dispositions dont la conformité à la Constitution était contestée.

Cette décision appelle des commentaires sur les points suivants :

I – L'action de groupe (articles 1^{er} et 2)

A. – Les actions en justice existantes aux fins de défense des consommateurs.

Le principe général du droit d'agir en justice devant les juridictions civiles est posé à l'article 31 du code de procédure civile : « *L'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, sous réserve des cas dans lesquels la loi attribue le droit d'agir aux seules personnes qu'elle qualifie pour élever ou combattre une prétention, ou pour défendre un intérêt déterminé* ». La condition d'intérêt implique le caractère personnel et

direct de l'intérêt défendu. On applique ici l'adage « *nul ne plaide par procureur* » qui signifie, en français moderne, « *nul n'est recevable à défendre l'intérêt d'autrui* ».

Ainsi, chaque individu dispose des actions civiles qu'il peut engager pour obtenir réparation des préjudices qu'il subit en tant que consommateur. Il est communément admis que de telles actions sont inadaptées pour les préjudices sériels de faible valeur. Elles sont de ce fait rarement introduites.

Depuis 1973, plusieurs réformes ont été engagées afin de faciliter la réparation des dommages subis par les consommateurs. Les associations de consommateurs agréées se sont vu reconnaître le droit d'exercer quatre types d'action en justice :

- L'action civile dans l'intérêt collectif des consommateurs ;
- L'action en cessation d'agissements illicites et en suppression des clauses illicites ou abusives ;
- L'action en intervention volontaire ;
- L'action en représentation conjointe.

* La loi du 27 décembre 1973 dite loi « Royer »¹ a reconnu aux associations de consommateurs agréées le droit d'« *d'exercer devant toutes les juridictions l'action civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs* » (article L. 421-1 et suivants du code de la consommation).

Cette action civile, exercée devant les juridictions répressives, implique notamment, l'existence d'un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs résultant d'une infraction pénale. Ce préjudice doit être distinct et caractérisé par rapport au préjudice subi personnellement par les victimes de l'infraction.

L'action en réparation du préjudice collectif, intentée par une ou plusieurs associations de consommateurs, peut coexister avec celle engagée 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.

* L'action en cessation d'agissements illicites et en suppression de clauses illicites ou abusives a été instituée par la loi n° 93-949 du 26 juillet 1993² relative au code de la consommation et modifiée par la loi n° 95-96 du 1^{er} février 1995³ et par l'ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001⁴ (article L. 421-6 et s.

¹ Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, art. 46.

² Loi n° 93-949 du 26 juillet 1993 relative au code de la consommation.

³ Loi n° 95-96 du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial.

du code de la consommation). Les organisations de consommateurs agréées peuvent agir devant la juridiction civile en vue de faire cesser des agissements illicites au regard des dispositions législatives issues du droit européen protégeant les intérêts économiques des consommateurs.

L'article L. 421-6 précise que « *le juge peut à ce titre ordonner, le cas échéant sous astreinte, la suppression d'une clause illicite ou abusive dans tout contrat ou tout type de contrat proposé ou destiné au consommateur* ».

Cette action 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 que le texte n'exige qu'un préjudice collectif à l'intérêt des consommateurs soit établi.

* L'action en intervention volontaire est régie par l'article L. 421-7 du code de la consommation. Cet article autorise les associations de consommateurs 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* ».

Il s'agit d'un droit d'intervention devant la juridiction civile au soutien d'une demande initiale, introduite par un ou plusieurs consommateurs. Les associations de consommateurs agréées peuvent alors obtenir la réparation d'un préjudice causé à l'intérêt collectif des consommateurs.

* L'action en représentation conjointe a été instituée par la loi n° 92-60 du 18 janvier 1992 relative à la protection des consommateurs pour permettre aux associations d'agir au nom d'au moins deux consommateurs en vue de la réparation de préjudices individuels (articles L. 422-1 et suivants du code de la consommation).

L'article L. 422-1 du code de la consommation dispose que lorsque plusieurs consommateurs ont subi des préjudices individuels causés par le fait d'un même professionnel et ayant une origine commune, deux au moins de ces consommateurs peuvent donner mandat d'agir en leur nom, en réparation du préjudice, devant une juridiction, à une association agréée et reconnue représentative au plan national. Une association de consommateurs ne saurait agir de sa propre initiative : elle doit être mandatée par au moins deux des consommateurs concernés.

L'action exercée par l'association ne peut donc l'être qu'au profit de consommateurs, « *personnes physiques* », « *identifiés* » et en réparation de « *préjudices individuels* ».

⁴ 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.

Le bilan de ces divers modes d'actions en justice menées par les associations de consommateurs est demeuré limité. Les actions menées dans l'intérêt collectif des consommateurs (action civile, action en cessation, action par voie d'intervention) contribuent à une application effective du droit de la consommation. Elles participent au rétablissement de l'ordre public économique lorsque celui-ci est troublé par des pratiques illicites (faire retirer une publicité en matière de crédit à la consommation ou une clause abusive dans un contrat type...), mais ne peuvent avoir pour effet de permettre la réparation de dommages individuels. En effet, les montants alloués au titre de la réparation du préjudice collectif des consommateurs, qui sont très en deçà des profits illicites réalisés, sont versés à l'association elle-même et non aux consommateurs victimes.

L'action en représentation conjointe est la seule action que les associations de consommateurs peuvent exercer en vue d'obtenir la réparation des préjudices individuels. Elle n'a cependant connu que de très rares applications. L'un de ses points faibles réside dans le caractère limité de l'appel aux victimes. En outre, elle se caractérise par l'absence de voies efficaces de collecte des mandats. En outre, les associations estiment que la lourdeur du travail de gestion des mandats et son coût paralysent leur action.

Face à cette impuissance des voies de droit existantes à assurer la réparation des préjudices sériels de faible valeur, diverses voix se sont fait entendre depuis une dizaine d'années pour introduire en France l'action de groupe. Plusieurs rapports ont été rédigés.

Le Conseil de la concurrence qui a rendu, le 21 septembre 2006, un avis relatif à l'introduction de l'action de groupe en matière de pratiques anticoncurrentielles, a exposé « *les raisons pour lesquelles il considère qu'il est à la fois utile et souhaitable de disposer, au sein des actions civiles, d'actions de groupe afin d'organiser de manière plus juste et efficace le contentieux indemnitaire des pratiques anticoncurrentielles* ». Il a attiré « *l'attention sur les points de rencontre, en nombre assez limité, entre les actions de groupe et les pratiques anticoncurrentielles* » et souligné « *que le développement de l'action collective ne permettra pas de régler, par lui-même, tous les problèmes propres à l'action civile* ».

Le Conseil de la concurrence a notamment relevé que « *le choix de l'action de groupe s'avèrera utile essentiellement dans les cas où la victime est un consommateur direct, ce qui accroît la probabilité d'établir un lien clair entre le comportement anticoncurrentiel et le dommage. À cet égard, l'exemple le plus explicite est celui de l'entente des banques sur la renégociation des emprunts immobiliers (décision n° 00-D-28 du 19 septembre 2000) ou celle des opérateurs français de téléphonie mobile (décision n° 05-D-65 du 30 novembre 2005)* ».

Le Conseil de la concurrence a par ailleurs insisté sur la nécessité d'articuler une nouvelle action de groupe et les actions existantes notamment devant lui. Il a indiqué qu'en l'absence de moyens d'investigation, *« on perçoit aisément la difficulté qu'aurait eue le juge civil, saisi à titre principal, c'est-à-dire sans qu'une décision préalable du Conseil ne soit intervenue, d'une action de groupe selon la procédure actuellement en vigueur de la représentation conjointe, de démontrer l'existence d'une entente... Le traitement au civil ne s'avère en réalité efficace que lorsque l'affaire a été préalablement traitée par le Conseil de la concurrence. Dans ce cas, en effet, le problème de l'expertise et de la preuve ne se pose pas dans les mêmes termes, eu égard aux pouvoirs d'enquête et aux moyens d'expertise économique dont dispose l'autorité spécialisée. »*

B. – Les dispositions de l'article 1^{er} de la loi (articles L. 423-1 à L. 423-26 du code de la consommation)

L'action de groupe se définit comme une procédure par laquelle une personne agit pour le compte d'un groupe de plusieurs personnes qui ont été victimes du même comportement de la part d'un professionnel. Dans les pays où elle existe, l'action de groupe connaît deux phases : une phase de recevabilité qui voit le juge autoriser l'action après vérification, d'une part, des critères de représentativité de celui qui entend porter l'action de groupe et, d'autre part, de l'existence d'un groupe de victimes présentant des caractéristiques suffisamment similaires pour justifier le recours à la procédure d'action de groupe. Dans un second temps, sauf règlement à l'amiable, s'ouvre une phase de jugement au fond avec, si l'action tend à la réparation de préjudices, une indemnisation individualisée par victime ou globalisée à l'égard de la personne ayant intenté l'action à charge pour elle d'opérer la répartition de cette indemnisation.

Deux mécanismes d'introduction d'une action de groupe existent dans divers droits étrangers pour assurer que l'action de groupe est opposable aux membres du groupe : *l'opt-in* et *l'opt-out*. *L'opt-in* implique un accord explicite pour faire partie du groupe. *L'opt-out* conduit à ce que ne sont pas membres du groupe les seules personnes qui ont expressément dit, dans un certain délai, ne pas vouloir agir dans le cadre de cette action.

Dans les pays qui connaissent l'action de groupe, la phase initiale de recevabilité donne généralement lieu à d'âpres combats de procédure et à de multiples contentieux, compte tenu de l'intérêt du professionnel de faire arrêter la procédure dès cette phase.

Le législateur français a donc décidé, pour éviter ces difficultés, de créer une procédure particulière qui porte le nom d'action de groupe mais se distingue des systèmes étrangers. Le législateur a en effet supprimé la phase initiale de recevabilité. Il a remplacé la phase de certification du requérant et du groupe par une présomption irréfragable de représentativité d'associations agréées (qui

seules peuvent engager la procédure d'action de groupe). Par ailleurs, il a aussi supprimé toute phase d'*opt-in* ou d'*opt-out* avant la procédure contentieuse entre une association agréée et un professionnel. Il a repoussé après ce jugement de responsabilité la prise en compte de la situation personnelle des consommateurs.

La procédure mise en place par le chapitre III inséré dans le titre II du livre IV du code de la consommation, comprend trois phases. La première phase est contentieuse : elle voit, à la demande d'une association de consommateurs agréée, le juge statuer sur la responsabilité du professionnel, sans que, ni par un mécanisme d'*opt-in* ni par un mécanisme d'*opt-out*, les consommateurs soient parties à cette première phase. La deuxième phase s'ouvre si le jugement rendu à l'issue de la première phase déclare que la responsabilité du professionnel est engagée. Cette deuxième phase n'est pas contentieuse : les consommateurs sont destinataires de mesures d'information ou de publicité afin qu'ils décident s'ils entendent adhérer au groupe pour obtenir réparation dans le cadre fixé par le jugement de responsabilité. En principe, le professionnel indemnise les consommateurs soit directement, soit par l'intermédiaire de l'association. La troisième phase est à nouveau contentieuse : elle conduit le juge à statuer sur les éventuelles difficultés de mise en œuvre du jugement rendu à l'issue de la première phase et sur les cas individuels pour lequel le professionnel a refusé de verser une indemnisation.

C'est ainsi une « action de groupe à la française » qui est mise en place.

L'article L. 423-1 confie aux associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées (elles sont actuellement au nombre de 16) le monopole pour engager ces actions. L'objet de cette action est « *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. »*

Le champ matériel est ainsi précisément limité à la vente de biens ou à la fourniture de services.

L'article L. 423-1 précise que « *l'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs* ». La réparation des dommages corporels et des préjudices moraux est donc exclue.

Le juge civil, en vertu des articles L. 423-3 à L. 423-5, intervient une première fois dans la procédure de l'action de groupe au stade d'un jugement déclaratoire. Il :

- statue sur la responsabilité du professionnel ;
- définit le groupe des consommateurs à l'égard desquels la responsabilité du professionnel est engagée et en fixe les critères de rattachement ;
- 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 ;
- ordonne, une fois tous les recours et pourvois épuisés, les mesures de publicité de sa décision ;
- fixe le délai dont disposent les consommateurs pour adhérer au groupe afin d'obtenir la réparation individuelle de leur préjudice matériel (de 2 à 6 mois).

S'ouvre alors la deuxième phase, intermédiaire, d'indemnisation amiable au cours de laquelle chaque consommateur peut adhérer au groupe. Selon le schéma fixé par le juge, le consommateur se déclare auprès du professionnel ou de l'association et sollicite une indemnisation sur le fondement du premier jugement. En application de l'article L. 423-11, le professionnel procède à l'indemnisation individuelle des préjudices subis par chaque consommateur, dans les conditions, limites et délais fixés par le jugement.

Une troisième phase correspond aux difficultés nées de la phase intermédiaire. En application de l'article L. 423-12, *« 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 »*.

Indépendamment de ce régime de droit commun de l'action de groupe, la loi comporte deux modalités spécifiques.

– La première ne figurait pas dans le projet de loi du Gouvernement. Il s'agit d'une « procédure d'action de groupe simplifiée », instituée à l'article L. 423-10, applicable 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 »*.

– La seconde modalité spécifique figure à l'article L. 423-17 pour l'action de groupe intervenant dans le domaine de la concurrence. En ce domaine, le juge ne peut constater que la responsabilité du professionnel est engagée que sur le

fondement d'une décision constatant une pratique anticoncurrentielle devenue définitive prononcée par les « *autorités ou juridictions nationales ou de l'Union européenne compétentes* ». Le juge de l'action de groupe est lié par le constat des manquements opéré par le juge ou l'autorité compétent en matière de concurrence. Ces modalités sont ainsi inspirées de l'avis du Conseil de la concurrence de 2006.

Trois séries de griefs étaient formulées par les requérants à l'encontre de ces dispositions. Il était soutenu qu'elles portaient atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif, tant des consommateurs « représentés » par l'association que du professionnel qui serait ainsi mis en cause dans une procédure sans connaître le nom et l'identité des demandeurs à l'instance. Des griefs particuliers étaient, en outre, formulés contre les dispositions particulières en matière de droit de la concurrence et, enfin, sur les conditions d'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions relatives à l'action de groupe.

C – Les griefs tirés de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante que le droit à un recours juridictionnel effectif résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Il s'en déduit également l'exigence du respect des droits de la défense « *qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* »⁵.

Le Conseil constitutionnel contrôle avec soin les dispositions ponctuelles visant à limiter les recours. Il en va ainsi, par exemple, en matière de droit de l'urbanisme⁶. Ainsi, dans sa décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011⁷, le Conseil a examiné une disposition législative limitant le droit au recours des associations créées dans le seul but de contester un projet urbanistique en cours. Il a pris en compte le fait qu'au regard de la fonction essentielle du droit d'agir en justice, qui n'est qu'une forme du droit de défendre ses propres intérêts, le droit reconnu aux associations par la jurisprudence administrative d'agir en justice pour la défense de leur objet social constitue une dérogation au principe selon lequel « *nul ne plaide par procureur* ». En principe, « *l'intérêt moral* » ne donne pas qualité à agir.

Par ailleurs, saisi de dispositions législatives permettant à l'autorité publique d'agir en justice en vue d'obtenir l'annulation de clauses ou contrats illicites, le Conseil constitutionnel, après avoir considéré « *qu'il est loisible au législateur*

⁵ Décision n° 2010-62 QPC du 17 décembre 2010, *M. David M. (Détenion provisoire : procédure devant le juge des libertés et de la détention)*, cons. 3.

⁶ Décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, cons. 4.

⁷ Décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, *Association Vivraviry (Recours des associations)*

de reconnaître à une autorité publique le pouvoir d'introduire, pour la défense d'un intérêt général, une action en justice visant à faire cesser une pratique contractuelle contraire à l'ordre public », a toutefois formulé une réserve d'interprétation en considérant « que ni la liberté contractuelle ni le droit à un recours juridictionnel effectif ne s'opposent à ce que, dans l'exercice de ce pouvoir, cette autorité publique poursuive la nullité des conventions illicites, la restitution des sommes indûment perçues et la réparation des préjudices que ces pratiques ont causés, dès lors que les parties au contrat ont été informées de l'introduction d'une telle action »⁸. Comme l'expliquait le commentaire aux Cahiers, « le respect de ces deux exigences constitutionnelles (droit au recours juridictionnel et liberté contractuelle) ne se limite pas à la seule faculté d'agir en justice mais également à l'information des personnes directement intéressées et susceptibles d'intervenir pour défendre leurs intérêts ».

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'examiner des dispositions reconnaissant aux organisations syndicales le droit d'ester à la place d'un salarié. La loi n° 89-549 du 2 août 1989 modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion comportait un article 29 ainsi rédigé : « *Les organisations syndicales représentatives peuvent exercer en justice toutes actions qui naissent des dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles régissant le licenciement pour motif économique et la rupture du contrat de travail visée au troisième alinéa de l'article L. 321-6 du présent code en faveur d'un salarié, sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé. Celui-ci doit avoir été averti par lettre recommandée avec accusé de réception et ne s'y être pas opposé dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle l'organisation syndicale lui a notifié son intention. À l'issue de ce délai, l'organisation syndicale avertit l'employeur par lettre recommandée avec accusé de réception de son intention d'ester en justice. Le salarié peut toujours intervenir à l'instance engagée par le syndicat.* »

Dans sa décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989, le Conseil constitutionnel a jugé : « *Considérant que les modalités de mise en œuvre des prérogatives reconnues aux organisations syndicales doivent respecter la liberté personnelle du salarié qui, comme la liberté syndicale, a valeur constitutionnelle ;*

« 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

⁸ Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 9.

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 ;

« Considérant que l'article 29 de la loi permet à toute organisation syndicale représentative d'introduire, dans l'hypothèse qu'il vise, "toutes actions" en justice en faveur d'un salarié "sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé" ; que si le salarié doit être averti par lettre recommandée avec accusé de réception afin de pouvoir s'opposer, le cas échéant, à l'initiative de l'organisation syndicale, il est réputé avoir donné son approbation faute de réponse de sa part dans un délai de quinze jours ;

« Considérant que de telles dispositions pour respecter la liberté du salarié vis-à-vis des organisations syndicales, impliquent que soient contenues dans la lettre adressée à l'intéressé toutes précisions utiles sur la nature et l'objet de l'action exercée, sur la portée de son acceptation et sur le droit à lui reconnu de mettre un terme à tout moment à cette action ; que l'acceptation tacite du salarié ne peut être considérée comme acquise qu'autant que le syndicat justifie, lors de l'introduction de l'action, que le salarié a eu personnellement connaissance de la lettre comportant les mentions sus-indiquées ; que c'est seulement sous ces réserves que l'article 29 de la loi n'est pas contraire à la liberté personnelle du salarié »⁹

Le Conseil constitutionnel a ainsi dégagé les orientations suivantes :

– Il n'a pas constitutionnalisé en elle-même la règle « nul ne plaide par procureur » (*« il est loisible au législateur de permettre à des organisations syndicales représentatives d'introduire une action en justice à l'effet... de promouvoir à travers un cas individuel, une action collective »*).

– Il a posé deux exigences pour permettre une telle action pour autrui du syndicat : premièrement, le particulier pour le compte duquel le syndicat entend agir doit avoir *« été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause »* ; deuxièmement, il doit pouvoir *« conserver la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts et de mettre un terme à cette action »*

Il a estimé que la première de ces exigences était satisfaite dès lors que l'intéressé était individuellement informé de l'action par une notification personnellement reçue (LRAR) et de son pouvoir de s'en retirer. Cette jurisprudence stricte interdit par exemple des notifications par lettre simple ou mail circulaire.

Cette position du Conseil constitutionnel sur les modalités d'information de l'intéressé a été interprétée comme conduisant, de fait, à une prohibition de

⁹ 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. 23 à 26.

l'opt-out. En effet, dans aucun pays où l'action de groupe existe avec un *opt-out*, les personnes pour le compte desquelles l'action est engagée doivent être averties individuellement dans les formes d'un acte introductif d'instance.

Le Conseil constitutionnel a eu à nouveau l'occasion d'envisager cette question lors de sa saisine de la loi n° 2007-1224 du 22 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports réguliers de voyageurs. Les requérants critiquaient le monopole syndical de déclenchement du droit de grève. Le Conseil constitutionnel a admis ce monopole qui « *laisse entière la liberté de chaque salarié de décider personnellement de participer ou non à celle-ci* »¹⁰. Comme le rappelait alors le commentaire aux Cahiers :

« Une telle limitation de l'exercice d'un droit individuel est rendue possible par le 7^{ème} alinéa du Préambule de 1946 et par la nature du droit de grève qui s'exerce collectivement. Il n'en va pas de même pour d'autres droits, par exemple celui du syndicat d'agir en justice au nom d'un salarié. Pour ce faire, le syndicat doit avoir mis à même, par une information adéquate et personnalisée, l'intéressé de " donner son assentiment en pleine connaissance de cause " et celui-ci doit " conserver la liberté de mettre un terme à cette action " (n° 89-257 DC du 25 juillet 1989). Faute de respect de cet assentiment individualisé, qui n'existe par exemple pas dans les mécanismes anglo-saxons " d'opt-out " dans les actions collectives, l'individu serait privé abusivement d'un droit en violation de la Constitution. »

2 – La conformité aux droits de la défense de la procédure de l'action de groupe

L'argumentation des requérants visait principalement à critiquer l'absence de phase préalable de définition et de certification du groupe. Ils estimaient qu'il en résultait une atteinte aux droits de la défense, tant pour les consommateurs que pour les professionnels.

S'agissant des consommateurs, le grief manquait simplement en fait. Il n'y a pas d'*opt-out* ni véritablement d'*opt-in* puisque le groupe est constitué non pas au stade de l'action contre le professionnel mais au stade de la mise en œuvre de l'indemnisation : les articles L. 423-3 et L. 423-10 n'impliquent pas les consommateurs dans la première phase de la procédure conduite par une association agréée. Les consommateurs pourront, s'ils le souhaitent, après que ce jugement est devenu définitif, demander à être indemnisés dans les termes de ce jugement. L'article L. 423-21 dispose : « *Les décisions prévues aux articles L. 423-3 et L. 423-10 ainsi que celles résultant de l'application de l'article L. 423-16 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* ».

¹⁰ Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 13.

Cette dernière précision est fondamentale pour le premier stade de la procédure qui n'implique pas les consommateurs.

Sur ce point, la procédure d'action de groupe simplifiée ne présente pas de différence avec l'action de groupe « de droit commun ».

S'agissant des professionnels, l'argumentation des requérants consistait à dénoncer l'atteinte portée aux droits de la défense résultant de cette procédure, en particulier la procédure simplifiée. Il était soutenu que le professionnel était dans l'impossibilité de se défendre face à une demande formée par des consommateurs dont il ne connaît ni le nombre ni l'identité.

Ce grief était infondé. Le Conseil a examiné les moyens de défense que le professionnel peut faire valoir, en distinguant la procédure de droit commun et la procédure simplifiée.

Dans la procédure de droit commun, lors de la première phase, le nombre et l'identité des consommateurs ne sont pas connus et les consommateurs, même si l'existence d'un groupe implique qu'ils se trouvent dans une situation identique ou similaire, n'ont pas nécessairement subi un préjudice identique. Par suite, à ce stade, le sort des consommateurs ne peut être évoqué. La première phase ne porte que sur le principe : principe de la responsabilité du professionnel (manquement à ses obligations contractuelles ou agissement anti concurrentiel), existence d'un groupe de consommateurs identifiables par des critères communs ayant subi un préjudice matériel imputable à la faute du professionnel. Lors de cette phase, le professionnel est susceptible de faire valoir tous les moyens de défense qui lui paraissent utiles à ses intérêts. Le fait que le professionnel ignore le nombre et l'identité des consommateurs qui rejoindront le groupe à l'issue de cette première phase ne porte pas atteinte aux droits de la défense dans la mesure où, lors de la troisième phase, le professionnel pourra faire valoir devant le juge « *tous les autres moyens de défense relatifs à l'indemnisation individuelle des consommateurs intéressés* » (cons. 17).

La procédure simplifiée vise à traiter le cas particulier dans lequel, pour un nombre et une identité de consommateurs connus, chacun a subi un préjudice d'un même montant (ou d'un montant identique par prestation rendue ou d'un montant identique par référence à une période ou à une durée). Dans cette hypothèse, comme dans celle de droit commun, le juge statue sur la responsabilité du professionnel dès la première phase. Mais la mise en œuvre de ce jugement de responsabilité peut être beaucoup plus rapide du fait de l'identité des préjudices et de la connaissance des personnes lésées ce qui doit permettre de réduire les délais d'information puis d'indemnisation des consommateurs lésés.

Ainsi, dans la procédure d'action de groupe de droit commun, le débat sur l'existence du groupe porte sur la définition de critères de rattachement alors que, dans la procédure d'action de groupe simplifiée, il porte sur une liste nominative de consommateurs connus dès la première phase de la procédure. Le groupe étant fermé et identifié dès cette phase de la procédure, de même que le préjudice subi, le professionnel est pleinement en mesure de se défendre contre la demande indemnitaire formée contre lui. Lors de la première étape de la procédure, il peut soulever tous les moyens de défense tendant à démontrer que les conditions permettant le recours à la procédure d'action de groupe simplifiée ne sont pas remplies et que sa responsabilité n'est pas engagée à l'égard des consommateurs identifiés. Au cours de la troisième étape de la procédure, le professionnel n'est pas privé de la faculté de soulever « *tous les autres moyens de défense relatifs à l'indemnisation individuelle des consommateurs intéressés* » (cons. 18).

D. – Les autres griefs

* Deux griefs étaient formés contre les dispositions relatives à l'action de groupe en matière de concurrence.

Le premier consistait à mettre en cause une modification apportée par voie d'amendement aux dispositions de l'article L. 423-17. Si le texte initial prévoyait que l'action de groupe, en matière de pratique anticoncurrentielle, ne pouvait être *engagée* qu'une fois que la décision constatant les manquements rendue par l'autorité ou la juridiction compétente en matière de concurrence n'est plus susceptible de recours, le texte adopté définitivement prévoit que c'est la responsabilité du professionnel qui ne peut être *prononcée* qu'après que cette décision a acquis un caractère définitif. Si la rédaction retenue permet qu'une action de groupe soit engagée sans attendre que la décision constatant le manquement ait acquis un caractère définitif, en tout état de cause, le juge saisi ne pourra constater la responsabilité du professionnel tant que la décision constatant le manquement n'est pas définitive. Il devra donc surseoir à statuer. Le Conseil a estimé qu'il n'y avait là aucun motif d'inconstitutionnalité (cons. 22).

Le Conseil constitutionnel a également écarté le grief dirigé contre les dispositions de l'article L. 423-19 qui permettent que le jugement rendu à l'issue de la première phase de la procédure soit assorti de l'exécution provisoire quant aux mesures de publicité. Le grief tiré de l'atteinte à la présomption d'innocence était inopérant dans la mesure où ne sont pas en cause des sanctions ayant le caractère d'une punition (cons. 23).

* Un dernier grief était tiré de la prétendue rétroactivité de la loi au motif que la nouvelle procédure pourra s'appliquer immédiatement pour des faits antérieurs à son entrée en vigueur.

Cependant, les règles de l'action de groupe ne constituent pas des règles de fond de la responsabilité du professionnel, mais des règles de procédure applicables aux actions engagées sur le fondement de ces règles de fond ; l'application immédiate de ces règles n'est donc pas rétroactive. La nouvelle loi peut s'appliquer à des manquements commis avant son vote (cons. 26).

Pas suite, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les articles 1^{er} et 2 de la loi.

II – Le « registre national des crédits aux particuliers » (article 67)

L'article 67 de la loi prévoit la création d'un registre national des crédits aux particuliers (RNCP), parfois appelé « fichier positif des crédits à la consommation ».

Actuellement, existent trois fichiers nationaux intéressant les particuliers en matière financière.

En premier lieu, les articles L. 333-4 et L. 333-5 du code de la consommation mettent en place un fichier dit négatif qui enregistre les « *incidents de paiement liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour les besoins non professionnels* ». Géré par la Banque de France, ce fichier (FICP) est destiné à l'information des établissements de crédits. L'inscription d'une personne physique à ce fichier n'emporte pas interdiction de délivrer un crédit.

En deuxième lieu, le FICOBA (fichier des comptes bancaires et assimilés) recense non pas les prêts mais les comptes de toute nature ouverts en France ou clos depuis moins de trois ans. Alimenté par des informations recueillies sur le fondement de l'article 1649 A du code général des impôts (CGI), il peut notamment permettre aux établissements de demander à l'administration fiscale si une personne souhaitant ouvrir un produit d'épargne réglementé est déjà détentrice d'un tel produit (art. L. 166 A du livre des procédures fiscales).

En troisième lieu, les articles 1649 AA et 1649 *ter* du CGI, créés par l'article 10 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, imposent aux entreprises d'assurance, aux mutuelles et aux institutions de prévoyance de fournir toutes informations relatives aux contrats d'assurance-vie. Sur cette base, doit être créé par décret un fichier des assurances-vie.

L'article 67 de la loi déferée crée un « registre national des crédits aux particuliers », chargé de recenser l'ensemble des crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels, tout en reprenant également les informations figurant actuellement dans le FICP. Une nouvelle section, comprenant les articles L. 333-6 à L. 333-21, consacrée à ce traitement de données à caractère personnel, est insérée dans le code de la consommation par le paragraphe III de l'article 67.

Dans le même temps, les articles 68 à 72 de la loi déferée procèdent à diverses modifications législatives en cohérence avec le dispositif créé par l'article 67.

Dans leurs requêtes, les députés comme les sénateurs contestaient l'atteinte au droit au respect de la vie privée qui résulte de l'article 67. Ils faisaient valoir qu'en raison de son ampleur, du caractère sensible des informations qu'il contient et de ses modalités de consultation, le registre national des crédits aux particuliers porte une atteinte disproportionnée à la vie privée et qui n'est pas justifiée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

Les seuls députés requérants contestaient également la procédure d'adoption de cette disposition introduite par voie d'amendement

A. – Les caractéristiques du registre

L'article L. 333-6 du code de la consommation précise l'objet du registre : recenser « *les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels* ». Le registre est placé sous la responsabilité de la Banque de France.

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. »

L'article L. 333-7 dispose : « *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 1^{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. »

Les informations figurant dans le registre national des crédits aux particuliers sont précisément et limitativement énumérées par l'article L. 333-10. Y figureront des informations relatives à l'état civil de la personne qui a souscrit le crédit, à l'identification de l'établissement ou de l'organisme à l'origine de la déclaration, à l'identification, à la catégorie et aux caractéristiques du crédit, aux incidents de paiement caractérisés, aux situations de surendettement et aux liquidations judiciaires prononcées, à la date de mise à jour des données et au motif et à la date des consultations effectuées. Les informations relatives aux crédits souscrits ne porteront ni sur les crédits immobiliers, ni sur les crédits renouvelables qui ne sont pas utilisés, ni sur les opérations de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 euros. Les informations sur les incidents de paiement incluent les incidents de paiement liés à des crédits immobiliers, de même que ceux liés à des autorisations de découvert remboursables dans un délai supérieur à un mois.

La durée de conservation des informations est encadrée par l'article L. 333-11 : les informations relatives aux crédits ne seront conservées que pendant la durée d'exécution du contrat de crédit, celles relatives aux incidents de paiement seront conservées jusqu'au paiement intégral des sommes dues, sans que la durée de conservation de ces informations puisse excéder cinq ans à compter de la date d'enregistrement de l'incident de paiement, celles relatives aux situations de surendettement seront conservées pendant la durée de l'exécution du plan ou des mesures, sans que la durée de conservation des informations puisse excéder sept ans, celles relatives à la procédure de rétablissement personnel, de la procédure de liquidation judiciaire ou d'un effacement partiel de dettes seront conservées jusqu'à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure.

L'article L. 333-8 du code de la consommation impose aux établissements et organismes financiers de consulter le registre « *avant toute décision effective d'octroyer un crédit à la consommation* » ainsi qu'« *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* ». Est par ailleurs autorisée, mais facultative, la consultation de ce registre par les caisses de crédit municipal avant toute décision effective d'octroi d'un prêt sur gage corporel ainsi que par les établissements ou organismes financiers en ce qui concerne les personnes qui se portent caution. Reprenant les possibilités actuelles de consultation du fichier des incidents de paiement, telles qu'elles sont prévues par le paragraphe I de l'article L. 333-4, les dispositions de l'article L. 333-8

autorisent également une consultation des seules informations de ce registre relatives aux incidents de paiement caractérisés, aux situations de surendettement et aux liquidations judiciaires par les établissements et organismes financiers « *avant qu'ils ne formulent une offre* » de prêt immobilier ou de prêt viager hypothécaire et prévoient que ces seules informations peuvent également « *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 dispositions de l'article L. 333-8 interdisent enfin que les informations contenues dans le registre puissent être consultées ou utilisées à d'autres fins que celles expressément prévues, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-21 du code pénal.

Par ailleurs, en application de l'article 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.

En application de l'article 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.

L'article L. 333-13 impose aux établissements et organismes financiers d'informer les personnes qui sollicitent un crédit à la consommation et celles qui se portent caution qu'elles doivent consulter le registre et qu'elles sont tenues, en cas d'octroi du crédit, de déclarer les informations concernant les emprunteurs dans ce registre.

L'article L. 333-14 fixe les obligations de secret professionnel auxquelles seront tenues les personnes et institutions participant à la gestion du registre.

Les articles L. 333-15 à L. 333-18 instituent des sanctions relatives à l'usage des informations contenues dans le registre, à la collecte de ces informations, à l'absence de respect des obligations de déclaration prévues à l'article L. 333-10 ou de consultation prévues à l'article L. 333-8.

L'article L. 333-19 est relatif à la conservation des preuves de consultation du registre par les établissements et organismes financiers et à l'utilisation des

informations collectées dans d'autres systèmes de traitement automatisé de données.

L'article L. 333-20 subordonne à une autorisation individuelle et une habilitation, selon des procédures spécifiques internes aux établissements et organismes financiers, la consultation du registre par les personnels de ces établissements et organismes

Enfin, l'article L. 333-21 précise la portée des dispositions des articles L. 333-6 à L. 333-20, qui s'appliquent aux personnes domiciliées en France ainsi qu'à celles domiciliées hors de France faisant l'objet d'une mesure de traitement de leur situation de surendettement en France.

B. – Les griefs de procédure

L'article 67 a été introduit par un amendement présenté par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale.

Les députés requérants faisaient valoir que, alors que le projet de loi initial ne contenait aucune disposition relative à la lutte contre le surendettement, l'introduction d'une telle réforme des dispositifs de lutte contre le surendettement, sans étude d'impact, constitue une méconnaissance des exigences de l'article 39 de la Constitution relatives à la présentation d'une étude d'impact ainsi que des principes de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

Le Conseil constitutionnel s'est assuré que la procédure d'adoption de l'article 67 n'avait méconnu aucune exigence constitutionnelle.

Il a tout d'abord relevé que le projet de loi comportait lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, un chapitre III consacré au crédit et à l'assurance (cons. 45), et que l'amendement relatif au registre national des crédits aux particuliers présentait un lien indirect avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi relatif à la consommation (cons. 47).

Comme il avait déjà eu l'occasion de le relever dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, le grief tiré de la méconnaissance des exigences relatives aux études d'impact accompagnant les projets de loi est inopérant à l'encontre de dispositions insérées par voie d'amendement dans un projet de loi¹¹. Le Conseil a donc écarté le grief relatif à l'absence d'étude d'impact

¹¹ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 8. Voir également décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 12.

accompagnant l'instauration de ce registre national des crédits aux particuliers (cons. 48).

Enfin, le Conseil a également écarté le grief tiré de l'atteinte aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires (cons. 49).

C. – Le grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée

1. - Le cadre constitutionnel du contrôle des traitements de données à caractère personnel

Le cadre constitutionnel du droit des traitements de données à caractère personnel est désormais bien établi.

Avant tout, le Conseil constitutionnel s'assure du respect de la vie privée. L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée¹².

Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles¹³. C'est notamment à ce contrôle que s'est livré le Conseil constitutionnel lors de la refonte de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹⁴.

Il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il lui incombe notamment 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

¹² Décisions n^{os} 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45 ; 99-419 DC du 9 novembre 1999, *Loi relative au pacte civil de solidarité*, cons. 72 à 75.

¹³ Décisions n^{os} 86-210 DC du 29 juillet 1986, *Loi portant réforme du régime juridique de la presse*, cons. 2 ; 98-396 DC du 19 février 1998, *Loi organique portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire*, cons. 16 ; 2001-446 DC du 27 juin 2001, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception*, cons. 4.

¹⁴ Décision n^o 2004-499 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n^o 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, cons. 17 à 29.

droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, les autres droits et libertés constitutionnellement protégés¹⁵.

Dans sa décision du 22 mars 2012 sur la loi relative à la protection de l'identité, le Conseil constitutionnel a précisé la nature du contrôle exercé en matière de traitement de données à caractère personnel : « *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 œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* »¹⁶. Il a confirmé cette position dans sa décision sur la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution¹⁷.

Dans sa décision du 22 mars 2012, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur un fichier comportant des données biométriques et mis à la disposition des forces de l'ordre pour leur mission générale et pour certaines missions de flagrance, d'enquête et de commission rogatoire. Le Conseil constitutionnel a jugé : « *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* »¹⁸.

Le Conseil constitutionnel a ainsi pris en compte quatre arguments :

- En premier lieu, la taille du fichier envisagé était sans précédent. Il devait en effet réunir des données concernant 45 à 60 millions de personnes (pour 6,5 millions de personnes dans le fichier TES utilisé pour les passeports).
- En deuxième lieu, les données biométriques enregistrées dans le fichier présentaient un caractère particulièrement sensible.
- En troisième lieu, les caractéristiques techniques du fichier rendaient possible l'identification d'une personne à partir des empreintes digitales. C'est la conséquence du choix du « lien fort ». La constitution d'un tel fichier pour atteindre l'objectif fixé par la loi de lutte contre l'usurpation d'identité ne s'imposait pas.

¹⁵ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 17 à 46.

¹⁶ Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, *Loi relative à la protection de l'identité*, cons. 8.

¹⁷ Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*, cons. 27.

¹⁸ Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012 précitée, cons. 11.

– En quatrième lieu, le fichier tendait à une pluralité de « finalités » : ce fichier aurait pu être utilisé à des fins d'identification et non uniquement d'authentification. L'article 5 permettait l'utilisation du fichier pour des infractions autres que celles relatives aux délits d'usurpation d'identité.

Enfin, très récemment, le Conseil constitutionnel a été saisi de l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 2013, lequel a rétabli l'article 1649 *ter* dans le code général des impôts (CGI) et créé à la charge des entreprises d'assurance, des institutions de prévoyance et des mutuelles, une obligation de déclaration de la souscription et du dénouement des contrats de capitalisation ou des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie. Le législateur a ainsi permis, dans ce domaine, la création d'un fichier analogue à celui qui existe pour les comptes bancaires. Le dispositif issu de la loi de finances rectificative pour 2013 est toutefois spécifique, en ce qu'il vise à permettre la création d'un traitement de données à caractère personnel mais ne prévoit pas en lui-même la création de ce fichier.

Dans sa décision du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé *« 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 ; qu'il incombe au législateur, dans le cadre de sa compétence, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la lutte contre la fraude fiscale, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés, au nombre desquels figure le droit au respect de la vie privée qui découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, dans l'exercice de son pouvoir, le législateur ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles »*¹⁹.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, si la mise en œuvre des dispositions de cet article implique la création d'un traitement de données à caractère personnel des informations ainsi recueillies, il ressort des débats parlementaires que le législateur n'a pas entendu déroger aux garanties apportées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés²⁰ qui s'appliqueront aux traitements en cause²¹. C'est pourquoi le Conseil a jugé *« que, par suite, il appartiendra aux autorités compétentes, dans le respect de ces garanties et sous le contrôle de la juridiction compétente, de s'assurer que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation, la communication, la contestation et la rectification des données de ce fichier des contrats*

¹⁹ Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances rectificative pour 2013*, cons. 10.

²⁰ Notamment, lors de la séance du 13 décembre 2013 au Sénat.

²¹ Voir par exemple, les décisions n°s 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, *M. Jean-Victor C. (Fichier empreintes génétiques)*, cons. 16 ; 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 29 ; 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, cons. 26.

d'assurance-vie seront mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi »²².

Le Conseil constitutionnel a conclu que les dispositions de l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 2013, au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

2. – La censure du registre national des crédits aux particuliers

Au soutien de la conformité à la Constitution de l'institution d'un tel traitement de données à caractère personnel, le Gouvernement faisait valoir que le législateur s'était efforcé de prévoir plusieurs garanties :

- l'exclusion des emprunts immobiliers, qui auraient porté de 12 à 25 millions le nombre de personnes incluses dans le fichier et considérablement allongé la durée d'inscription dans le fichier ;
- la soumission à la loi du 6 janvier 1978 et notamment au droit d'accès et de rectification ;
- des peines pour tout usage détourné (sanctions pénales prévues par les articles 226-21 et 226-22 du code pénal).

Toutefois l'examen des caractéristiques de ce traitement de données à caractère personnel prévues par les dispositions de l'article 67 de la loi déferée a conduit le Conseil constitutionnel à juger que cette atteinte au droit au respect de la vie privée était disproportionnée à l'objectif poursuivi.

- La formulation usuelle de « fichier positif » est trompeuse. Le fichier en cause est un élargissement du fichier négatif à tous les débiteurs et non plus seulement à ceux qui sont en incident de paiement. Les données enregistrées (être débiteur d'un crédit) revêtent un certain caractère de sensibilité car, en révélant un passif, elles sont susceptibles de fonder une décision refusant d'accorder un prêt. À cet égard, il n'y a pas d'équivalence entre le fichier des contrats d'assurance-vie et le fichier des crédits.
- Le fichier est destiné à porter sur plus de 12 millions de personnes et à recenser des informations nombreuses et précises, tant sur leur état civil que sur les différentes caractéristiques des prêts qu'elles ont contractés.

²² Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013 précitée, cons. 13.

– La durée prévue de conservation des informations est de plusieurs années : la durée d'exécution du contrat de prêt pour les crédits, cinq ans pour les informations relatives aux incidents de paiement et pour celles relatives à la procédure de rétablissement personnel, de liquidation judiciaire ou d'effacement partiel des dettes, sept ans pour les situations de surendettement.

– Les motifs de consultation sont nombreux : octroi d'un crédit à la consommation, mais également d'un prêt sur gage corporel, reconduction d'un contrat de crédit renouvelable, vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur, vérification relative aux personnes se portant caution d'un prêt à la consommation...

– Plusieurs dizaines de milliers de personnes sont habilitées à interroger le registre, dans les établissements de crédits, mais aussi par exemple dans les commissions de surendettement. De ce point de vue, le registre se distingue nettement du FICOBA, dont la consultation est assurée par la seule administration fiscale (il peut également être interrogé par les huissiers de justice porteurs d'un titre exécutoire). Le comité de préfiguration de ce registre avait estimé le nombre annuel de consultations à 900 millions.

– Si le secret professionnel est imposé aux personnes participant à la gestion du registre, en revanche, les garanties relatives à l'accès au registre par les personnes et organismes habilités sont peu nombreuses.

– La création du fichier répond à un intérêt général mais à aucun principe ou objectif de valeur constitutionnelle. L'atteinte à la vie privée n'est ainsi pas confrontée à une autre exigence constitutionnelle, comme cela a été le cas jusqu'à présent, soit pour lutter contre les auteurs d'infraction en général, soit pour lutter contre la fraude fiscale en particulier. Ici il s'agit d'un objectif d'intérêt général non constitutionnel : la prévention du surendettement. Dès lors, le Conseil n'a pas à opérer un contrôle de conciliation entre des exigences constitutionnelles contradictoires mais doit apprécier si l'atteinte à la vie privée est proportionnée à l'objectif poursuivi.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé l'existence d'un motif d'intérêt général poursuivi par le législateur en créant le registre national des crédits aux particuliers : « *prévenir plus efficacement et plus précocement les situations de surendettement en fournissant aux établissements et organismes financiers des éléments leur permettant d'apprécier, au moment de l'octroi du prêt, la solvabilité des personnes physiques qui sollicitent un crédit ou se portent caution et en conséquence de mieux évaluer le risque* » (cons. 52).

Il a alors examiné les modalités retenues par le législateur : personnes faisant l'objet du traitement de données, données figurant dans le registre, conditions d'utilisation du registre par les professionnels concernés, usage des informations obtenues lors de la consultation et personnes ayant accès à ce registre.

Le Conseil a ainsi relevé en particulier que le registre est « *destiné à recueillir et à conserver pendant plusieurs années des données précises et détaillées relatives à un grand nombre de personnes physiques débitrices* » (cons. 53), qu'il peut « *être consulté à de très nombreuses reprises et dans des circonstances très diverses* » (cons. 54), que les établissements et organismes financiers sont autorisés « *à utiliser les informations collectées lors de la consultation du registre dans des systèmes de traitement automatisé de données* » (cons. 55) et que « *le législateur n'a pas limité le nombre de personnes employées par ces établissements et organismes susceptibles d'être autorisées à consulter le registre* » (cons. 56).

Le Conseil constitutionnel en a conclu, « *qu'eu égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur du traitement, à la fréquence de son utilisation, au grand nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès et à l'insuffisance des garanties relatives à l'accès au registre* », l'atteinte au droit au respect de la vie privée ne pouvait pas être regardée comme proportionnée au but d'intérêt général poursuivi par le législateur (cons. 57). En conséquence, l'article 67 a été déclaré contraire à la Constitution. Les articles 68 à 72, qui en tiraient les conséquences et en étaient inséparables, ont également été déclarés contraires à la Constitution.