

Décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014

**Loi relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés
souscrits par des personnes morales de droit public**

Le projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par des personnes morales de droit public a été délibéré en conseil des ministres le 23 avril 2014. Le Gouvernement a alors engagé la procédure accélérée. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté ce texte, en première lecture, respectivement le 13 mai 2014 et le 10 juillet 2014 puis le Sénat l'a adopté conforme en seconde lecture le 17 juillet 2014. Cette loi a été déférée au Conseil constitutionnel, en application de l'article 61 de la Constitution, par plus de soixante députés le 18 juillet 2014.

Dans sa décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014, le Conseil constitutionnel a jugé cette loi conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées de la loi déférée

Les articles 1^{er} à 3 de la loi déférée procèdent à une validation des stipulations d'intérêts figurant dans les contrats de prêts dit « structurés » souscrits par des personnes morales de droit public, en tant que cette stipulation d'intérêts serait contestée pour le motif d'absence ou de caractère erroné du taux effectif global (TEG), du taux de période ou de la durée de période. Cette loi répond en particulier à deux décisions du fond.

– Dans un jugement du 8 février 2013, le tribunal de grande instance (TGI) de Nanterre a jugé qu'un document signé échangé par préalable à la signature d'un contrat de prêt structuré entre un établissement de crédit et une collectivité territoriale comprenant toutes les caractéristiques essentielles du prêt, à l'exception du TEG, constituait un véritable contrat de prêt nonobstant sa mention dans le document signé ultérieurement. Le taux d'intérêt alors applicable à ce prêt était le taux légal (0,04 % par mois en 2013), faute de mention du TEG dans cet échange de fax.

– Dans un nouveau jugement du 7 mars 2014, le TGI de Nanterre a jugé que l'obligation de communication du taux de période et de la durée de la période prescrite par l'article R. 313-1 du code de la consommation s'appliquait à un

contrat conclu entre un établissement de crédit et une personne morale de droit public ; l'absence des mentions relatives au taux de période unitaire et à la durée de la période entraînait également la nullité de la stipulation d'intérêts, nonobstant la mention du taux effectif global. Faute de ces mentions, il a appliqué le taux légal.

En effet, l'obligation de mentionner le taux effectif global dans tout écrit constatant le contrat de prêt, qui figure désormais dans le code de la consommation, résulte de l'article 4 de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité. La Cour de cassation juge que « *l'exigence d'un écrit mentionnant le taux effectif global est une condition de la validité de la stipulation d'intérêt* » et qu'« *à défaut de validité de la stipulation conventionnelle d'intérêts, il convient de faire application du taux d'intérêt légal à compter de la date du prêt* »¹.

La loi de validation déferée au Conseil constitutionnel traite ces deux risques :

– L'article 1^{er} est une mesure de validation des contrats de prêt ne comportant pas de TEG, de taux de période ou de durée de période.

– L'article 2 est une mesure de validation des contrats de prêt comportant une mention erronée du TEG, du taux de période ou de la durée de période.

Les articles 1^{er} et 2 limitent ces validations aux contrats entre un établissement de crédit et une personne morale de droit public. L'article 3 apporte une autre limitation à ces validations. Il limite celles-ci aux contrats de prêts structurés. Le législateur n'a pas défini positivement la notion de prêt structuré ; il l'a fait de façon négative en précisant que la loi ne s'applique pas aux contrats ou avenants « *comportant un taux d'intérêt fixe ou un taux d'intérêt variable défini comme l'addition d'un indice et d'une marge fixe exprimée en points de pourcentage* ».

La loi déferée avait pour objet de prévoir une nouvelle validation législative plus précise et plus limitée que celle qui avait été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de l'article 92 de la loi de finances pour 2014².

Dans cette décision le Conseil constitutionnel avait jugé que :

– d'une part, cette loi de finances avait pu valablement créer un fonds de soutien, doté de 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de

¹ Cour de cassation, première chambre civile, 24 juin 1981, n° 80-12903.

² Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 76 à 79.

quinze ans, afin de venir en aide aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés à risque (paragraphe I de l'article 92) ;

– d'autre part, le paragraphe II de l'article 92 de cette loi de finances validait le défaut de mention du TEG dans les prêts aux personnes morales. Il ne distinguait pas selon les personnes morales, publiques ou privées, ni selon les prêts, structurés ou non. Cette validation, dont la portée n'était pas strictement définie, contrevenait aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil a donc censuré ce paragraphe II de l'article 92, ainsi que le paragraphe III qui, modifiant le code de la consommation, n'avait pas sa place en loi de finances.

La loi déferée vise à reformuler cette validation législative afin de la rendre conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

II. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les lois de validation

Le Conseil constitutionnel a fixé, dans la décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, trois conditions à la constitutionnalité des lois de validation : l'existence d'un intérêt général, le respect du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère et celui des décisions de justice passées en force de chose jugée³. Au fil des années, ces conditions ont été progressivement précisées et de nouvelles exigences ont été posées. Désormais, la validation par le législateur d'un acte administratif dont une juridiction est saisie ou est susceptible de l'être est subordonnée aux cinq conditions suivantes⁴ :

- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie ;
- l'atteinte aux droits des parties qui résulte de la validation doit être justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.

³ Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs (Validation d'actes administratifs)*, cons. 6, 7 et 9.

⁴ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (LFSS pour 2007)*, cons. 18 et 19.

Ainsi, dans la décision qu'il avait rendue à propos de la validation législative permettant l'extension rapide des lignes de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg et confortant la réalisation des lignes de tramway dans d'autres agglomérations⁵, le Conseil avait estimé qu'aucun motif d'intérêt général ne pouvait être regardé comme suffisant à justifier une validation de portée aussi large (cinq agglomérations concernées : Strasbourg, Valenciennes, Marseille, Le Mans et Montpellier) et qui intervenait au cours d'une procédure juridictionnelle dans le cas de Strasbourg. Ni le retard subi, en cas de confirmation de l'annulation, par le programme des travaux de réalisation du tramway de Strasbourg, ni l'enjeu financier (pourtant important mais jugé non vital) que représentait la validation pour la communauté urbaine de Strasbourg et les autres agglomérations intéressées, ne pouvaient constituer un motif d'intérêt général suffisant. En outre, les vices couverts par la validation (tenant aux insuffisances de l'étude d'impact ou à l'absence de motivation des conclusions des commissaires enquêteurs ou des commissions d'enquête préalables à la déclaration d'utilité publique) touchaient à des exigences constitutionnelles telles que le respect du droit de propriété. La validation législative aurait contraint le propriétaire d'un bien immobilier estimé nécessaire à la construction d'une ligne de tramway à le céder, alors même que l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'opération projetée aurait été annulé ou déclaré illégal par le juge administratif pour insuffisance de l'étude d'impact.

Le Conseil constitutionnel a également censuré la loi validant le contrat de concession du Stade de France, mais au motif que le législateur avait méconnu l'article 16 de la Déclaration de 1789 « *en s'abstenant d'indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté* »⁶. De façon classique, le Conseil estime en effet que « *si le législateur peut, dans un but d'intérêt général suffisant, valider un acte dont le juge administratif est saisi, afin de prévenir les difficultés qui pourraient naître de son annulation, c'est à la condition de définir strictement la portée de cette validation, eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie ; qu'une telle validation ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'interdire tout contrôle juridictionnel de l'acte validé quelle que soit l'illégalité invoquée par les requérants* »⁷.

⁵ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 29 à 34.

⁶ Décision n° 2010-100 QPC du 11 février 2011, *M. Alban Salim B. (Concession du Stade de France)*, cons. 5.

⁷ Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999 *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons. 64. Dans le même sens, voir décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 36.

Avec la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014⁸, le Conseil constitutionnel a parachevé l'évolution de sa jurisprudence sur les validations législatives, initiée il y a quinze ans. Le Conseil a modifié son considérant de principe sur le contrôle des lois de validation, qui reste fondé sur l'article 16 de la Déclaration de 1789. La modification consiste dans le remplacement de la référence à un « *intérêt général suffisant* » par la référence un « *motif impérieux d'intérêt général* ». Ce faisant, le Conseil constitutionnel a entendu expressément souligner l'exigence de son contrôle : le contrôle des lois de validation qu'il assure sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration de 1789 a la même portée que le contrôle assuré sur le fondement des exigences qui résultent de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

III. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Dans sa décision du 24 juillet 2014 commentée, le Conseil constitutionnel a pris en considération plusieurs éléments.

– Premièrement, contrairement à la validation censurée en décembre 2013, la loi déferée n'a pas une portée aussi large. D'une part, elle ne concerne plus que les personnes morales de droit public. D'autre part, elle est limitée aux stipulations d'intérêt figurant dans les seuls contrats de prêts « structurés ». En outre, le Conseil a jugé que « *les validations critiquées portent sur la sanction d'une irrégularité touchant à la seule information de l'emprunteur sur le coût global du crédit, mais n'ont pas pour effet de modifier l'économie des contrats de prêts souscrits* » (cons. 12) : la loi valide des stipulations d'intérêts affectées par une irrégularité touchant à l'information de l'emprunteur mais elle ne valide pas des stipulations d'intérêts qui ne figurent pas dans les clauses du contrat. En effet, la validation n'opère qu'à la condition que le contrat ou l'avenant mentionne conjointement le montant ou le mode de détermination des échéances de remboursement du prêt en principal et intérêts, la périodicité de ces échéances et le nombre de ces échéances ou la durée du prêt. En outre, en cas de TEG erroné inférieur à celui qui serait déterminé conformément à l'article L. 313-1 du code de la consommation, l'emprunteur a droit au remboursement de la différence entre ces deux taux. La portée de la validation est donc strictement définie et en adéquation avec l'objectif poursuivi (cons. 13).

– Deuxièmement, cette validation ainsi délimitée poursuit un motif impérieux d'intérêt général. Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement indiquait que la

⁸ Décision n° 2016-366 QPC du 14 février 2014, *SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France (Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »)*, cons. 3.

situation actuelle *«ferait peser un risque considérable sur les finances publiques, avec des conséquences lourdes sur l'économie compte tenu des ajustements supplémentaires qui en découleraient, et entraînerait une perturbation significative du financement des collectivités locales ».*

Le risque financier potentiel global était évalué à 17 milliards d'euros par le Gouvernement. Ce montant se décompose en deux fractions.

D'une part, l'encours des emprunts structurés s'élèvent à plus de 10 milliards d'euros, dont notamment 3 milliards d'euros pour Dexia et 7 milliards pour la Société de financement local (SFIL). En l'absence de loi de validation, ce risque serait susceptible de se réaliser en tout ou partie. M. Jean Germain, rapporteur au Sénat, précise que *« cette perte couvre à la fois le manque à gagner (...) sur les intérêts mais aussi le coût prohibitif de débouclage des options de couverture associées aux différents emprunts structurés ».*

D'autre part, faute de validation, la SFIL devrait être mise en extinction car elle serait incapable de supporter ces montants alors que ses fonds propres se montent à 1,5 milliards d'euros. Cela renchérirait le coût de 7 milliards d'euros.

Les requérants contestaient ces sommes et soulignaient certaines incertitudes liées à leur évaluation. Le Conseil a toutefois estimé que cette incertitude était *« inhérente à l'existence de nombreuses procédures juridictionnelles en cours portant sur des cas d'espèce différents et à l'existence de procédures susceptibles d'être encore introduites »* (cons. 14).

Le Conseil constitutionnel a donc estimé que les exigences constitutionnelles applicables aux lois de validation étaient satisfaites. Il n'a pas examiné de façon distincte les griefs des requérants dénonçant une atteinte disproportionnée au droit de propriété de ces collectivités, au « principe de sécurité juridique », au « principe de responsabilité » et au droit à un procès équitable. En effet, le contrôle du caractère non disproportionné de l'atteinte aux droits des personnes en raison de la validation s'opère dans le cadre constitutionnel précité pour le contrôle des lois de validation.

Enfin, le Conseil constitutionnel a refusé de qualifier la validation des stipulations d'intérêts en cause comme un transfert de charge financière sur les collectivités territoriales qui avaient souscrit les emprunts en cause. Il n'a donc pas fait droit aux griefs tirés de l'atteinte aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques et aux principes de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales (cons. 17).