



Commentaire

Décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018

Fédération bancaire française

(Droit de résiliation annuel des contrats d'assurance-emprunteur)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 octobre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 412827 du 6 octobre 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Fédération bancaire française (FBF) portant sur les mots « *ou qu'il fait usage du droit de résiliation annuel mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 113-12 du code des assurances ou au premier alinéa de l'article L. 221-10 du code de la mutualité* » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 313-30 du code de la consommation dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-203 du 21 février 2017, la dernière phrase de ce même alinéa dans cette même rédaction et le paragraphe V de l'article 10 de cette même loi.

Dans sa décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a jugé les mots et le paragraphe V précités conformes à la Constitution.

M. Michel Pinault a estimé devoir s'abstenir de siéger dans cette affaire.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

« En France, les ménages qui font l'acquisition de leur résidence principale ont, dans 80 % des cas, recours à un prêt.

L'accès au crédit immobilier en France est essentiellement fondé sur la solvabilité de l'emprunteur, et non sur la valeur du bien à financer. Il s'agit ainsi d'une pratique d'attribution du crédit "à la personne" et non "à la garantie". (...)

« Bien qu'il n'y ait pas d'obligation légale, l'assurance-emprunteur est de fait nécessaire pour obtenir un prêt immobilier et s'ajoute à la garantie exigée par le prêteur (hypothèque ou cautionnement le plus souvent). (...)

« Pour sa part, l'assurance-emprunteur est une assurance temporaire, limitée à la durée du crédit, qui garantit le remboursement de celui-ci en cas de décès.

Elle est le plus souvent complétée par des garanties d'assurance de personnes couvrant les risques d'incapacité, d'invalidité et éventuellement de perte d'emploi. Elle répond aux besoins de garantie des deux parties en sécurisant le prêteur mais aussi l'emprunteur et sa famille. (...)

« Les contrats d'assurance-emprunteur offrent généralement tous la possibilité d'assurer les risques de décès, de perte d'autonomie, d'incapacité, d'invalidité et, pour certains, de perte d'emploi. Ils se distinguent surtout par leur mode de tarification et par leur degré de segmentation :

« - les contrats de groupe bancaires sont des contrats collectifs développés pour le compte d'établissements de crédit par des assureurs partenaires (la société CNP Assurances développe par exemple des contrats d'assurance-emprunteur pour le groupe BPCE ou la Banque Postale) ou par des assureurs appartenant au même groupe bancaire (la société BNP Cardif par exemple). Peu segmentés, ces contrats sont systématiquement proposés par les établissements de crédit aux candidats à l'emprunt. Les cotisations sont calculées en pourcentage du capital emprunté et sont constantes dans le temps. (...) Le tarif, fréquemment identique pour tous les emprunteurs au début des années 2000, est désormais généralement fonction de l'âge de l'emprunteur à la souscription du contrat, et parfois de la durée du prêt ;

« - les contrats alternatifs dits "individuels" sont, comme les contrats de groupe bancaires, des contrats d'assurance collectifs, au sens juridique. Ils peuvent être proposés par des courtiers et assureurs indépendants ou par les établissements prêteurs comme une "contre-offre défensive" si l'emprunteur refuse le contrat collectif bancaire. Les cotisations des contrats alternatifs sont calculées en fonction du capital restant dû et du risque de sinistralité de l'assuré. Déterminées à la souscription du contrat, elles ne sont pas constantes dans le temps mais évoluent selon une "courbe en cloche". Ces contrats sont davantage segmentés que les contrats de groupe bancaires : leurs tarifs tiennent généralement compte, en plus de l'âge et de l'état de santé de l'assuré, de sa catégorie professionnelle et du fait qu'il soit, ou non, fumeur. Ces contrats visent en particulier les jeunes emprunteurs et de manière générale, les meilleurs profils de risque ;

« - les contrats individuels purs lient directement les assurés aux assureurs, sans faire intervenir la notion de groupe d'adhérents. Les cotisations peuvent prendre l'aspect d'une prime unique, d'une prime exprimée en fonction du capital restant dû ou d'une prime constante. Comme les précédents, ces contrats sont principalement destinés aux jeunes, pour lesquels les assurances collectives (de groupe bancaires ou alternatives) apparaissent coûteuses en raison de la mutualisation, ou aux personnes qui ne parviennent pas à souscrire à une

assurance collective en raison d'un état de santé jugé trop lourd pour être intégré dans un groupe d'assurés.

« Les contrats d'assurance-emprunteur : (...) »

« peuvent être individuels ou collectifs, ce qui introduit une distinction supplémentaire dans le régime qui leur est applicable ; ils appartiennent enfin, lorsqu'ils sont collectifs, au sous-ensemble des assurances de groupe, et plus précisément au sein de ce sous-ensemble à la catégorie des "assurances de groupe ayant pour objet la garantie de remboursement d'un emprunt" (article L. 141-4 du code des assurances).

« Majoritairement conclus sous la forme juridique de contrats d'assurance collectifs (qu'ils s'agissent des contrats collectifs bancaires ou de contrats alternatifs dits "individuels"), les contrats d'assurance-emprunteur font intervenir trois parties : l'établissement prêteur (la banque), la compagnie d'assurance (l'assureur) et l'emprunteur »¹.

1. – Le droit de résiliation de l'assurance par l'emprunteur

* L'article L. 313-30 du code de la consommation, dans sa rédaction résultant de la loi du 21 février 2017 précitée, dispose :

« Jusqu'à la signature par l'emprunteur de l'offre mentionnée à l'article L. 313-24, le prêteur ne peut pas refuser en garantie un autre contrat d'assurance dès lors que ce contrat présente un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe qu'il propose. Il en est de même lorsque l'emprunteur fait usage du droit de résiliation mentionné au premier alinéa de l'article L. 113-12-2 du code des assurances ou au deuxième alinéa de l'article L. 221-10 du code de la mutualité dans un délai de douze mois à compter de la signature de l'offre de prêt mentionnée à l'article L. 313-24 ou qu'il fait usage du droit de résiliation annuel mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 113-12 du code des assurances ou au premier alinéa de l'article L. 221-10 du code de la mutualité. Toute décision de refus doit être motivée ».

Il en résulte que le souscripteur d'un emprunt immobilier est libre de recourir à un contrat d'assurance autre que celui proposé par l'établissement bancaire prêteur dans trois hypothèses :

- au moment de la souscription de l'offre de prêt ;
- dans le délai de douze mois à compter de la signature de l'offre ;
- en faisant usage de son droit de résiliation annuel à la date d'anniversaire

¹ Assurance-emprunteur, rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), novembre 2013, p. 3-7.

du contrat d'assurance.

Le prêteur ne peut refuser un autre contrat d'assurance lorsque ce contrat présente un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe qu'il propose. Son refus doit être motivé.

* La reconnaissance du droit de « délier » le contrat d'assurance-emprunteur et le contrat de prêt a été progressive.

La nécessité de dissocier ces deux contrats est née d'un constat : la situation d'oligopole dans laquelle se trouvent les établissements bancaires et leurs filiales, sociétés d'assurance, sur le marché spécifique de l'assurance-emprunteur². En effet, jusqu'en 2010, l'état du droit permettait aux établissements bancaires d'exiger de l'emprunteur qu'il adhère au contrat d'assurance-groupe, sans que ce dernier puisse le dénoncer au cours de la durée de l'emprunt³.

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises afin de libéraliser ce marché. L'idée était de mettre fin au monopole des « bancassureurs » et de lever les obstacles à l'effectivité du principe de « déliaison ». Le législateur entendait, par le jeu de la concurrence, agir sur le pouvoir d'achat des consommateurs, d'une part, en garantissant une plus grande variété d'offres et, d'autre part, en incitant les assureurs-emprunteur à baisser leurs tarifs et rétablir ainsi un équilibre entre l'assureur-emprunteur et son assuré.

* La loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs marque un premier pas en ce sens. Elle impose au prêteur de mentionner dans l'offre de prêt la faculté pour le candidat emprunteur de souscrire une assurance auprès de l'assureur de son choix dans l'hypothèse, limitée cependant, où le prêteur n'exerce pas son droit d'exiger l'adhésion à un contrat d'assurance collective (4° *bis* de l'article L. 312-8 du code de la consommation).

* Puis les lois n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 (dite « loi Lagarde »)⁴ et n° 2013-672 du 26 juillet 2013⁵ ont inversé la logique et interdit à l'établissement prêteur, jusqu'à la signature de l'offre, de refuser en garantie du

² Voir en ce sens l'avis n° 09-A-49 de l'Autorité de la concurrence du 7 octobre 2009 relatif aux conditions de concurrence dans le secteur de l'assurance emprunteur pour le crédit immobilier.

³ Hormis le cas où le prêteur refusait l'agrément de l'assuré : article 6 de la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier. Article L. 312-9 du code de la consommation dans sa rédaction issue de la loi n° 93-949 du 26 juillet 1993 relative au code de la consommation.

⁴ Loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

⁵ Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

crédit immobilier un contrat d'assurance lorsque ce dernier présente un niveau de garantie équivalent au contrat de groupe qu'il propose (deuxième alinéa du 3° de l'article L. 312-9 du code de la consommation).

La mesure s'est cependant révélée insuffisante pour faire jouer la concurrence : d'une part, cette faculté ne pouvait s'exercer qu'à l'occasion de l'octroi du financement, d'autre part, la mise en œuvre de cette « délégation d'assurance » apparaissait complexe dans un délai aussi contraint. À cet égard, il a été souligné que « *Cette "déliation" trouve cependant sa limite dans le caractère très technique de sa mise en œuvre, qui repose sur la remise d'une fiche précisant les garanties offertes, grâce à laquelle le consommateur peut ensuite s'informer auprès d'autres assureurs. Généralement, l'emprunteur ne fait cette démarche que s'il est déjà, au préalable, informé de cette possibilité. La loi ne bénéficie ici qu'aux consommateurs avertis ; pour les autres, elle ne peut fonctionner que sous réserve d'une bonne information de l'emprunteur par le prêteur* »⁶. Enfin, les établissements bancaires qui bénéficiaient d'une position dominante, manifestaient une certaine résistance à accepter l'équivalence des garanties. En outre, cette « déliation » devait intervenir dans un délai extrêmement réduit pour l'emprunteur, celui de la négociation de son contrat de crédit.

* Afin de donner une plus grande effectivité à la liberté de choix de l'emprunteur, le législateur a, par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 (dite « loi Hamon »)⁷, complété l'article L. 312-9 du code de la consommation pour offrir aux emprunteurs le droit de substituer, à n'importe quel moment de la première année du prêt, l'assurance de leur choix, à la condition que la nouvelle assurance présente un niveau de garantie équivalent à celle choisie initialement : « *ce mécanisme permettra à l'emprunteur de poursuivre ses recherches auprès de la concurrence et de changer d'assurance s'il parvient à trouver une offre plus intéressante* »⁸. Par ailleurs, cette même loi a précisé que, pour la période postérieure aux douze premiers mois du contrat de prêt, les parties pouvaient désormais prévoir expressément dans la convention les unissant la possibilité d'une substitution d'assurance en cas d'exercice par l'emprunteur de la faculté de résiliation annuelle prévue depuis la même loi du 17 mars 2014 par l'article L. 113-12 du code des assurances.

Par la suite, la question s'est posée de savoir si les emprunteurs ayant souscrit un crédit immobilier et un contrat d'assurance-groupe avant l'entrée en vigueur de la « loi Hamon » pouvaient, à défaut de pouvoir prétendre à la faculté de substitution après la signature de l'offre de prêt, bénéficier néanmoins du droit

⁶ Rapport n° 1156 (Assemblée nationale – XIV^e législature) de M. Razzy Hammadi et Mme Annick Le Loch, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 13 juin 2013 p. 263.

⁷ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

⁸ Nicolas Mathey et Jérôme Werner, « La loi relative à la consommation. Aspects de droit bancaire », *Revue de droit bancaire et financier*, n° 2, mars 2014, étude 6.

de résiliation annuel de leur contrat d'assurance en application de l'article L. 113-12 du code de des assurances⁹. Certaines juridictions du fond l'ont admis¹⁰. Cependant, la Cour de cassation a infirmé cette solution par un arrêt du 9 mars 2016¹¹.

* Toujours dans le sens d'une « déliaison », la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin II », a consacré un droit de résiliation et de substitution annuel au profit des emprunteurs en dehors de toute clause contractuelle expresse. La disposition était motivée par la volonté de « *sortir d'une situation dans laquelle, en raison d'un monopole, ces assurances génèrent des profits exorbitants* » que les mesures précédentes n'étaient pas parvenues à corriger. À cet égard, l'un des auteurs de l'amendement ayant introduit cette disposition, M. Pierre-Alain Muet, rappelait que « *le taux de marge de l'assurance emprunteur proposée par les banques avoisine les 50 %, alors que les marges habituelles dans le secteur de l'assurance sont de l'ordre de 10 %. Lorsque les emprunteurs sont âgés, ces mêmes marges restent de 20 %, et elles s'élèvent même à 70 % lorsque ceux-ci sont jeunes : elles sont donc caractéristiques d'une situation de monopole* »¹².

Toutefois, par une décision du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel, dans le cadre de son contrôle *a priori*, a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution au motif qu'elles avaient été introduites en nouvelle lecture en violation de la règle dite de l'« entonnoir »¹³.

* Après cette censure, le paragraphe I de l'article 10 de la loi du 21 février 2017 a réintroduit, à l'article L. 313-30 du code de la consommation, une disposition similaire.

Le a du 1° de ce paragraphe complète ainsi l'article L. 313-30 afin de prévoir que l'emprunteur peut faire usage du droit de résiliation annuel mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 113-12 du code des assurances ou au premier

⁹ Article L. 113-12 du code des assurances dans sa rédaction résultant de la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 : « *La durée du contrat et les conditions de résiliation sont fixées par la police. - Toutefois, l'assuré a le droit de résilier le contrat à l'expiration d'un délai d'un an, en envoyant une lettre recommandée à l'assureur au moins deux mois avant la date d'échéance. Ce droit appartient, dans les mêmes conditions, à l'assureur. Il peut être dérogé à cette règle pour les contrats individuels d'assurance maladie et pour la couverture des risques autres que ceux des particuliers. Le droit de résilier le contrat tous les ans doit être rappelé dans chaque police. Le délai de résiliation court à partir de la date figurant sur le cachet de la poste. - Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux assurances sur la vie* ».

¹⁰ CA Bordeaux, 1^{ère} ch., section A, 23 mars 2015, n° 13/07023 ; CA Douai, 3^{ème} ch., 17 sept. 2015, n° 14/01655.

¹¹ Cass. 1^{ère} civ., 9 mars 2016, n° 15-18.899 et 15-19.652.

¹² M. Pierre-Alain Muet, Assemblée nationale, deuxième séance du 29 septembre 2016.

¹³ Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, paragr. 120.

alinéa de l'article L. 221-10 du code de la mutualité. Ce droit reste conditionné au fait que le contrat présente un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance du groupe. La décision de refus de substitution doit être motivée.

Par ailleurs, en vertu du paragraphe V du même article 10, ce droit de résiliation s'applique à compter du 1^{er} janvier 2018 aux contrats en cours d'exécution.

M. Martial Bourquin, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, à l'origine de l'amendement réintroduisant ce droit de résiliation annuel, expliquait : « *L'instauration d'un droit de substitution annuel devrait, en accentuant la concurrence, favoriser une baisse du montant de l'assurance emprunteur, qui génère aujourd'hui des taux de marge sans rapport avec le service apporté aux emprunteurs* »¹⁴. Il concluait en indiquant que « *Le texte adopté par la commission mixte paritaire est l'aboutissement d'une démarche de rationalisation du droit de la consommation et de renforcement des droits des consommateurs* »¹⁵.

Si le principe même du droit de résiliation annuel n'a pas soulevé de discussions lors de son adoption par le Parlement, il n'en est pas de même de son application aux contrats en cours, notamment au regard des questions constitutionnelles posées par cette disposition. Toutefois, lors de la commission mixte paritaire, un accord unanime s'est fait en faveur de l'adoption d'une disposition d'application aux contrats en cours.

Lors de la lecture du texte adopté par la commission mixte paritaire, il a été indiqué par un orateur à l'Assemblée nationale qu'« *En distinguant flux et stock, nous avons conscience de prendre un risque – calculé –, mais nous avons pensé que cela valait la peine, car notre belle unanimité politique autour d'un enjeu d'intérêt général montrait, tant au Conseil constitutionnel qu'à la profession bancaire, que nous y tenions et que cela ne remettait pas en cause le principal* »¹⁶ et, au Sénat, par le rapporteur : « *il nous est apparu que les conditions d'une application de ce droit aux contrats d'assurance en cours étaient remplies au regard de ces exigences constitutionnelles. (...) L'application du droit de résiliation et de substitution annuel aux contrats actuels apparaît d'autant plus proportionnée que cette mesure ne s'appliquera aux contrats en cours d'exécution à cette date qu'à compter du 1^{er} janvier 2018* » ; cette période permettant de « *donner aux établissements bancaires et d'assurance un délai suffisant tant pour se préparer à l'appliquer, que pour assurer une certaine homogénéité dans l'application de cette prérogative* »¹⁷.

¹⁴ Présentation de l'amendement en séance publique (21 décembre 2016 – Sénat) par M. Martial Bourquin au nom de la commission des affaires économiques.

¹⁵ Sénat, séance du 8 février 2017.

¹⁶ M. Jean-Marie Tétard, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 26 janvier 2017.

¹⁷ M. Martial Bourquin, Sénat, séance du 8 février 2017.

B. – Origine de la QPC et question posée

La Fédération bancaire française a, par une requête du 27 juillet 2017, demandé au Conseil d'État d'annuler l'arrêté du 14 juin 2017 modifiant l'arrêté du 29 avril 2015 qui précise le format et le contenu de la fiche standardisée d'information sur les assurances-emprunteur. À cette occasion, elle a soulevé une QPC portant sur le a du 1° du paragraphe I de l'article 10 de la loi du 21 février 2017 et sur le paragraphe V de ce même article.

Par la décision précitée du 6 octobre 2017, le Conseil d'État l'a renvoyée au Conseil constitutionnel au motif que « *le moyen tiré de ce qu'elles [ces dispositions] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à la garantie des droits qui résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les questions préalables

* Le a du 1° du paragraphe I de l'article 10 de la loi du 21 février 2017 modifie une disposition codifiée, l'article L. 313-30 du code de la consommation. Cette première disposition a donc produit son entier effet dès l'entrée en vigueur de la loi. Comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises¹⁸, le Conseil constitutionnel a donc considéré d'office qu'il était saisi non du a du 1° du paragraphe I de l'article 10 de la loi du 21 février 2017 mais des mots « *ou qu'il fait usage du droit de résiliation annuel mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 113-12 du code des assurances ou au premier alinéa de l'article L. 221-10 du code de la mutualité* » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 313-30 du code de la consommation dans sa rédaction résultant de cette loi, ainsi que de la dernière phrase de ce même alinéa (relative à la motivation de la décision de refus de résiliation).

En revanche, le paragraphe V de l'article 10 de la loi du 21 février 2017 prévoyant une disposition non codifiée, relative à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, il n'a pas été nécessaire pour le Conseil de « requalifier » les dispositions renvoyées.

* La fédération requérante, rejointe par certaines parties intervenantes, reprochait aux dispositions transmises de méconnaître, d'une part, la garantie

¹⁸ Cf. décision n° 2017-653 QPC du 15 septembre 2017, *Confédération générale du travail - Force ouvrière (Dispositions supplétives relatives au travail effectif et à l'aménagement du temps de travail sur une période supérieure à la semaine)*.

des droits résultant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et d'autre part, de porter atteinte au droit au maintien de l'économie des conventions légalement conclues, protégé par les articles 4 et 16 de cette même Déclaration.

Selon elle, en permettant aux emprunteurs de résilier leur contrat d'assurance emprunteur de groupe annuellement, le législateur aurait modifié l'équilibre de ces contrats. Par ailleurs, en prévoyant l'application de ces dispositions aux contrats en cours, il aurait porté une atteinte inconstitutionnelle à ces conventions.

Au regard de ces griefs (qui ne portaient pas sur la motivation du refus de résiliation), le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur les mots « *ou qu'il fait usage du droit de résiliation annuel mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 113-12 du code des assurances ou au premier alinéa de l'article L. 221-10 du code de la mutualité* » figurant à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 313-30 du code de la consommation dans sa rédaction résultant de la loi du 21 février 2017 et sur le paragraphe V de l'article 10 de la même loi (paragr. 4).

B. – Le grief tiré de l'atteinte à la garantie des droits

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

L'article 16 de la Déclaration de 1789 dispose : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Depuis sa décision n° 2005-530 DC, le Conseil constitutionnel considère que les situations légalement acquises doivent être protégées de la rétroactivité des lois, sauf si elle est justifiée par un motif d'intérêt général suffisant : « *Considérant, (...), qu'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 ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant* »¹⁹.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a récemment évolué dans le sens d'une protection accrue de la sécurité juridique, en faisant également porter son

¹⁹ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 45.

contrôle sur les effets qui peuvent être légitimement attendus des situations légalement acquises. Ainsi, dans sa décision n° 2013-682 DC, le Conseil a jugé « *qu'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 ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations* »²⁰.

C'est en matière fiscale que la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la remise en cause des effets qui peuvent être légitimement attendus d'une situation légalement acquise a trouvé à se développer. Il en ressort plusieurs enseignements qui demeurent applicables en dehors de la matière fiscale.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel n'a jamais considéré qu'une disposition favorable, dont l'octroi n'est subordonné à aucune contrepartie, pouvait créer une attente légitime²¹.

Ainsi, dans la décision n° 2013-682 DC, il s'agissait de l'obligation de détenir pendant six ou huit ans les fonds placés dans une assurance-vie. Examinant les dispositions de l'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 relatives à la modification des taux de prélèvements sociaux applicables aux produits de certains contrats d'assurance-vie, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions contestées entendaient mettre fin à l'application des taux « historiques » de prélèvements sociaux à certains produits de placement pour lesquels le contribuable avait respecté une certaine durée de conservation prévue par le législateur. Le Conseil constitutionnel en a déduit que « *les contribuables ayant respecté cette durée de conservation pouvaient légitimement attendre l'application d'un régime particulier d'imposition lié au respect de cette durée légale* »²². Le Conseil constitutionnel a donc formulé une réserve selon laquelle le législateur ne saurait remettre en cause l'application des taux « historiques » de prélèvements sociaux pour les produits acquis ou constatés pendant la durée légale de détention du contrat d'assurance-vie conduisant au bénéfice de l'exonération d'impôt sur le revenu sur les gains issus de ce contrat²³.

²⁰ Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

²¹ Voir sur ce point la décision n° 2017-673 QPC du 24 novembre 2017, *Société Neomades (Régime d'exonération de cotisations sociales des jeunes entreprises innovantes)*, paragr. 16.

²² Décision n° 2013-682 DC précitée, cons. 17.

²³ *Ibid.*, cons. 19.

Dans la décision n° 2014-435 QPC, il s'agissait du paiement de l'impôt de manière immédiate et par prélèvement à la source. Le Conseil constitutionnel a jugé : *« que la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus a également été rendue applicable par les dispositions contestées aux revenus perçus en 2011 soumis aux prélèvements libératoires prévus au paragraphe I de l'article 117 quater et au paragraphe I de l'article 125 A du code général des impôts ; que les contribuables ayant perçu en 2011 des revenus soumis à ces prélèvements libératoires pouvaient légitimement attendre de l'application de ce régime légal d'imposition d'être, sous réserve de l'acquittement des autres impôts alors existants, libérés de l'impôt au titre de ces revenus ; qu'en appliquant cette nouvelle contribution aux revenus ayant fait l'objet de ces prélèvements libératoires de l'impôt sur le revenu, le législateur a remis en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus par les contribuables de l'application du régime des prélèvements libératoires »*²⁴.

En second lieu, lorsqu'une opération se déroule en plusieurs temps (un apport suivi d'une cession ou une cession permettant de bénéficier d'un abattement d'imposition sur la plus-value et suivie plus tard de la perception d'un complément de prix), la personne intéressée ne peut légitimement attendre que les effets attachés au premier temps de l'opération bénéficient aussi à ceux qui suivent.

À cet égard, dans sa décision n° 2015-475 QPC, le Conseil constitutionnel, amené à contrôler des dispositions qui prévoyaient l'application de nouvelles règles de déduction des moins-values résultant de la cession de titres de participation consécutive à des opérations d'apport de titres, a considéré : *« que les règles modifiées sont relatives au traitement fiscal des cessions de titres de participation et non à celui des apports en contrepartie desquels ces titres ont été émis ; que les dispositions contestées, qui n'affectent pas les règles applicables aux cessions réalisées au cours d'exercices clos antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, ne portent aucune atteinte à des situations légalement acquises ou aux effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations ; qu'en particulier, l'acquisition de titres de participation en contrepartie d'un apport ne saurait être regardée comme faisant naître une attente légitime quant au traitement fiscal du produit de la cession de ces titres quelle que soit l'intention de leur acquéreur et quel que soit leur prix de cession »*²⁵. Il avait par conséquent écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

²⁴ Décision n° 2014-435 QPC du 5 décembre 2014, *M. Jean-François V. (Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus)*, cons. 9.

²⁵ Décision n° 2015-475 QPC du 17 juillet 2015, *Société Crédit Agricole SA (Règles de déduction des moins-values de cession de titres de participation – Modalités d'application)*, cons. 6.

2. – L'application à l'espèce

La fédération requérante contestait au regard de l'article 16 de la Déclaration de 1789, essentiellement le principe même du droit de résiliation annuel. Selon elle, cette nouvelle faculté a pour effet de dérégler la logique assurantielle collective. Le fait que, jusqu'aux dispositions contestées, la déliaison ne pouvait se réaliser que dans des cas limités aurait fait naître chez les assureurs « partenaires » des banques une attente légitime quant au maintien d'un équilibre contractuel assis sur cette logique assurantielle. En remettant en cause cet équilibre, les dispositions porteraient ainsi atteinte à l'attente légitime « *des assureurs partenaires d'assurer la pérennité des contrats collectifs* ».

Après avoir rappelé sa formulation de principe en matière de protection des situations légalement acquises et des effets qui peuvent légitimement en être attendus (paragr. 8 et 9), le Conseil constitutionnel a, dans la décision commentée, rappelé l'évolution de l'article L. 313-30 du code de la consommation et les conditions dans lesquelles un emprunteur peut, en application de cet article, résilier un contrat d'assurance de groupe (paragr. 10 et 11).

Il a ensuite constaté, en premier lieu, que « *l'application des dispositions contestées du premier alinéa de l'article L. 313-30 du code de la consommation aux contrats conclus avant leur entrée en vigueur résultent du paragraphe V de l'article 10 de la loi du 21 février 2017* » (paragr. 12). Il en a déduit que, « *en ce que les dispositions contestées de l'article L. 313-30 s'appliquent aux contrats conclus après cette entrée en vigueur, elles sont insusceptibles de porter atteinte à des situations légalement acquises* » (même paragr.).

En effet, le droit au maintien des situations légalement acquises a principalement pour objet de protéger les citoyens des dispositions légales rétroactives. En l'espèce, les dispositions contestées de l'article L. 313-30, en tant qu'elles s'appliquent aux contrats conclus postérieurement à leur entrée en vigueur, ne remettent en cause aucune situation acquise.

Le Conseil constitutionnel a, en second lieu, examiné si les dispositions contestées remettaient en cause des effets pouvant légitimement être attendus d'une situation légalement acquise. Là encore, il a répondu par la négative.

Il a relevé, premièrement, qu'« *aucune disposition du droit applicable avant la loi du 21 février 2017 aux contrats d'assurance de groupe en cause n'a pu faire naître une attente légitime des établissements bancaires et des sociétés d'assurances proposant ces contrats quant à la pérennité des conditions de résiliation de ces derniers* ». Il a souligné à cet égard que « *les évolutions*

successives apportées à ce droit par les lois du 3 janvier 2008, du 1^{er} juillet 2010 et du 26 juillet 2013 [...] ont élargi les possibilités de résiliation de ces contrats par les assurés, rapprochant ainsi les règles qui leur sont applicables de celles communes aux contrats d'assurance » et qu'elles ont également élargi « les possibilités de souscription de contrats alternatifs ».

Il a jugé, deuxièmement, que « *la seule circonstance que ces établissements bancaires et les sociétés d'assurance aient choisi d'établir l'équilibre économique de leur activité à travers une mutualisation de ces contrats, en se fondant sur les conditions restrictives de résiliation alors en vigueur, n'a pas non plus pu faire naître une attente légitime à leur profit* » (paragr. 13).

Il a donc écarté le grief tiré de l'atteinte à la garantie des droits et déclaré ces dispositions conformes à la Constitution (paragr. 14).

C. – Le grief tiré de la méconnaissance du droit au maintien des conventions légalement conclues

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a consacré le droit au maintien des conventions légalement conclues dans sa décision n° 98-401 DC²⁶ et lui a reconnu valeur constitutionnelle en le rattachant, dans sa décision n° 2000-437 DC, à l'article 4 de la Déclaration de 1789²⁷.

Le Conseil a pu d'abord considérer que le législateur ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789²⁸. Puis il a précisé la portée du principe. Il ressort désormais d'une jurisprudence abondante que, si le législateur peut déroger au droit au maintien des conventions, qui découle non seulement de l'article 4 mais aussi de l'article 16 de la Déclaration de 1789, il ne peut y porter une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant²⁹. Le contrôle de ce

²⁶ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 29

²⁷ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37

²⁸ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998 précitée, cons. 28.

²⁹ Décisions n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, *Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, cons. 4 ; n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 93 ; 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. 17 ; n° 2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, cons. 18 ; n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 13 ; n° 2009-592 DC du 19 novembre 2009, *Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*, cons. 9 ; n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, *M. Éric A. (Définition du lotissement)*, cons. 6 ; n° 2013-322 QPC du 14 juin 2013, *M. Philippe W. (Statut des maîtres des établissements d'enseignement*

caractère suffisant conduit le Conseil à vérifier implicitement³⁰ que l'atteinte n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Dans sa décision n° 2001-451 DC, le Conseil constitutionnel a contrôlé une disposition prévoyant la résiliation de contrats en cours. En l'espèce, le Conseil constitutionnel était saisi d'une loi ayant pour objet de substituer une quatrième branche de la sécurité sociale des non-salariés agricoles à la protection antérieure des non-salariés agricoles contre les accidents de la vie privée, les accidents du travail et les maladies professionnelles.

L'article 13 de cette loi prévoyait la résiliation des contrats d'assurances antérieurs contre le risque « accidents du travail, accidents de la vie, maladies professionnelles » des non-salariés agricoles, sans prévoir, selon les saisissants, un délai d'adaptation suffisant. Le Conseil a toutefois jugé que la « *résiliation des contrats d'assurances en cours est inhérente aux modifications du régime de protection sociale opérées par la loi déferée et permet aux exploitants agricoles de choisir librement leur organisme assureur ; que la date du 1^{er} avril 2002, prévue pour cette résiliation, n'est pas de nature à porter une atteinte excessive aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789* »³¹. Le commentaire précise que cette disposition « *permet aux assurés d'effectuer de nouveaux choix (éventuellement en restant fidèles à leurs anciens assureurs), dans des conditions égalitaires et sans être "prisonniers" des contrats en cours* »³².

Toujours dans le cadre du contrôle du respect du droit au maintien des conventions légalement conclues, le Conseil constitutionnel a examiné des dispositions prévoyant la fixation d'une échéance commune à : « *L'ensemble des contrats conclus entre, d'une part, une personne physique ou une personne morale de droit privé regroupant des commerçants, (...) et, d'autre part, toute personne exploitant, pour son compte ou pour le compte d'un tiers, un magasin de commerce de détail, ayant pour but commun l'exploitation de ce magasin et comportant des clauses susceptibles de limiter la liberté d'exercice par cet exploitant de son activité commerciale* »³³.

privés), cons. 7, n° 2016-741 DC précitée, paragr. 54, n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017*, paragr. 28 et n° 2017-649 QPC du 4 août 2017, *Société civile des producteurs phonographiques et autre (Extension de la licence légale aux services de radio par internet)*, paragr. 14.

³⁰ Pour un exemple où cette vérification est au contraire explicite et entraîne une censure, voir la décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, paragr. 24.

³¹ Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 28.

³² Commentaire de la décision précitée, p. 6.

³³ Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 20.

Ces dispositions permettaient à un commerçant de détail de se libérer, en une seule fois, de l'ensemble des contrats le liant au réseau de distribution auquel il était affilié et, par conséquent, de changer de réseau. Elles devaient s'appliquer à l'issue d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Le Conseil les a regardées comme poursuivant un objectif d'intérêt général dans la mesure où « *les articles L. 341-1 et L. 341-2 visent à mettre un terme aux pratiques contractuelles des réseaux de distribution commerciale qui concluent avec les exploitants de commerce de détail qui leur sont affiliés des contrats différents n'ayant pas les mêmes durées, les mêmes échéances ou les mêmes conditions de résiliation, de sorte qu'il en résulte une prolongation artificielle des contrats qui peut s'apparenter à une restriction de la liberté d'entreprendre des exploitants de commerce de détail ; qu'en adoptant les articles L. 341-1 et L. 341-2, le législateur a entendu assurer un meilleur équilibre de la relation contractuelle entre l'exploitant d'un commerce de détail et le réseau de distribution auquel il est affilié* »³⁴. Le Conseil constitutionnel les a ensuite validées en relevant notamment qu'elles « *ne s'appliquent qu'aux contrats conclus entre des réseaux de distribution et des exploitants de commerces de détail ; que les dispositions de l'article L. 341-1 ne s'appliquent qu'aux contrats comportant des clauses susceptibles de limiter la liberté d'exercice par un exploitant de son activité commerciale* »³⁵.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que la mutualisation des risques dans le cadre d'un régime de sécurité sociale fondé sur le principe de solidarité nationale constituait un motif d'intérêt général suffisant pour justifier une atteinte aux conventions légalement conclues³⁶.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a validé des dispositions ayant pour effet de rompre certains contrats de collaborateurs parlementaires en cours, dans le but, poursuivi par le législateur, d'accroître la confiance des citoyens dans l'action publique en renforçant les garanties de probité et d'exemplarité des responsables publics, de limiter les situations de conflits d'intérêts et les risques de népotisme³⁷.

À l'inverse, si le Conseil constitutionnel a admis que constituait un motif d'intérêt général l'intention de répondre aux difficultés rencontrées par les organisations syndicales qui ont été tenues de libérer dans des conditions préjudiciables des locaux mis à leur disposition, il a jugé inconstitutionnelles des dispositions ayant « *pour effet d'obliger les collectivités et leurs groupements*

³⁴ Décision précitée, cons. 24

³⁵ Décision précitée, cons. 25.

³⁶ Décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015, *Comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin et autre (Affiliation des résidents français travaillant en Suisse au régime général d'assurance maladie - assiette des cotisations)*, cons. 19.

³⁷ Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique*, paragr. 58.

soit à proposer des locaux de substitution aux organisations syndicales soit à leur verser une indemnité, sans qu'ils aient été mis en mesure de s'en exonérer préalablement par une stipulation expresse »³⁸.

2. – L'application à l'espèce

Seules les dispositions du paragraphe V de l'article 10 de la loi du 21 février 2017 étaient ici concernées par le grief.

Comme à son habitude, le Conseil constitutionnel a, tout d'abord, énoncé sa formulation de principe relative au droit au maintien des conventions légalement conclues puis rappelé l'objet du paragraphe V de l'article 10 de la loi du 21 février 2017 : *« l'application, à compter du 1^{er} janvier 2018, de la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 313-30 aux contrats d'assurance en cours d'exécution à cette date »* (paragr. 16).

Eu égard à cet objet, il ne fait aucun doute que l'application du droit de résiliation annuel aux contrats en cours affecte, par elle-même, le droit au maintien des conventions légalement conclues. Le Conseil s'est donc attaché à déterminer si cette atteinte pouvait être jugée disproportionnée, faute d'être justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

Il a, en premier lieu, recherché l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur. Il a considéré que *« d'une part, en instituant un droit de résiliation annuel des contrats d'assurance de groupe au bénéfice des emprunteurs, le législateur a entendu renforcer la protection des consommateurs en assurant un meilleur équilibre contractuel entre l'assuré emprunteur et les établissements bancaires et leurs partenaires assureurs »* et que *« D'autre part, en appliquant ce droit de résiliation aux contrats en cours, le législateur a voulu, compte tenu de la longue durée de ces contrats, que cette réforme puisse profiter au grand nombre des emprunteurs ayant déjà conclu un contrat d'assurance collectif »* ; qu'ainsi, *« Il a (...) poursuivi un objectif d'intérêt général »* (paragr. 17).

Il a, en second lieu, examiné les garanties apportées par le législateur pour limiter l'atteinte à ce droit. Il a relevé que *« les dispositions contestées n'ont pas pour effet d'entraîner directement la résiliation de contrats en cours, mais seulement d'ouvrir aux emprunteurs une faculté annuelle de résiliation »*, que *« Par ailleurs, le prêteur ne peut se voir imposer un contrat d'assurance ne présentant pas un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe conclu »* et qu'*« Enfin, le législateur a prévu que cette faculté ne s'appliquera aux contrats en cours qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, laissant*

³⁸ Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016 précitée, cons. 24.

ainsi un délai entre le vote de la loi et son application pour permettre notamment aux assureurs de prendre en compte les effets de cette modification sur leurs contrats en cours » (paragr. 18).

Dans ces conditions, il a conclu que « *le grief tiré de ce que le paragraphe V de l'article 10 de la loi du 21 février 2017 méconnaît le droit au maintien des contrats légalement conclus doit être écarté* ». Dès lors que ce paragraphe « *ne méconnaît pas non plus les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* », le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution (paragr. 19).