

Prise de position de l'ASBCEF concernant le PL 11797 modifiant la loi sur les procédés de réclame (LPR) (interdiction de la publicité pour le petit crédit)

L'ASBCEF **rejette le projet de révision de l'art. 9 al. 2 LPR (interdiction de la publicité pour les crédits à la consommation), inutile et contraire au droit fédéral**, pour les motifs suivants :

1. Contexte

Dans sa version actuelle, l'art. 9 al. 2 LPR interdit l'affichage, sous quelque forme que ce soit, de publicité en faveur du tabac et des alcools de plus de 15 volumes pour 100 sur le domaine public et sur le domaine privé, visible du domaine public. Un recours interjeté en son temps par l'Association Suisse des Annonceurs contre cette interdiction de publicité pour le tabac et l'alcool a été rejeté par le Tribunal fédéral dans son arrêt ATF 128 I 295 ss.

Le PL 11797 préconise une révision de l'art. 9 al. 2 LPR qui devrait étendre cette interdiction de publicité aux crédits à la consommation. Dans la justification de leur proposition de modification, les initiants déplorent le fait que, malgré l'introduction d'une nouvelle interdiction fédérale touchant la publicité agressive pour le crédit à la consommation (art. 36a LCC), la définition de la publicité agressive incombe à la branche via une convention d'autorégulation du secteur du crédit à la consommation et qu'il est hautement douteux que cette interdiction soit efficacement respectée. Pour ce motif, le canton de Genève devrait lui-même légiférer en matière de publicité pour le crédit à la consommation.

2. Mise en œuvre effective de l'interdiction de la publicité agressive pour le crédit à la consommation

L'hypothèse des initiants, selon laquelle le nouvel article 36a LCC serait inapte à combattre efficacement la publicité agressive pour le crédit à la consommation, est d'ores et déjà erronée, étant donné que les prêteurs sont tenus par la loi (art. 36a al. 2 LCC) de définir la publicité agressive **de manière appropriée** dans une convention de droit privé. Si cette obligation n'est pas respectée ou pas de manière appropriée, **le Conseil fédéral** adoptera la réglementation adéquate (art. 36a al. 3 LCC). Contrairement aux craintes des initiants, la branche du crédit à la consommation n'a pas simplement les mains libres en la matière.

A cela s'ajoute que le secteur a déjà exercé la compétence, resp. rempli l'obligation conférée par l'art. 36a al. 2 LCC : le 27 novembre 2015, l'Association Suisse des Banques de Crédit et Etablissements de Financement (ASBCEF) a, de concert avec l'Association Suisse des Sociétés de Leasing (ASSL), adopté une convention concernant les restrictions à la publicité et la prévention dans le domaine des crédits privés et des leasings de biens de consommation, qui circonscrit de manière stricte la publicité agressive pour le crédit à la consommation et l'explique au moyen d'exemples (**annexe 1** : convention en français). Cette convention d'autorégulation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, en même temps que la révision de la LCC. Tous les établissements membres de l'ASBCEF, tout comme certains établissements non-membres (comme la Banque Migros), ont adhéré à la convention. La Commission Suisse pour la Loyauté tranchera les plaintes visant à déterminer si certaines méthodes et textes publicitaires doivent être considérés comme contraires à la convention ou agressifs. Si la Commission confirme qu'il y a eu violation de la convention, l'ASBCEF prononcera contre l'établissement membre une peine conventionnelle pouvant aller jusqu'à CHF 100'000.00. Les principes ancrés dans la convention

peuvent également s'appliquer aux courtiers : les établissements membres sont tenus par la convention de mettre fin à la collaboration avec les courtiers qui n'en respectent pas les règles. Pour le surplus, il est également possible de dénoncer auprès des autorités pénales les contraventions intentionnelles à l'interdiction de la publicité agressive (art. 36b LCC : amende pouvant aller jusqu'à CHF 100'000.00).

Il ressort de ce qui précède que les considérations des initiants, selon lesquelles l'art. 36a LCC ne pourrait pas être efficacement mis en œuvre, sont **entièrement infondées**. Pour ce motif déjà, il n'est aucunement nécessaire que le législateur genevois légifère sur la publicité pour le crédit à la consommation.

3. Rectifications concernant le « surendettement suite à des crédits à la consommation »

La loi sur le crédit à la consommation, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003 – l'une des plus sévères d'Europe – impose, par ses articles 28 ss, un examen extraordinairement strict de la capacité de contracter un crédit : seules les personnes pouvant se le permettre obtiennent un crédit à la consommation. Un crédit ne peut être octroyé que si l'ensemble des crédits à la consommation ouverts peuvent être amortis en 36 mois au moyen de fonds excédant le minimum vital. Cette disposition s'applique tout particulièrement à l'octroi de crédits aux jeunes adultes. En cas de revenu faible à l'entrée dans la vie active, ce principe de l'amortissement en 36 mois reviendra à réduire la limite de crédit en conséquence. Pour les jeunes adultes en formation, il n'est pas possible d'obtenir un crédit à la consommation en raison de l'absence de revenu suffisant.

Lorsque des situations de surendettement surviennent malgré tout, cela est généralement dû à une modification de la situation familiale (p. ex. divorce,

mort du conjoint) ou du revenu (p. ex. perte d'emploi, etc.). Même l'examen le plus strict et le plus poussé de la capacité à contracter un crédit, qui reflète toujours la situation à un moment donné, ne peut éviter de tels coups du sort. Cela vaut non seulement pour le domaine du crédit à la consommation, mais aussi pour tous les autres types de crédit (p. ex. le crédit hypothécaire).

Les statistiques établies par l'ASBCEF (**annexe 2**) montrent que les arriérés de mensualités de crédits à la consommation ne font que très rarement l'objet de mesures d'exécution forcée : ainsi, en 2015, en moyenne annuelle, 0,20 % seulement de toutes les mensualités échues chaque mois ont dû être mises en poursuite (2014: 0.21%, 2013 : 0,22 %, 2012 : 0,23 %, 2011 : 0,21 %, 2007 : 0,22 %, 2004 : 0,23 %) ; toujours en 2015, en moyenne annuelle, il n'a fallu requérir la continuation de la poursuite que pour 0,14 % de toutes les mensualités échues chaque mois (2014: 0.15%, 2013 : 0,16 %, 2012 : 0,16 %, 2011 : 0,15 %, 2007 : 0,18 %, 2004 : 0,19 %). Lorsque surviennent des difficultés de remboursement (p. ex. suite à un divorce, la perte d'un emploi, etc.), les établissements de crédit à la consommation cherchent toujours avec les personnes concernées, lorsque c'est possible, une solution amiable compatible avec leur situation économique actuelle.

S'agissant de l'endettement des jeunes, les statistiques établies par l'ASBCEF (**annexe 3**) dressent le portrait suivant : les jeunes adultes contractent significativement moins de crédits à la consommation que les autres groupes d'âge. Seuls 6,5 % de tous les contrats de crédit à la consommation enregistrés auprès de la centrale d'information de crédit (ZEK) concernent des personnes âgées de 18 à 24 ans, avec une tendance continue à la baisse. Alors que la part de la population active ayant contracté un crédit se montait à 8,1 % en 2013, la part correspondante dans le groupe d'âge des 18 à 24 ans n'était que de

3,6 %. Les jeunes de moins de 18 ans n'obtiennent généralement pas de crédit à la consommation.

Le Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 28 janvier 2014 sur le projet de révision de la LCC alors en cours (page 3146, chapitre 2.1.3 Données statistiques, **annexe 4**) souligne, sur la base des indications de l'Office fédéral de la statistique, que les jeunes adultes n'ont, en matière de crédit à la consommation, pas une disposition à l'endettement particulière en regard des autres classes d'âge.

La Prof. Elisa Streulis (Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse), dans son enquête statistique mandatée par l'Office fédéral de la justice le 18 juin 2007 concernant l'endettement des jeunes adultes (p. 15, **annexe 5**), ne dit pas autre chose : ces derniers ne sont que très rarement endettés auprès d'établissements de crédit (moins de 4 %) ; lorsque des dettes existent, c'est le plus souvent vis-à-vis des parents et d'autres personnes de l'environnement social proche.

L'enquête SILC 2008, publiée par l'Office fédéral de la statistique, conclut (p. 1) **que le taux de personnes avec des crédits ou emprunts était particulièrement bas en Suisse en comparaison européenne**. A la page 2 se trouve en outre l'indication suivante : « En moyenne européenne, 28,2% de la population vit dans un ménage avec au moins un emprunt ou crédit autre que le crédit hypothécaire sur le logement principal. **La Suisse, avec 18,2 %, se situe parmi les pays avec le plus faible taux de personnes vivant dans des ménages ayant des crédits ou emprunts**. Seuls Malte et les Pays-Bas ont des taux inférieurs... ».

4. Une interdiction cantonale pour le crédit à la consommation serait contraire au droit fédéral

Concernant une interdiction similaire de la publicité pour le crédit à la consommation dans le canton de Vaud (art. 80 de la loi vaudoise sur l'exercice des activités économiques), la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud a jugé, dans son arrêt détaillé du 24 mars 2010 (**annexe 6**), que de telles interdictions cantonales sont **contraires au droit fédéral**. Comme il ressort de cet arrêt (pages 6 à 11, consid. 4), la loi fédérale sur le crédit à la consommation du 22 mars 2001 (LCC) constitue une **réglementation exhaustive** du domaine du crédit à la consommation, de telle sorte que **les cantons ne sont plus habilités à légiférer en cette matière** (arrêt du Tribunal cantonal page 11). Le Tribunal cantonal considère que tant le Conseil fédéral (arrêt page 8) que le Conseil national et le Conseil des Etats (arrêt pages 8 ss), lors de l'adoption de la LCC, ont expressément opté pour une réglementation fédérale exhaustive du crédit à la consommation. Dans son message concernant la LCC (Feuille fédérale 1999/2880), le Conseil fédéral a formellement insisté sur le fait que :

« La révision proposée ... garantira que tous les crédits à la consommation accordés en Suisse seront à nouveau régis par les mêmes règles... ».

Ce caractère exhaustif de la LCC vaut également pour le domaine de la publicité pour le crédit à la consommation (arrêt du Tribunal cantonal VD pages 10 s.), d'autant plus que la Confédération, avec le nouvel article 36a LCC, a confirmé et exercé sa compétence législative exclusive. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont, dès lors, clairement rejeté une interdiction totale de la publicité pour le crédit à la consommation et ont donné une motivation détaillée de leur décision. A ce sujet, le rapport de la Commission de l'économie et

des redevances du Conseil national du 28 janvier 2014 sur le projet de révision de la LCC (page 3147, **annexe 7**) indique ce qui suit :

« La publicité constitue un domaine protégé par la liberté économique, cette dernière étant un droit fondamental. L'interdiction de la publicité ... porte atteinte à la liberté économique des prêteurs, des courtiers en crédit et des publicitaires actifs dans ce domaine ; elle ne peut être admise que si les conditions permettant une restriction de la liberté économique en particulier sont remplies... De telles mesures doivent ... être justifiées par un intérêt public. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe de la proportionnalité implique que, pour que l'Etat puisse prendre une mesure en vue d'atteindre un but d'intérêt public ..., celle-ci soit appropriée et nécessaire, et que la restriction du droit fondamental qu'elle entraîne soit acceptable et proportionnelle pour les personnes concernées. Il doit y avoir un rapport raisonnable entre le but visé et le moyen choisi pour l'atteindre. Une mesure n'est pas proportionnelle lorsque le but visé peut être atteint par une mesure moins incisive. Le Tribunal administratif du canton de Vaud s'est déjà prononcé sur la question d'une interdiction de la publicité en faveur du crédit à la consommation. Il a conclu ... qu'il n'était pas nécessaire d'interdire la publicité pour atteindre le but de prévention, celui-ci pouvant déjà être atteint à l'aide de moyens moins incisisifs.

Dans ce contexte, la CER-N ne propose pas une interdiction générale, mais seulement une restriction de la publicité. Seule est interdite la publicité particulièrement agressive, propre à entraver la liberté de décision du consommateur... »

Au vu de la réglementation exhaustive du domaine du crédit à la consommation par le droit fédéral (LCC) et, partant, de la publicité pour celui-ci, **l'interdiction de la publicité pour le crédit à la consommation** prévue par la nouvelle teneur proposée de l'art. 9 al. 2 LPR **est contraire au droit fédéral et ne peut être admise.**

5. Méconnaissance du principe de proportionnalité

Comme déjà mentionné dans le rapport de la CER-N cité, le Tribunal cantonal vaudois, dans son arrêt du 24 mars 2010, **a rejeté l'admissibilité d'une in-**

terdiction de la publicité pour le crédit à la consommation également sous l'angle du principe de proportionnalité. Dans ce contexte, le Tribunal cantonal considère en outre que le domaine du crédit à la consommation, en ce qui concerne les dangers qui y sont liés, ne peut **pas** être comparé à celui du tabac et de l'alcool, produits pour lesquels le Tribunal fédéral a admis une interdiction complète d'affichage (ATF 128 I 295 ss) (arrêt page 18) :

« On peut retenir que, dans la jurisprudence précitée, ce n'est qu'en matière de publicité pour l'alcool et le tabac qu'une interdiction complète d'affichage a été admise. Le crédit à la consommation, malgré les problèmes évidents qu'il peut créer, est un instrument économique qui peut s'avérer utile pour les consommateurs...

Dans ces circonstances, le but de la mesure peut être atteint ... par des mesures moins incisives ... »

Du point de vue du principe de proportionnalité également, l'interdiction de la publicité pour le crédit à la consommation telle que prévue dans la proposition de révision de l'art. 9 al. 2 LPR est **illicite**. L'interdiction de la publicité **agressive** pour le crédit à la consommation, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016 avec le nouvel article 36a LCC, est **suffisante**.

6. Conclusion

L'ASBCEF conseille de rejeter la révision proposée de l'art. 9 al. 2 LPR.

Zurich, le 20 avril 2016

Dr Robert Simmen

Secrétaire général ASBCEF