



Réponse du Conseil d'Etat à une question

Question Nicole Lehner-Gigon

2014-CE-23

Réglementation de la publicité en faveur du petit crédit

I. Question

Le récent rapport du Conseil d'Etat sur la prévention de l'endettement des jeunes, très instructif et documenté, nous permettait en automne 2013 de mieux comprendre et analyser les mécanismes de surendettement qui affectent autant les jeunes que leurs aînés.

Les spécialistes du désendettement constatent que c'est souvent à l'occasion d'un changement dans le parcours de vie d'une personne (accès à la majorité, entrée dans la vie active, mariage, maladie...) que son équilibre financier peut basculer. A partir de cette constatation, le Conseil d'Etat a prévu des mesures ciblées et mis en place des stratégies qui permettront aux personnes fragilisées d'éviter les pièges du surendettement.

Néanmoins, le rapport relève aussi que « au-delà des circonstances propres à chaque personne et à chaque parcours de vie, le contexte dans lequel évoluent les individus doit nécessairement être pris en compte car le système de consommation actuel est basé essentiellement sur les échanges monétaires et sur le crédit ». Les sollicitations sont multiples et ciblent souvent les jeunes. C'est notamment l'accès facilité aux petits crédits qui pose problème car il provoque régulièrement des ravages auprès des personnes les plus vulnérables. La mise à leur disposition sans formalités de cartes de crédit parallèles par certains grands distributeurs (cartes clients chez Manor ou Mediamarkt par ex.) sur le mode du « Achetez maintenant, payez plus tard » représente des tentations supplémentaires.

Dès lors, il apparaît que pour protéger les éléments les plus fragiles de la société, les autorités devraient avoir le courage de soumettre les établissements de crédits à la consommation à une législation plus sévère notamment en contrôlant leurs publicités. Les compétences en la matière étant en partie fédérales, le Conseil d'Etat peut-il quand même envisager de :

- > Interdire la publicité pour les crédits à la consommation sur le territoire cantonal ?
- > Ou légiférer de manière à ce que ces publicités soient soumises à des exigences en matière de communication aux publics cibles comme des informations au moins aussi visibles que le message publicitaire sur le coût total du crédit et son taux effectif global ainsi que des mises en garde concernant la situation des consommateurs au moment de la signature du contrat ?

10 janvier 2014

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'octroi de crédits à la consommation constitue une activité économique qui bénéficie de la liberté économique garantie par l'article 36 de la Constitution fédérale. A l'instar des autres libertés publiques, la liberté économique peut être restreinte, à condition que cette restriction repose sur une base légale fondée, qu'elle soit justifiée par un intérêt public et qu'elle réponde au principe de la proportionnalité.

La Confédération et les cantons ont des compétences concurrentes pour l'adoption de dispositions de droit public de protection des consommateurs. Toutefois, le principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption de règles cantonales qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive.

En adoptant, le 23 mars 2001, une nouvelle loi sur le crédit à la consommation (LCC), la Confédération a eu pour objectif d'améliorer la protection du consommateur par le renforcement de ses droits lors de la conclusion d'un contrat de crédit à la consommation. Elle a également eu le souci de garantir que tous les crédits à la consommation accordés en Suisse soient régis par les mêmes règles. Elle a clairement annoncé que ce nouveau droit aurait vocation à traiter la matière de façon exhaustive et qu'il n'y aurait ainsi plus de place pour un droit cantonal complémentaire. Cette position s'est illustrée par l'adoption de l'article 38 LCC, dont la teneur est la suivante :

Art. 38

Relation avec le droit cantonal

La Confédération règle les contrats de crédit à la consommation de manière exhaustive.

Une opinion selon laquelle cet article ne porterait précisément que sur les contrats de crédit et non sur la publicité a certes été défendue dans l'intervalle. Elle a donné lieu en particulier à une jurisprudence vaudoise et ne s'est en définitive pas imposée (cf. Arrêt du 24 mars 2010 de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois, GE 2008.0007).

Il en résulte que l'exhaustivité du droit fédéral, en l'espèce voulue, s'applique également à la publicité relative à des crédits à la consommation, dès lors que l'article 36 LCC renvoie, s'agissant de cette question, aux dispositions contenues dans la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD).

Les interrogations soulevées par la députée Lehner-Gigon s'inscrivent pourtant complètement dans les réflexions menées actuellement sur le plan national dans le cadre de l'initiative parlementaire déposée par Josiane Aubert (Iv. pa. 10.467), à laquelle tant que le Conseil national que le Conseil des Etats ont donné suite. Cette initiative propose non seulement d'apporter certaines modifications à la LCC. Elle envisage également de modifier LCD en y introduisant le principe de l'interdiction de la publicité pour les petits crédits. Elle illustre à cet égard le souci de nombre de cantons qui se heurtent à une législation fédérale qui ne leur permet pas de légiférer eux-mêmes sur le sujet. Elle invoque la nécessité de prendre des mesures face au surendettement qui pénalise toute une frange de la population dont la jeunesse fait indéniablement partie.

Un avant-projet de loi révisant la LCC a été mis en consultation auprès des cantons en juin 2013 par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national. Dans sa réponse du 27 août 2013, le Conseil d'Etat s'est prononcé en faveur d'un durcissement de la loi et a privilégié, parmi les variantes proposées, celles qui étaient les plus restrictives et qui offraient la meilleure protection

du consommateur. La procédure de consultation a pris fin le 30 septembre 2013. Le délai imparti pour l'élaboration d'un projet de loi a été prolongé de deux ans. Les débats parlementaires relatifs à ce projet seront déterminants et conduiront selon toute vraisemblance à un renforcement des moyens de protection.

Le rapport du Conseil d'Etat en matière de prévention et de lutte contre le surendettement du 3 septembre 2013 a pour sa part montré que les causes et les conséquences de cette problématique sont multiples. Elles peuvent être contextuelles – corollaire d'un contexte global de valorisation de la consommation – telles que l'incitation à consommer à crédit ou la dématérialisation de l'argent, mais également découler de moments critiques particuliers dans un parcours de vie. Les différentes étapes (majorité, indépendance financière, accueil d'un enfant, retrait) et les ruptures (divorce, séparation, atteinte à la santé, perte d'emploi, échec d'une activité indépendante) que tout un chacun peut rencontrer dans son existence expliquent comment des trajectoires ordinaires peuvent basculer dans des processus d'endettement en chaîne.

Les questions de la députée Lehner-Gigon s'insèrent également dans la ligne directrice du plan d'action 2013-2016 décidée par le Conseil d'Etat. Le dispositif de prévention et de lutte contre le surendettement comprend depuis plusieurs années, d'une part, le Fonds cantonal de désendettement en faveur des personnes physiques et, d'autre part, les prestations du Service de désendettement de Caritas Fribourg. Désormais renforcé à tous les niveaux, il concentre les efforts dans des domaines ciblés, tels que la sensibilisation de la population, l'encouragement à recourir rapidement aux soutiens existants ou encore la coordination de la pratique en matière de prévention et de lutte contre le jeu excessif et le surendettement.

A l'échelle communale enfin, il convient de relever à titre d'exemple une solution trouvée par la commune de Vernier, dans le canton de Genève, pour empêcher sur son territoire la publicité promouvant le petit crédit. Profitant à l'automne 2013 d'une renégociation du contrat de location des panneaux d'affichage publics gérés par la Société générale d'affichage (SGA), la commune précitée a en effet ajouté au contrat une clause interdisant à l'entreprise de coller des affiches incitant à recourir au petit crédit. Cette « parade », qui lui a permis de contourner l'impossibilité de prononcer une interdiction unilatérale de la réclame en faveur du petit crédit, a été largement relayée par les médias et présentée comme un moyen modeste mais efficace d'action. Les grandes communes de notre canton seront rendues attentives à cette possibilité d'action.

De manière plus générale, le contrôle de l'affichage des prix des marchandises et des services dans la publicité découlant de la LCD législation fédérale contre la concurrence déloyale incombe dans notre canton aux communes. Il semble ainsi à tout le moins opportun de sensibiliser ces autorités locales à la problématique spécifique de la publicité en faveur du petit crédit. En sa qualité d'organe cantonal de surveillance en la matière, le Service de la police du commerce sera chargé d'inciter les instances fédérales à thématiser sur le sujet et à mettre sur pied, comme cela se fait dans d'autres secteurs commerciaux, en collaboration avec les communes une campagne destinée à rappeler les modes légaux d'indication des prix, tant du point de vue des indications à y faire figurer que de celui de leur lisibilité. Cette surveillance accrue constituera un mode de renforcement parallèle de la prévention dans le secteur du petit crédit. Elle garantira une bonne application du droit fédéral existant jusqu'au renforcement annoncé de ce dernier en matière de lutte contre le surendettement.

1^{er} avril 2014