

N° 471
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mars 2026

PROJET DE LOI

*ratifiant l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative
à la commercialisation à distance de services financiers
auprès des consommateurs,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. Sébastien LECORNU,

Premier ministre

Par M. Roland LESCURE,

Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle,
énergétique et numérique

*(Envoyé à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale
dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 1^{er} du présent projet de loi procède à la ratification de l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.

L'ordonnance est prise sur le fondement du VII de l'article 2 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (DDADUE).

Elle vise à l'adoption de dispositions relevant du domaine législatif nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2023/2673 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2011/83/UE en ce qui concerne les contrats de services financiers conclus à distance et abrogeant la directive 2002/65/CE. Elle comporte également les mesures de coordination avec la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre les fraudes aux aides publiques, loi dite « Cazenave ».

Elle entre en vigueur le 19 juin 2026, à l'exception de son article 9, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2027, et de son article 18, qui entre en vigueur le 11 août 2026.

Elle a été publiée le 6 janvier 2026 au *Journal officiel* de la République française.

Le présent projet de loi est ainsi déposé devant le Parlement dans le délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance qu'il vise à ratifier, conformément aux dispositions du dernier alinéa du VII de l'article 2 de la loi portant DDADUE.

L'article 2 prévoit des corrections à l'article L. 112-2-2 du code des assurances, dans sa rédaction issue de l'ordonnance.

En premier lieu, il clarifie le champ d'application du I de cet article en précisant qu'il cible le démarchage d'un souscripteur éventuel ou d'un adhérent éventuel, expression consacrée du code des assurances.

En deuxième lieu, il corrige une maladresse rédactionnelle introduite par l'ordonnance à la dernière phrase du I de l'article précité du code des assurances, qui pouvait laisser entendre que toute conversation vocale entretenue lors d'un démarchage téléphonique était enregistrée, alors que tel n'est pas nécessairement le cas.

En troisième lieu, il supprime l'obligation d'enregistrement systématique pesant sur les professionnels résultant de la combinaison du maintien du IV et de la suppression du V de l'article précité du code des assurances par l'ordonnance, par l'abrogation du IV de ce même article. Cette obligation devait porter uniquement sur les appels non sollicités, pratique qui sera interdite avec l'entrée en vigueur de la loi dite « Cazenave », le 11 août 2026. Il est ainsi procédé à la rectification d'une erreur de coordination entre cette loi, d'une part, et l'ordonnance, d'autre part.

En dernier lieu, l'article 2 du présent projet de loi corrige une erreur de renvoi dès lors que l'assureur ou l'intermédiaire d'assurance doit supporter la charge de la preuve du respect des exigences en matière d'informations prévues aux I à III de l'article précité du code des assurances, et non seulement de celles prévues aux II et III de ce même article.

L'article 3 modifie le V de l'article L. 221-18 du code de la mutualité, dans sa rédaction issue de l'ordonnance.

En premier lieu, il précise que cet article cible le démarchage d'un membre participant éventuel, expression consacrée du code des assurances et étendue au code de la mutualité.

En deuxième lieu, il clarifie le fait que c'est seulement lorsque la mutuelle ou l'union choisit d'enregistrer les communications téléphoniques que le membre participant en est informé.

En dernier lieu, il décline à l'article précité du code de la mutualité la disposition relative à la charge de la preuve introduite au V de l'article L. 112-2-2 du code des assurances par l'ordonnance, issue de la transposition de la directive (UE) 2023/2673.

L'article 4 modifie le V de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'ordonnance.

En premier lieu, il précise que cet article cible le démarchage d'un membre participant éventuel, expression consacrée du code des assurances et étendue au code de la sécurité sociale.

En deuxième lieu, il clarifie le fait que c'est seulement lorsque l'institution de prévoyance ou l'union choisit d'enregistrer les communications téléphoniques que le membre participant en est informé.

En dernier lieu, il décline à l'article précité du code de la sécurité sociale la disposition relative à la charge de la preuve introduite au V de l'article L. 112-2-2 du code des assurances par l'ordonnance, issue de la transposition de la directive (UE) 2023/2673.

L'article 5 prévoit une mention expresse d'application de l'article L. 112-2-2 du code des assurances à Wallis-et-Futuna, l'État étant compétent en matière d'assurances dans ce territoire régi par le principe de spécialité législative.

L'article 6 concerne les modalités d'entrée en vigueur du projet de loi. Ainsi, les articles 2 à 5 entreront en vigueur le 11 août 2026, en cohérence avec la loi dite « Cazenave », à l'exception des dispositions du 2° de l'article 3 et du 2° de l'article 4, qui entreront en vigueur le 19 juin 2026, en cohérence avec l'ordonnance qui transpose la directive (UE) 2023/2673.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 25 mars 2026

Signé : Sébastien LECORNU

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

Signé : Roland LESCURE

**Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative
à la commercialisation à distance de services financiers
auprès des consommateurs**

Article 1^{er}

L'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs est ratifiée.

Article 2

- ① L'article L. 112-2-2 du code des assurances, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance mentionnée à l'article 1^{er}, est ainsi modifié :
- ② 1° Au I :
- ③ a) À la première phrase, après les mots : « souscripteur » et : « adhérent », il est inséré le mot : « éventuel » ;
- ④ b) La dernière phrase est remplacée par les dispositions suivantes : « Lorsque l'appel est enregistré, le souscripteur éventuel ou l'adhérent éventuel en est informé. » ;
- ⑤ 2° Le IV est abrogé ;
- ⑥ 3° Au V, les mots : « au II et III du présent article » sont remplacés par les mots : « aux I à III du présent article ».

Article 3

- ① Le V de l'article L. 221-18 du code de la mutualité, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance mentionnée à l'article 1^{er}, est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa :
- ③ a) À la première phrase, après le mot : « participant », est inséré le mot : « éventuel » ;
- ④ b) La seconde phrase est remplacée par les dispositions suivantes : « Lorsque l'appel est enregistré, le membre participant éventuel en est informé. »
- ⑤ 2° Après le troisième alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « La charge de la preuve du respect des exigences en matière d'information prévues au présent V incombe à la mutuelle, à l'union ou à son intermédiaire. »

Article 4

- ① Le V de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance mentionnée à l'article 1^{er}, est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa :
- ③ a) À la première phrase, après le mot : « participant », est inséré le mot : « éventuel » ;
- ④ b) La seconde phrase est remplacée par les dispositions suivantes : « Lorsque l'appel est enregistré, le membre participant éventuel en est informé. » ;
- ⑤ 2° Après le troisième alinéa, est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « La charge de la preuve du respect des exigences en matière d'informations prévues au présent V incombe à l'institution de prévoyance, à l'union ou à son intermédiaire. »

Article 5

- ① Le second alinéa de l'article L. 194-1 du code des assurances, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance mentionnée à l'article 1^{er}, est complété par les dispositions suivantes :
- ② « L'article L. 112-2-2 est applicable dans les îles Wallis et Futuna dans sa rédaction résultant de la loi n° [NOR : ECOT2605740L] du »

Article 6

Les articles 2 à 5 entrent en vigueur le 11 août 2026, à l'exception des dispositions du 2° de l'article 3 et du 2° de l'article 4 qui entrent en vigueur le 19 juin 2026.

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

**ratifiant l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la
commercialisation à distance de services financiers auprès des
consommateurs**

NOR : ECOT2605740L/Bleue-1

20 mars 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	3
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	6
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	7
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	8
ARTICLES 2, 3, 4, 5 ET 6 – CORRECTION DE L'ARTICLE L. 112-2-2 DU CODE DES ASSURANCES, DE L'ARTICLE L. 221-18 DU CODE DE LA MUTUALITÉ ET DE L'ARTICLE L. 932-15-1 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DANS LEUR RÉDACTION ISSUE DE L'ORDONNANCE N° 2026-2 DU 5 JANVIER 2026 RELATIVE À LA COMMERCIALISATION À DISTANCE DE SERVICES FINANCIERS AUPRÈS DES CONSOMMATEURS.	9

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'article 1^{er} du présent projet de loi procède à la ratification de l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.

L'ordonnance est prise sur le fondement du VII de l'article 2 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (DDADUE).

Elle vise à l'adoption de dispositions relevant du domaine législatif nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2023/2673 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2011/83/UE en ce qui concerne les contrats de services financiers conclus à distance et abrogeant la directive 2002/65/CE. Elle comporte également les mesures de coordination avec la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre les fraudes aux aides publiques, dite « loi Cazenave ».

Elle entre en vigueur le 19 juin 2026, à l'exception de son article 9, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2027, et de son article 18, qui entre en vigueur le 11 août 2026.

Elle a été publiée le 6 janvier 2026 au *Journal officiel* de la République française.

Le présent projet de loi est ainsi déposé devant le Parlement dans le délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance qu'il vise à ratifier, conformément aux dispositions du dernier alinéa du VII de l'article 2 de la loi portant DDADUE.

L'article 2 prévoit des corrections à l'article L. 112-2-2 du code des assurances, dans sa rédaction issue de l'ordonnance.

En premier lieu, il clarifie le champ d'application du I de cet article en précisant qu'il cible le démarchage d'un souscripteur éventuel ou d'un adhérent éventuel, expression consacrée du code des assurances.

En deuxième lieu, il corrige une maladresse rédactionnelle introduite par l'ordonnance à la dernière phrase du I de l'article précité du code des assurances, qui pouvait laisser entendre que toute conversation vocale entretenue lors d'un démarchage téléphonique était enregistrée, alors que tel n'est pas nécessairement le cas.

En troisième lieu, il supprime l'obligation d'enregistrement systématique pesant sur les professionnels résultant de la combinaison du maintien du IV et de la suppression du V de l'article précité du code des assurances par l'ordonnance, par l'abrogation du IV de ce même article. Cette obligation portait uniquement sur les appels non sollicités, pratique qui sera interdite avec l'entrée en vigueur de la loi Cazenave, le 11 août 2026.

Il est ainsi procédé à la rectification d'une erreur de coordination entre cette loi, d'une part, et l'ordonnance, d'autre part.

En dernier lieu, l'article 2 du présent projet de loi corrige une erreur de renvoi dès lors que l'assureur ou l'intermédiaire d'assurance doit supporter la charge de la preuve du respect des exigences en matière d'informations prévues au I à III de l'article précité du code des assurances, et non seulement de celles prévues aux II et III de ce même article.

L'article 3 modifie le V de l'article L. 221-18 du code de la mutualité, dans sa rédaction issue de l'ordonnance.

En premier lieu, il précise que cet article cible le démarchage d'un membre participant éventuel, expression consacrée du code des assurances et étendue au code de la mutualité.

En deuxième lieu, il clarifie le fait que c'est seulement lorsque la mutuelle ou l'union choisit d'enregistrer les communications téléphoniques que le membre participant en est informé.

En dernier lieu, il décline à l'article précité du code de la mutualité la disposition relative à la charge de la preuve introduite au V de l'article L. 112-2-2 du code des assurances par l'ordonnance, issue de la transposition de la directive (UE) 2023/2673.

L'article 4 modifie le V de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'ordonnance.

En premier lieu, il précise que cet article cible le démarchage d'un membre participant éventuel, expression consacrée du code des assurances et étendue au code de la sécurité sociale.

En deuxième lieu, il clarifie le fait que c'est seulement lorsque l'institution de prévoyance ou l'union choisit d'enregistrer les communications téléphoniques que le membre participant en est informé.

En dernier lieu, il décline à l'article précité du code de la sécurité sociale la disposition relative à la charge de la preuve introduite au V de l'article L. 112-2-2 du code des assurances par l'ordonnance, issue de la transposition de la directive (UE) 2023/2673.

L'article 5 prévoit une mention expresse d'application de l'article L. 112-2-2 du code des assurances à Wallis-et-Futuna, l'Etat étant compétent en matière d'assurances dans ce territoire régi par le principe de spécialité législative.

L'article 6 concerne les modalités d'entrée en vigueur du projet de loi. Ainsi, les articles 2 à 5 entreront en vigueur le 11 août 2026, en cohérence avec la loi dite « Cazenave », à l'exception des dispositions du 2° de l'article 3 et du 2° de l'article 4, qui entreront

en vigueur le 19 juin 2026, en cohérence avec l'ordonnance qui transpose la directive (UE) 2023/2673.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
2	Correction de l'article L. 112-2-2 du code des assurances dans sa rédaction issue de l'ordonnance 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Sans objet.
3	Correction de l'article L. 221-18 du code de la mutualité dans sa rédaction issue de l'ordonnance 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Sans objet.
4	Correction de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de l'ordonnance 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Sans objet.
5	Application outre-mer.	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Sans objet.
6	Règles d'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi.	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
2	Correction de l'article L. 112-2-2 du code des assurances dans sa rédaction issue de l'ordonnance 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.	Sans objet.	Sans objet.
3	Correction de l'article L. 221-18 du code de la mutualité dans sa rédaction issue de l'ordonnance 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.	Sans objet.	Sans objet.
4	Correction de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de l'ordonnance 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.	Sans objet.	Sans objet.
5	Application outre-mer.	Sans objet.	Sans objet.
6	Règles d'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi.	Sans objet.	Sans objet.

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Sans objet.	Sans objet.	Sans objet.	Sans objet.	Sans objet.

Articles 2, 3, 4, 5 et 6 – correction de l’article L. 112-2-2 du code des assurances, de l’article L. 221-18 du code de la mutualité et de l’article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction issue de l’ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L’ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs a été prise sur le fondement du VII de l’article 2 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (DDADUE).

Elle adapte des mesures relevant du domaine de la loi pour la transposition de la directive (UE) 2023/2673 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 relative à la vente à distance de services financiers. Elle comporte également les mesures de coordination avec l’article 13 de la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre les fraudes aux aides publiques (dite « loi Cazenave ») dont le II interdit le démarchage téléphonique non sollicité à partir du 11 août 2026, y compris pour le secteur des assurances.

L’article 2 du présent projet de loi clarifie le champ d’application du I de l’article L. 111-2-2 du code des assurances en précisant qu’il cible le démarchage d’un souscripteur éventuel ou d’un adhérent éventuel, avant la conclusion à distance d’un contrat.

En outre, il corrige une maladresse rédactionnelle introduite par l’ordonnance à la dernière phrase du I de l’article précité du code des assurances, qui pouvait laisser entendre que toute conversation vocale entretenue lors d’un démarchage téléphonique était enregistrée, alors que tel n’est pas nécessairement le cas.

De plus, il supprime l’obligation d’enregistrement systématique pesant sur les professionnels résultant de la combinaison du maintien du IV et de la suppression du V de l’article précité du code des assurances par l’ordonnance, par l’abrogation du IV de ce même article. Cette obligation portait uniquement sur les appels non sollicités, pratique qui sera interdite avec l’entrée en vigueur de la loi Cazenave, le 11 août 2026. Il est ainsi procédé à la rectification d’une erreur de coordination entre cette loi, d’une part, et l’ordonnance, d’autre part.

Enfin, l'article 2 du projet de loi corrige une erreur de renvoi dès lors que l'assureur ou l'intermédiaire d'assurance doit supporter la charge de la preuve du respect des exigences en matière d'informations prévues au I à III de l'article précité du code des assurances, et non seulement de celles prévues aux II et III de ce même article.

Les articles 3 et 4 apportent respectivement des corrections au V de l'article L. 221-18 du code de la mutualité et au V de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale, de manière analogue à celles apportées au I de l'article L. 112-2-2 du code des assurances. Par ailleurs, ils déclinent dans le code de la mutualité et dans le code de la sécurité sociale les dispositions relatives à la charge de la preuve introduites à l'article L. 112-2-2 du code des assurances.

L'Etat étant compétent en matière d'assurances à Wallis-et-Futuna, territoire régi par le principe de spécialité législative, l'article 5 du présent projet de loi prévoit une mention expresse d'application de l'article L. 112-2-2 comme l'article L. 112-2-1 étendu dans ce territoire par l'article 26 de l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs.

Enfin, l'article 6 fixe la date d'entrée en vigueur des articles 2 à 5 précités au 11 août 2026, en cohérence avec la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre les fraudes aux aides publiques, loi dite « Cazenave », à l'exception des dispositions du 2° de l'article 3 et du 2° de l'article 4 qui entreront en vigueur le 19 juin 2026, en cohérence avec l'ordonnance qui transpose la directive (UE) 2023/2673.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

[...] »

Aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences ». Le Conseil constitutionnel déduit de cette disposition que : « la transposition en droit interne d'une directive communautaire

résulte d'une exigence constitutionnelle » (voir notamment la [décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004](#), « Loi pour la confiance dans l'économie numérique »).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

S'agissant du cadre conventionnel, la protection des consommateurs dans l'Union européenne se fonde sur les articles 114 et 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Dans une économie européenne intégrée - le marché unique -, les consommateurs doivent pouvoir acheter des biens et des services dans n'importe quel pays de l'Union en ayant l'assurance que leurs droits seront respectés en cas de problème. Lorsqu'il existe des obstacles ou qu'il est vraisemblable que de tels obstacles vont apparaître dans le futur, du fait que les États membres ont pris, ou sont en train de prendre, à l'égard d'un produit ou d'une catégorie de produits des mesures divergentes de nature à assurer un niveau de protection différent, l'article 114 TFUE habilite le législateur de l'Union à intervenir en arrêtant les mesures appropriées dans le respect, d'une part, du paragraphe 3 de cet article (impératif d'assurer un niveau élevé de protection en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et du consommateur) et, d'autre part, des principes juridiques mentionnés dans le TFUE ou dégagés par la jurisprudence de la CJUE, notamment du principe de proportionnalité.

Bien que le consommateur n'ait pas été, aux origines de la construction européenne, pris en compte dans les politiques de l'Union, au sommet de Paris de 1972 les chefs d'État et de gouvernement ont exprimé pour la première fois la volonté de mettre en place une politique en faveur des consommateurs. La Commission européenne a alors présenté un programme d'action énonçant les droits qui constituent, encore aujourd'hui, les fondements de la législation de l'Union : le droit à la protection de la santé et de la sécurité ; le droit à la protection des intérêts économiques ; le droit à la réparation des dommages ; le droit à l'information et à l'éducation ; le droit à la représentation.

Le traité de Maastricht en fera une politique à part entière avec ce qui est aujourd'hui l'article 169 du TFUE, qui stipule en son paragraphe 1 qu'« afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts ».

S'agissant plus particulièrement de la protection des intérêts économiques des consommateurs, le colégislateur européen a adopté plusieurs textes. Sur les contrats négociés en dehors d'un établissement commercial, la vente de biens et garanties et

les clauses abusives dans les contrats, depuis le 13 juin 2014, la directive relative aux droits des consommateurs (2011/83/UE) remplace des directives antérieures, dont elle a modifié les dispositions afin de renforcer les droits des consommateurs. Pour ce faire, elle a instauré des règles en matière de communication d'informations, de droit de rétractation et de dispositions contractuelles. La directive n° 2023/2673 du 22 novembre 2023 relative aux contrats de services financiers conclus à distance, en mettant à jour la précédente directive de 2002, complète ce dispositif.

La directive 2005/29/CE porte sur les pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs, notamment les activités trompeuses et la contrainte. La directive 2006/114/CE régit la publicité trompeuse et la publicité comparative. Des révisions de cette directive ont été proposées afin d'en combler les lacunes. Elles se sont concrétisées par la directive (UE) 2019/2161, qui modernise et renforce les règles de protection des consommateurs.

Enfin, la directive 2002/58/CE vise à protéger la vie privée des consommateurs dans le cadre de communications électroniques. Elle fixe le régime de consentement des appels à des fins commerciales comme règle de base, aménage une exception pour la relation client existante, et interdit toute opacité sur l'identité de l'émetteur. Elle prévoit notamment une option pour les Etats membres de prendre les mesures appropriées selon le cadre légal national.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs a transposé en droit français la directive (UE) 2023/2673 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 relative à la vente à distance de services financiers. Elle comporte également des mesures de coordination avec la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre les fraudes aux aides publiques (loi dite « Cazenave »), qui interdit le démarchage téléphonique non sollicité à partir du 11 août 2026, y compris dans le secteur des assurances.

En premier lieu, le projet de loi vise à apporter plusieurs corrections à l'article L. 112-2-2 du code des assurances. Il clarifie le champ d'application du I en précisant qu'il cible le démarchage d'un souscripteur éventuel ou d'un adhérent éventuel afin de lever

toute ambiguïté. En outre, il corrige une maladresse rédactionnelle introduite par l'ordonnance à la dernière phrase du I, qui pouvait laisser entendre que toute conversation vocale entretenue lors d'un démarchage téléphonique était enregistrée, alors que tel n'est pas nécessairement le cas. De plus, il supprime l'obligation d'enregistrement systématique pesant sur les professionnels résultant de la combinaison du maintien du IV et de la suppression du V de l'article précité du code des assurances par l'ordonnance, par l'abrogation du IV de ce même article, dès lors que cette obligation portait uniquement sur les appels non sollicités (pratique qui sera d'ailleurs interdite avec l'entrée en vigueur de la loi dite « Cazenave », le 11 août 2026). Par ailleurs, il corrige une erreur de renvoi dès lors que l'assureur ou l'intermédiaire d'assurance doit supporter la charge de la preuve du respect des exigences en matière d'informations prévues au I à III de l'article précité du code des assurances, et non seulement de celles prévues aux II et III de ce même article.

En second lieu, ce projet de loi vise à décliner les corrections apportées au I de l'article L. 112-2-2 du code des assurances au V de l'article L. 221-18 du code de la mutualité et au V de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale. Il décline en outre dans ces deux derniers codes les dispositions relatives à la charge de la preuve introduites à l'article L. 112-2-2 du code des assurances.

Ces corrections nécessitent ainsi un vecteur législatif. La loi de ratification de cette même ordonnance apparaît comme le vecteur le plus pertinent.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 2 vise à apporter des corrections à l'article L. 112-2-2 du code des assurances tel que modifié par l'ordonnance afin de :

- clarifier le champ d'application du I de l'article en précisant qu'il cible le démarchage d'un souscripteur éventuel ou d'un adhérent éventuel, expression consacrée du code des assurances, et que c'est seulement dans l'hypothèse où le professionnel décide d'enregistrer la conversation téléphonique que la personne appelée en est informée ;
- supprimer l'obligation d'enregistrement téléphonique systématique pesant sur les professionnels. En effet, la combinaison du maintien du IV de l'article L. 112-2-2 du code des assurances et de la suppression de son V par l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 a conduit à généraliser cette obligation alors que celle-ci portait uniquement sur les appels non sollicités (pratique qui sera interdite avec l'entrée en vigueur de la loi Cazenave le 11 août 2026). Une telle extension, qui n'était pas souhaitée, doit impérativement être corrigée ;
- corriger une erreur de renvoi dès lors que l'assureur ou l'intermédiaire

d'assurance doit supporter la charge de la preuve du respect des exigences en matière d'informations prévues au I à III de l'article précité du code des assurances, et non seulement de celles prévues aux II et III de ce même article.

Les articles 3 et 4 ont pour objectif de décliner, d'une part, les corrections apportées au I de l'article L. 112-2-2 du code des assurances au V de l'article L. 221-18 du code de la mutualité et au V de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale et, d'autre part, les dispositions relatives à la charge de la preuve introduites à l'article L. 112-2-2 du code des assurances dans le code des assurances et le code de la mutualité.

L'article 5 prévoit une mention expresse d'application de l'article L. 112-2-2 du code des assurances à Wallis-et-Futuna, l'Etat étant compétent en matière d'assurances dans ce territoire régi par le principe de spécialité législative.

L'article 6 précise que les articles 2 à 5 entreront en vigueur au 11 août 2026, par cohérence avec la loi dite « Cazenave », à l'exception des dispositions du 2° de l'article 3 et du 2° de l'article 4 qui entreront en vigueur le 19 juin 2026, par cohérence avec l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 qui transpose la directive (UE) 2023/2673.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Deux options ont été envisagées : le maintien de l'obligation d'enregistrement des conversations téléphoniques, d'une part, et la suppression de cette obligation en tant que mode de preuve unique du respect des exigences incombant aux assureurs et aux intermédiaires d'assurance prévues à l'article L. 112-2-2 du code des assurances, d'autre part.

L'option retenue est celle de la suppression. En effet, l'obligation d'enregistrement ne portait auparavant que sur le démarchage non sollicité, pratique qui sera interdite avec l'entrée en vigueur de la loi Cazenave le 11 août 2026. Par ailleurs, l'obligation d'enregistrement ne paraît pas justifiée dès lors que la charge de la preuve du respect des exigences prévues à cet article, pour le démarchage sollicité, incombe aux assureurs et aux intermédiaires d'assurance, en application de l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 et que d'autres modes de preuve sont possibles.

3.2. OPTION RETENUE

Le a) du 1° de l'article 2 clarifie le champ d'application du I de l'article L. 112-2-2 du code des assurances en précisant qu'il cible le démarchage d'un souscripteur éventuel ou d'un adhérent éventuel, expression consacrée du code des assurances.

Le b) du 1° de l'article 2 précise dans ce même code que, lorsque le professionnel enregistre les communications téléphoniques, il doit en informer le souscripteur éventuel ou l'adhérent éventuel.

Le 2° de l'article 2 abroge le IV de l'article L. 112-2-2 du code des assurances, qui n'avait pas vocation à être conservé dans l'ordonnance. En effet, la suppression de l'obligation d'enregistrement téléphonique pour le démarchage non sollicité est nécessaire dans la mesure où le démarchage téléphonique non sollicité que visait l'article L. 112-2-2 du code des assurances sera interdit en droit national avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques (loi dite « Cazenave ») le 11 août 2026.

Le 3° de l'article 2 précise que la charge de la preuve du respect des exigences en matière d'informations incombant à l'assureur ou à l'intermédiaire d'assurance couvre l'ensemble des obligations prévues à l'article L. 112-2-2 du code des assurances (soit du I au III).

Le a) du 1° de l'article 3 clarifie le champ d'application de l'article L. 221-18 du code de la mutualité en précisant qu'il cible le démarchage d'un membre participant éventuel, expression consacrée du code des assurances et étendue au code de la mutualité.

Le b) du 1° de l'article 3 précise dans ce même code que lorsque le professionnel enregistre les communications téléphoniques, il doit en informer le membre participant éventuel.

Le 2° de l'article 3 précise que la charge de la preuve du respect des exigences en matière d'information de l'ensemble du V de l'article L.221-18 du code de la mutualité incombe à la mutuelle ou à l'union.

Le a) du 1° de l'article 4 clarifie le champ d'application de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale en précisant qu'il cible le démarchage d'un membre participant éventuel, expression consacrée du code des assurances et étendue au code de la sécurité sociale.

Le b) du 1° de l'article 4 précise dans ce même code que lorsque l'institution de prévoyance ou l'union enregistre les communications téléphoniques, elle doit en informer le membre participant éventuel.

Le 2° de l'article 4 précise que la charge de la preuve du respect des exigences en matière d'information de l'ensemble du V de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale incombe à l'institution de prévoyance ou à l'union.

L'alinéa unique de l'article 5 prévoit une mention expresse d'application de l'article L. 112-2-2 du code des assurances à Wallis-et-Futuna, l'Etat étant compétent en matière d'assurances dans ce territoire régi par le principe de spécialité législative.

L'alinéa unique de l'article 6 précise que les articles 2 à 5 du projet de loi entreront en vigueur au 11 août 2026, à l'exception des dispositions du 2° de l'article 3 et du 2° de l'article 4 qui entreront en vigueur le 19 juin 2026.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le a) du 1° de l'article 2 modifie l'article L. 112-2-2 du code des assurances, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le b) du 1° de l'article 2 modifie l'article L. 112-2-2 du code des assurances, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le 2° de l'article 2 abroge le IV de l'article L. 112-2-2 du code des assurances, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le 3° de l'article 2 modifie l'article L. 112-2-2 du code des assurances, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le a) du 1° de l'article 3 modifie l'article L. 221-18 du code de la mutualité, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le b) du 1° de l'article 3 modifie l'article L. 221-18 du code de la mutualité, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le 2° de l'article 3 modifie l'article L. 221-18 du code de la mutualité, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le a) du 1° de l'article 4 modifie l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le b) de l'article 4 modifie l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le 2° de l'article 4 modifie l'article L.932-15-1 du code de la sécurité sociale, lequel préexistait à l'ordonnance.

Les dispositions précitées, prévues par le présent projet de loi, assouplissent les contraintes pesant sur les professionnels tout en préservant la protection des droits des consommateurs. Elles ne portent en conséquence atteinte à aucun principe constitutionnel.

L'alinéa unique de l'article 5 prévoit une mention expresse d'application de l'article L. 112-2-2 du code des assurances à Wallis-et-Futuna, l'Etat étant compétent en matière d'assurances dans ce territoire régi par le principe de spécialité législative.

L'alinéa unique de l'article 6 précise que les articles 2 à 5 susmentionnés entreront en vigueur au 11 août 2026, à l'exception des dispositions du 2° de l'article 3 et du 2° de l'article 4 qui entreront en vigueur le 19 juin 2026.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La directive 2002/58/CE vise à protéger la vie privée des consommateurs dans le cadre de communications électroniques. Elle fixe le régime de consentement des appels à des fins commerciales comme règle de base, aménage une exception pour la relation client existante, et interdit toute opacité sur l'identité de l'émetteur. Elle prévoit notamment une option pour les Etats membres de prendre les mesures appropriées selon le cadre légal national.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les dispositions ont un impact opérationnel et financier sur les entreprises du secteur financier, à travers (i) l'obligation de se ménager un mode de preuve du respect des exigences prévues par l'article L. 112-2-2 du code des assurances, par l'article L. 221-18 du code de la mutualité et par l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale et de les fournir aux autorités compétentes en cas de contrôles ; (ii) la mise en conformité de leurs systèmes d'information.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui

de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le dispositif résultant de l'ordonnance de transposition et de ce projet de loi renforce la protection des consommateurs. En premier lieu, avec l'entrée en vigueur de la loi Cazenave, le démarchage téléphonique non sollicité est interdit à compter du 11 août 2026. S'agissant du démarchage sollicité, un certain nombre d'obligations accrues s'imposeront, notamment en termes d'informations précontractuelles. Le renvoi de la charge de la preuve à l'assureur ou à l'intermédiaire d'assurance, à la mutuelle, à l'institution de prévoyance ou à leurs unions introduit par la directive précitée est une garantie suffisante de respect de ces exigences, avec un pouvoir de contrôle et de sanction par la DGCCRF et l'ACPR. Il convient de souligner que les assureurs, les intermédiaires ainsi que les mutuelles, les institutions de prévoyance et les unions devront avoir la possibilité d'utiliser et de conserver des enregistrements téléphoniques comme mode de preuve, auquel cas, les consommateurs concernés devront être informés de l'enregistrement de l'appel, conformément à la disposition introduite aux articles 2, 3 et 4.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique ou de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 ne nuisent pas aux stratégies environnementales en matière de ressources : de l'offre et de la demande de matières premières (notamment les ressources minérales), la biomasse (notamment sa part importée) ou le rythme d'artificialisation des sols.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF) a été consulté sur le fondement de l'article L.614-2 du code monétaire et financier et a rendu un avis favorable le 24 février 2026.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 1^{er} s'applique le lendemain de la publication de l'ordonnance.

Les articles 2 à 5 s'appliquent à compter du 11 août 2026, en cohérence avec l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 18 de l'ordonnance et en cohérence avec l'extension de l'application des dispositions prévues au V de l'article L. 112-2-2 du code des assurances, tel que modifié par l'article 18 de l'ordonnance, aux distributeurs d'assurance régis par le code de la mutualité et le code de la sécurité sociale.

Par exception, les dispositions du 2^o de l'article 3 et du 2^o de l'article 4 entreront en vigueur le 19 juin 2026. Ces corrections sont issues des mesures de la directive 2023/2673 précitée, transposées par les articles 20 et 21 de l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026, dont l'entrée en vigueur est prévue au 19 juin 2026, conformément à son article 26. La date d'entrée en vigueur de ces dispositions doit être identique à celle de l'ordonnance.

5.2.2. Application dans l'espace

Le projet de loi s'applique de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte, sans mention d'applicabilité expresse, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.

Il s'applique également de plein droit à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint Pierre et Miquelon, collectivités d'outre-mer régies par le principe d'identité législative, hormis la modification de l'article L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale qui ne s'applique pas à Mayotte ni à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En revanche, le droit des assurances relève des compétences propres de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, mais toujours de l'Etat à Wallis-et-Futuna. Comme les articles L. 112-2-1 et L. 112-10 du code des assurances rendus applicables par l'ordonnance précitée du 5 janvier 2026 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, l'article L. 112-2-2 est étendu à Wallis-et-Futuna.

Enfin, le droit de la mutualité (article L. 221-18) et de la sécurité sociale (article L. 932-15-1) relève des compétences locales des collectivités du Pacifique, les dispositions du projet d'ordonnance modifiant les codes de la sécurité sociale et de la mutualité n'y ont donc pas été étendues.

5.2.3. Textes d'application

L'article 2 du présent projet de loi, qui modifie l'article L. 112-2-2 du code des assurances, appelle des ajustements corrélatifs de l'article R. 112-7 du même code, afin notamment d'assurer la cohérence des références à l'article L. 112-2-2 avec la nouvelle rédaction issue du présent projet de loi. Il conviendra à cet effet de recourir à un décret en Conseil d'Etat, qui devra être pris dans un délai raisonnable à compter de l'adoption des dispositions concernées.

Des textes d'application devront être pris pour les mutuelles et unions relevant du code de la mutualité et pour les institutions de prévoyance et unions relevant du code de la sécurité sociale. En effet, ces organismes relevaient précédemment de l'article R.112-7 du code des assurances, texte d'application de l'article L.112-2-2 du même code qui visait, dans sa version antérieure à l'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026, les distributeurs d'assurance.

Les articles L. 932-53 du code de la sécurité sociale et L. 116-6 du code de la mutualité rendent en effet applicables, respectivement aux institutions de prévoyance et aux mutuelles, les dispositions du code des assurances relatives aux distributeurs.

L'ordonnance n° 2026-2 du 5 janvier 2026 a toutefois substitué à l'article L.112-2-2 du code des assurances les termes « distributeur » par « assureur ou intermédiaire d'assurance ». En conséquence le texte d'application R. 112-7 du code des assurances

est devenu non applicable aux institutions de prévoyance et aux mutuelles qui devront bénéficier de dispositions réglementaires propres.