

N° 275

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1977.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 février 1978.

PROJET DE LOI

*relatif à l'information et à la protection des emprunteurs
dans le domaine immobilier,*

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. RAYMOND BARRE,
Premier Ministre,

PAR M. ROBERT BOULIN,
Ministre délégué à l'Economie et aux Finances,

PAR M. ALAIN PEYREFITTE,
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

PAR M. FERNAND ICART,
Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire,

ET PAR M. JACQUES BARROT,
Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire.

(Renvoyé à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Poursuivant le développement de sa politique de la consommation, le Gouvernement a déjà proposé au vote du Parlement qui l'a adopté un projet de loi ayant pour objectif de mieux informer et protéger les consommateurs dans le domaine du crédit à la consommation.

Le présent projet a un objet identique en matière de prêts immobiliers.

L'achat d'un appartement ou d'une maison individuelle est un souci primordial des Français. Et ici plus qu'ailleurs, le crédit est indispensable. Peu nombreux sont les Français qui, sans y recourir, pourraient accéder à la propriété de leur logement par leur seule épargne préalable. Sous ces diverses formes, ce crédit représentait 389 milliards de francs au 31 décembre 1976 ; à cette date, à titre de comparaison, l'ensemble des crédits à l'économie s'élevait à 1 302 milliards de francs. Il constitue 90 % de l'endettement des ménages.

Les pouvoirs publics en ont tenu compte qui ont développé divers mécanismes de garanties des accédants à la propriété en tant que tels (lois n° 67-3 du 3 janvier 1967 relative aux ventes d'immeubles à construire et n° 71-579 du 16 juillet 1971 relative à diverses opérations de construction par exemple).

Cependant, la multiplicité des types de prêt, la complexité de la matière, la durée et l'importance des engagements, tout comme l'absence de lien avec l'acte principal d'achat sont autant de risques de déconvenues.

Cette spécificité explique qu'un texte propre au domaine immobilier soit nécessaire pour adapter à cette matière les principes essentiels déjà retenus par le crédit à la consommation : informa-

tion claire et précise des emprunteurs, délai de réflexion sur les offres faites avant toute signature définitive, liaisons réciproques entre l'achat et l'emprunt.

D'abord, le consommateur qui recherche du crédit doit être informé exactement, complètement et en temps opportun. C'est la condition d'un véritable choix par les emprunteurs et d'une saine concurrence entre les divers prêteurs du marché.

La publicité des prêts devra être explicite pour n'entraîner aucune confusion sur les conditions réelles des prêts consentis.

De plus, le prêt sera obligatoirement précédé d'une offre préalable, nécessairement écrite et quasiment exhaustive sur les conditions du prêt. Et surtout, cette offre, une fois faite, sera en principe ferme et définitive : elle lie celui qui l'a formée ; acceptée, elle devient le prêt définitif.

Cependant, s'il n'est pas donné une suite effective à l'offre préalable dans un délai de six mois, le taux d'intérêt initial pourra être modifié dans les conditions fixées au texte.

L'emprunteur pourra ainsi comparer, choisir et réfléchir en sollicitant éventuellement diverses offres préalables. En effet, le contrat ne se formera pas instantanément, car l'acceptation ne pourra intervenir qu'à l'expiration d'un délai de dix jours ; l'emprunteur disposera ensuite de vingt jours pour accepter l'offre ou les offres qui lui conviennent.

A noter que ces délais de réflexion et d'acceptation sont étendus aux personnes qui garantissent les prêts, c'est-à-dire les cautions. Elles aussi doivent être exactement informées de la portée de leurs engagements, qui peuvent en effet se substituer à ceux de l'emprunteur même.

Enfin, une même opération immobilière supposant le plus souvent plusieurs prêts, chaque prêt accepté, d'une certaine importance, ne le sera définitivement qu'à la condition que les autres prêts nécessaires soient aussi obtenus.

Le troisième principe mis en œuvre lie réciproquement le prêt et l'achat.

Dans un premier sens, et comme le crédit conditionne l'achat, celui-ci ne prendra désormais effet que si les prêts demandés sont obtenus.

A l'inverse, le crédit ne se justifie que par l'achat fait. Faute d'achat, le prêt accepté sera résolu.

Une disposition supplémentaire vise enfin le cas où, construit par le biais d'un contrat d'entreprise, l'immeuble n'est pas mené à bonne fin. Une protection spécifique s'imposait. Désormais le juge pourra suspendre temporairement les remboursements de l'emprunteur.

Le projet limite enfin le montant des indemnités qui peuvent être demandées par le prêteur en cas de remboursement anticipé ou de défaillance de l'emprunteur ; il s'agit là de faire échec aux clauses pénales abusives tout en assurant la juste réparation du préjudice subi par le prêteur.

Ainsi entendu, le présent projet, qui est d'ailleurs d'ordre public et sanctionné pénalement, reçoit le champ d'application correspondant à ses objectifs de protection. Sont visés tous les actes juridiques qui transfèrent en fin de compte la propriété, tous les immeubles d'habitation ou à usage mixte ainsi que certains terrains à bâtir. Il faut y ajouter les grosses réparations de ces mêmes immeubles.

Le texte s'appliquera à tous les prêts, à l'exclusion toutefois de ceux destinés aux besoins professionnels ou à ceux de certaines personnes mentionnées au texte, notamment les personnes morales de droit public.

En revanche, la protection et l'information sont grandement souhaitables dans des opérations prenant la forme juridique de location-vente ou de location assortie d'une promesse de vente. Elles sont assimilées à des prêts.

Ainsi se trouvera complété le dispositif de protection et d'information progressivement élaboré par le Gouvernement dans un domaine, le crédit, particulièrement sensible pour les consommateurs et nécessaire aux équilibres de notre économie.

Ainsi, dans le système économique qui est le nôtre, les consommateurs pourront dans tous les cas recourir au crédit dans des conditions satisfaisantes d'information et de protection.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du
Ministre délégué à l'Economie et aux Finances et du Ministre de
l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres après
avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Ministre
délégué à l'Economie et aux Finances qui est chargé d'en exposer
les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux prêts, qui,
quelle que soit leur qualification ou leur technique, sont consentis
de manière habituelle par toute personne physique ou morale en
vue de financer :

— l'acquisition en propriété ou en jouissance des immeubles
à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation ;

— la souscription ou l'achat de parts ou actions de sociétés
donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de
tels immeubles ;

— la fourniture de services ou de matériels relatifs à la
construction, la réparation, l'amélioration ou l'entretien des mêmes
immeubles, lorsque le montant de cette fourniture est supérieur à
celui fixé par le décret prévu par l'article 3 de la loi n° 78-22 du
10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des
consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit.

Art. 2.

Les dispositions de la présente loi sont applicables :

- 1° au financement de l'achat de terrains constructibles ;
- 2° aux contrats de location-vente ou de location assortie d'une promesse de vente.

Art. 3.

Sont exclus du champ d'application de la présente loi les prêts destinés à financer une activité professionnelle ou consentis à des personnes morales de droit public.

~~Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux ventes à terme mentionnées au troisième alinéa de l'article 6 de la loi n° 67-3 du 3 janvier 1967 lorsqu'elles sont financées selon les modalités prévues au titre I du Livre II du Code de l'urbanisme et de l'habitation ou au moyen des prêts aidés par l'Etat destinés à l'accession à la propriété prévus par la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réformé de l'aide au logement.~~

Art. 4.

Au sens de la présente loi, est considéré comme :

- prêteur, toute personne qui consent les prêts mentionnés aux articles 1 et 2 et le vendeur prévu au *secondo* de l'article 2 ;
- emprunteur, l'autre partie aux mêmes prêts ;
- acquéreur, l'emprunteur lorsqu'il acquiert, souscrit ou commande au moyen de ces prêts.

Art. 5.

Toute publicité faite, reçue ou perçue en France qui, quel que soit son support, porte sur l'un des prêts mentionnés aux articles 1 et 2, doit préciser l'identité du prêteur, la nature, l'objet, le coût total, le taux et la durée du prêt.

Art. 6.

Avant la signature par l'emprunteur de tout engagement portant sur l'un des prêts régis par la présente loi, le prêteur est tenu de formuler par écrit une offre préalable remise ou adressée contre récépissé à l'emprunteur éventuel ainsi qu'aux cautions déclarées.

La remise de l'offre oblige le prêteur à maintenir les conditions qu'elle indique pendant une durée minimale de trente jours à compter de sa réception par l'emprunteur. Cette offre mentionne l'identité des parties et éventuellement des cautions déclarées, indique le montant du prêt, les modalités de mise à disposition des fonds et, le cas échéant, les fractions périodiquement disponibles, le coût total du crédit ainsi que son taux défini conformément à l'article 3 modifié de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure ; elle précise la nature, l'objet, les modalités du contrat et l'échéancier des amortissements ; elle énonce également et fait clairement apparaître celles de ses stipulations, y compris les assurances et les sûretés réelles ou personnelles exigées, qui conditionnent la conclusion du contrat.

Art. 7.

L'offre préalable est soumise à l'acceptation de l'emprunteur et des cautions déclarées. L'acceptation doit être donnée par écrit contre récépissé.

L'emprunteur ne peut accepter l'offre du prêteur que dix jours au moins et trente jours au plus après qu'il l'a reçue. En cas de silence de sa part à l'expiration de ce dernier délai, cette offre devient caduque.

La ou les cautions déclarées peuvent accepter l'offre préalable soit en contresignant l'écrit portant acceptation de l'emprunteur, soit en remettant ou adressant leur acceptation directement au prêteur. Lorsqu'elle est une personne physique, la caution ne peut accepter l'offre préalable que dix jours au moins après qu'elle l'a reçue. La ou les cautions sont présumées refuser si elles n'ont pas fait connaître leur acceptation à l'expiration du délai de trente jours imparti à l'emprunteur.

Art. 8.

Jusqu'à l'acceptation par l'emprunteur de l'offre préalable, aucun versement, sous quelque forme et à quelque titre que ce soit, ne peut être fait par le prêteur à l'emprunteur ou pour le compte de celui-ci, ni par l'emprunteur au prêteur. Jusqu'à cette acceptation,

l'emprunteur ne peut non plus faire aucun dépôt, souscrire ou avaliser aucun effet de commerce, signer aucun chèque ni aucune autorisation de prélèvement sur compte bancaire ou postal au profit du prêteur ou pour le compte de celui-ci.

Art. 9.

Les conditions du prêt sont celles de l'offre préalable pour une durée de six mois à compter de son acceptation.

Si à l'expiration de ce délai, le contrat de prêt n'est pas établi, l'offre préalable est prorogée de la même durée, sous réserve de la modification éventuelle du taux d'intérêt.

Le prêteur notifie à l'emprunteur, quinze jours au moins et un mois au plus avant l'expiration du premier délai de six mois, la teneur du présent article ainsi que son barème de taux d'intérêt en vigueur pour des prêts analogues et, le cas échéant, le nouveau taux d'intérêt qu'il propose. Ce dernier taux ne peut être supérieur à celui qui résulte des barèmes mentionnés ci-dessus.

Si cette notification n'a pas été faite, la prorogation prévue au deuxième alinéa est de droit, le taux d'intérêt de l'offre initiale étant alors maintenu ; toutefois, le taux qui résulte à la même date des barèmes diffusés par le prêteur pour des prêts analogues est applicable s'il est inférieur à celui de l'offre initiale.

Art. 10.

Quand le nouveau taux d'intérêt est supérieur au taux de l'offre initiale, celle-ci n'est prorogée que si l'emprunteur donne son accord sur ce nouveau taux. A défaut d'accord de l'emprunteur, les parties sont déliées de tout engagement.

Dans ce cas ou au terme du deuxième délai de six mois prévu ci-dessus l'emprunteur est tenu de rembourser la totalité des sommes que le prêteur lui aurait déjà effectivement versées ; le prêteur ne peut retenir ou demander que des frais d'étude de dossier dont le montant maximal est fixé par décret ainsi que les intérêts afférents aux sommes prêtées.

Art. 11.

Lorsque l'emprunteur informe ses prêteurs qu'il recourt à plusieurs prêts pour la même opération, chaque prêt supérieur à 20 % du crédit total est conclu sous la condition suspensive de l'octroi de chacun des autres prêts.

Art. 12.

L'emprunteur peut toujours, à son initiative, rembourser par anticipation, en partie ou en totalité, les prêts prévus par la présente loi. Le contrat de prêt peut interdire les remboursements égaux ou inférieurs à 10 % du montant initial du prêt.

Si le contrat de prêt comporte une clause aux termes de laquelle, en cas de remboursement par anticipation, le prêteur est en droit d'exiger une indemnité au titre des intérêts non encore échus, celle-ci ne peut, sans préjudice de l'application de l'article 1152 du Code civil, excéder un montant qui, dépendant de la durée restant à courir du contrat, est fixé suivant un barème déterminé par décret.

Art. 13.

En cas de défaillance de l'emprunteur, le prêteur peut exiger le remboursement immédiat du capital restant dû, majoré des intérêts échus mais non payés. Jusqu'à la date du règlement effectif, les sommes restant dues produisent des intérêts de retard à un taux égal à celui du prêt. En outre, le prêteur peut demander à l'emprunteur défaillant une indemnité qui, sans préjudice de l'application de l'article 1152 du Code civil, ne peut excéder un montant qui, dépendant de la durée restant à courir du contrat, est fixé suivant un barème déterminé par décret.

Art. 14.

En cas de défaillance de l'emprunteur dans l'exécution d'un contrat de location assorti d'une promesse de vente ou d'un contrat de location-vente, le prêteur est en droit d'exiger, outre le paiement des loyers échus et non réglés, une indemnité qui, sans préjudice de l'application de l'article 1152 du Code civil, ne peut excéder un montant dépendant de la durée restant à courir du contrat et fixé suivant un barème déterminé par décret.

En cas de location-vente, le vendeur ne peut exiger la remise du bien qu'après remboursement de la part des sommes versées correspondant à la valeur en capital de ce bien.

Art. 15.

Aucune indemnité ni aucun coût autres que ceux qui sont mentionnés aux articles 12 à 14 ne peuvent être mis à la charge de l'emprunteur dans le cas de remboursement par anticipation ou de défaillance prévus par ces articles.

Art. 16.

Les actes écrits ayant pour objet de constater l'un des contrats mentionnés aux articles 1 et 2 doivent indiquer si le prix sera payé directement ou indirectement même en partie, avec ou sans l'aide d'un ou plusieurs prêts régis par la présente loi.

En cas de promesse unilatérale de vente ces dispositions ne s'appliquent qu'à l'acte écrit qui constate la levée de l'option par le bénéficiaire de la promesse.

Art. 17.

Lorsque l'acte mentionné à l'article 16 indique que le prix est payé, directement ou indirectement, même partiellement, à l'aide d'un ou plusieurs prêts régis par la présente loi, cet acte est conclu sous la condition suspensive de la conclusion du ou des prêts qui en assurent le financement.

La condition est présumée réalisée lorsque l'acquéreur justifie auprès de l'autre partie avoir accepté une ou plusieurs offres préalables de prêt pour un montant qui, ajouté à la partie dont il s'engage alors à assumer directement la charge, couvre la totalité du prix.

Si, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de l'enregistrement ou, à défaut, de la signature de l'acte et sauf accord des parties prévoyant un délai plus long, l'acquéreur n'a pas apporté la justification prévue à l'alinéa précédent, l'autre partie est en droit de considérer que la condition n'est pas réalisée. Dans ce cas, toute somme versée d'avance par l'acquéreur à l'autre

partie, ou pour le compte de cette dernière, est immédiatement et intégralement remboursable, sans retenue ni indemnité à quelque titre que ce soit.

Art. 18.

Si le contrat de prêt n'a pas été établi au terme de l'un des délais prévus aux articles 9 et 10, le contrat dont le prix devrait être payé à l'aide de ce prêt sera résolu de plein droit à la demande de l'acquéreur.

Le vendeur est alors tenu au remboursement de toute somme déjà perçue, sous réserve d'une indemnité dont le montant maximal sera fixé par décret en proportion du prix principal. Cette indemnité tient lieu d'indemnisation forfaitaire pour le préjudice subi du fait de la non-réalisation de la vente et de la durée d'immobilisation du bien.

Art. 19.

Lorsqu'un contrat mentionné à l'article 16 indique que le prix sera payé sans l'aide d'un ou plusieurs prêts, ce contrat doit porter, de la main de l'acquéreur, une mention par laquelle celui-ci reconnaît avoir été informé que s'il recourt néanmoins à un prêt il ne peut se prévaloir de la présente loi.

En l'absence de l'indication prescrite à l'article 16 ou si la mention exigée au premier alinéa du présent article manque ou n'est pas de la main de l'acquéreur et si un prêt est néanmoins demandé, le contrat est considéré comme conclu sous la condition suspensive prévue au premier alinéa de l'article 17 et le cas échéant selon les dispositions de l'article 18.

Art. 20.

Quand le contrat dont le prix devait être payé au moyen d'un prêt n'est pas conclu ou est résolu, l'offre préalable prévue à l'article 6, même lorsqu'elle a été acceptée, est résolue de plein droit.

Art. 21.

Lorsqu'il est déclaré dans l'acte constatant le prêt que celui-ci est destiné à financer des ouvrages ou des travaux immobiliers au moyen d'un contrat d'entreprise, le tribunal peut, en cas de contestation sur l'exécution de ce contrat et jusqu'à la solution du litige,

suspendre l'exécution du contrat de prêt sans préjudice du droit éventuel du prêteur à indemnisation. Ces dispositions ne sont applicables que si le prêteur est intervenu à l'instance ou s'il a été mis en cause par l'une des parties.

Art. 22.

L'annonceur pour le compte de qui est diffusée une publicité non conforme aux dispositions de l'article 5 sera puni d'une amende de 2 000 à 20 000 F.

Le tribunal ordonnera également la publication du jugement. Il pourra de plus ordonner la diffusion d'une ou plusieurs annonces rectificatives dans les conditions prévues à l'article 44-II de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.

Art. 23.

Le prêteur qui ne respecte pas l'une des obligations prévues aux premier et deuxième alinéas de l'article 6 sera puni d'une amende de 2 000 à 20 000 F.

Le prêteur qui fait souscrire par l'emprunteur ou les cautions déclarées ou reçoit de leur part l'acceptation de l'offre préalable sans que celle-ci comporte de date ou dans le cas où elle comporte une date fautive de nature à faire croire qu'elle a été donnée après l'expiration du délai de dix jours prescrit à l'article 7, sera puni d'une peine d'emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 2 000 à 200 000 F.

Dans les cas prévus aux alinéas précédents, le prêteur pourra en outre être déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge.

Art. 24.

Le prêteur qui, en infraction aux dispositions de l'article 8, accepte de recevoir de l'emprunteur ou pour le compte de ce dernier un versement ou un dépôt, un chèque ou un effet de commerce souscrit, endossé ou avalisé à son profit, ou lui fait signer une autorisation de prélèvement sur compte bancaire ou postal, sera puni d'une amende de 2 000 à 20 000 F.

Art. 25.

Le prêteur, en infraction aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 10, ou le vendeur, en infraction aux dispositions de l'article 17 ou de l'article 18, qui ne restitue pas les sommes visées à ces articles sera puni d'une amende de 2 000 F à 200 000 F.

La même peine sera applicable à celui qui réclame à l'emprunteur ou retient sur son compte des sommes supérieures à celles qu'il est autorisé à réclamer ou à retenir en application des dispositions de l'article 15 et de l'article 18.

Art. 26.

Les dispositions de la présente loi sont d'ordre public. Toute stipulation contraire est nulle et réputée non écrite.

Art. 27.

Les conditions d'application de la présente loi sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.

Art. 28.

Le premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité est complété par les dispositions suivantes :

« Toutefois pour l'application des articles 5 et 6 de la loi n° du les charges liées aux garanties dont les crédits sont éventuellement assortis ainsi que les honoraires d'officiers ministériels, ne sont pas comprises dans le taux effectif global défini ci-dessus, lorsque leur montant ne peut être indiqué avec précision antérieurement à la conclusion définitive du contrat ».

Art. 29.

Le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 67-3 du 3 janvier 1967 relative aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie à raison de vices de construction est abrogé.

Au deuxième alinéa du même article les mots : « Il doit être conclu par acte authentique et préciser... » sont remplacés par les mots : « Le contrat doit être conclu par acte authentique et préciser... ».

Le troisième alinéa de l'article 45-I de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 relative aux diverses opérations de construction est abrogé.

Au quatrième alinéa du même article le mot « également » est supprimé.

Fait à Paris, le 27 février 1978.

Signé : RAYMOND BARRE.

Par le Premier Ministre :

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Signé : ALAIN PEYREFITTE.

Le Ministre délégué à l'Economie et aux Finances,

Signé : ROBERT BOULIN.

Le Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire,

Signé : FERNAND ICART.

Le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre
de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire (Logement),

Signé : JACQUES BARROT.