

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 2008

PROPOSITION DE LOI

visant à responsabiliser les acteurs du crédit à la consommation et à lutter contre le surendettement,

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe MARINI, Philippe ADNOT, Jean-Paul ALDUY, Nicolas ALFONSI, Pierre ANDRÉ, Gérard BAILLY, Gilbert BARBIER, René BEAUMONT, Claude BELOT, Pierre BERNARD-REYMOND, Jacques BLANC, Paul BLANC, Laurent BÉTEILLE, Jean BIZET, Joël BOURDIN, Mme Brigitte BOUT, M. Dominique BRAYE, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, Elie BRUN, Christian CAMBON, Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean-Claude CARLE, Gérard CÉSAR, Michel CHARASSE, Jean-Pierre CHAUVEAU, Marcel-Pierre CLÉACH, Christian COINTAT, Yvon COLLIN, Gérard CORNU, Raymond COUDERC, Philippe DALLIER, Philippe DARNICHE, Serge DASSAULT, Mme Isabelle DEBRÉ, M. Robert del PICCHIA, Mmes Béatrice DESCAMPS, Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Christian DEMUYNCK, Denis DETCHEVERRY, Mme Sylvie DESMARESCAUX, MM. Éric DOLIGÉ, Michel DOUBLET, Alain DUFAUT, André DULAIT, Mmes Catherine DUMAS, Bernadette DUPONT, MM. Jean-Paul EMORINE, Jean-Claude ETIENNE, André FERRAND, Alain FOUCHÉ, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Yann GAILLARD, René GARREC, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, M. Charles GAUTIER, Mme Gisèle GAUTIER, MM. Patrice GÉLARD, Bruno GILLES, Mme Colette GIUDICELLI, MM. Alain GOURNAC, Adrien GOUTEYRON, Francis GRIGNON, Charles GUENÉ, Michel GUERRY, Hubert HAENEL, Mmes Françoise HENNERON, Marie-Thérèse HERMANGE, M. Michel HOUEL, Mme Christiane HUMMEL, MM. Benoît HURÉ,

Soibahadine IBRAHIM RAMADANI, Pierre JARLIER, Mlle Sophie JOISSAINS, Mmes Christiane KAMMERMANN, Fabienne KELLER, MM. André LARDEUX, Robert LAUFOAULU, Daniel LAURENT, Jean-René LECERF, Dominique LECLERC, Antoine LEFÈVRE, Jacques LEGENDRE, Dominique de LEGGE, Jean-François LE GRAND, Jean-Pierre LELEUX, Philippe LEROY, Gérard LONGUET, Roland du LUART, Mme Lucienne MALOVRY, MM. Jean Louis MASSON, Jean-François MAYET, Mme Colette MÉLOT, MM. Jean MILHAU, Alain MILON, Aymeri de MONTESQUIOU, Albéric de MONTGOLFIER, Philippe NACHBAR, Mmes Jacqueline PANIS, Monique PAPON, MM. Charles PASQUA, Philippe PAUL, Jackie PIERRE, François PILLET, Xavier PINTAT, Louis PINTON, Rémy POINTEREAU, Hugues PORTELLI, Henri de RAINCOURT, Bruno RETAILLEAU, Philippe RICHERT, Bernard SAUGEY, Mme Esther SITTLER, MM. Michel THIOLLIÈRE, André TRILLARD, François TRUCY, Alex TÜRK, Alain VASSELLE et Jean-Pierre VIAL,

Sénateurs

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le surendettement est un véritable drame humain pour trop de nos concitoyens. Les élus locaux, en particulier, constatent chaque jour combien une mauvaise appréhension du crédit peut être à l'origine de situations tragiques. Le crédit peut libérer mais, trop souvent, mal maîtrisé, il opprime. Les rapports s'accumulent qui tous dressent le même constat : des efforts sont faits en matière de surendettement mais ils restent insuffisants.

En particulier, il faut dénoncer avec la plus grande vigueur les pratiques de certains établissements de crédit qui contribuent à *créer* du surendettement. À cet égard, les crédits renouvelables dits « revolving » sont une source particulièrement dangereuse d'endettement.

Le surendettement est d'autant plus préoccupant qu'il touche, rappelons-le, les plus modestes : 53 % des dossiers touchent des employés et ouvriers, 36 % des chômeurs et inactifs. Plus des deux tiers sont des personnes seules, célibataires, divorcés ou veufs. 92 % n'ont aucun patrimoine immobilier.

Certes, pour un grand nombre, le surendettement provient d'un accident de la vie : chômage, séparation ou divorce, maladie... Mais pour 25 % des personnes le surendettement trouve exclusivement son origine dans un excès de crédit, une mauvaise gestion ou un excès de charges. Compte tenu du nombre de dossiers de surendettement déposés annuellement, soit plus de 180 000, ce sont près de 50 000 ménages qui pourraient chaque année éviter une telle situation. Ajoutons que, dans bien des cas, l'origine du surendettement est multiple et, comme le soulignait le Médiateur de la République, « *malgré sa pertinence, la distinction entre surendettement « actif » et « passif » doit être relativisée du fait de la fragilité de la frontière qui les sépare* »¹. D'autre part, au-delà du surendettement *stricto sensu*, il faut aussi considérer le « mal endettement ». Sans ouvrir droit aux procédures de traitement du surendettement, il grève les budgets des emprunteurs et peut rapidement se

¹ Intervention au Conseil économique et social - 24 octobre 2007

muer en un véritable surendettement.

La crise financière née aux États-Unis nous a montré de manière évidente les ravages du surendettement pour des familles entières mais aussi pour la société dans son ensemble. Elle ne fait que rendre visible des situations que les élus locaux et les associations connaissent bien dans notre pays : une tragédie silencieuse par laquelle, chaque année, des dizaines de milliers de nos concitoyens s'enfoncent dans la misère et obèrent leur avenir. Mais, au surplus, elle va, selon toute vraisemblance, aggraver la situation des ménages les plus fragiles. D'ores et déjà, la presse s'est fait l'écho de la profusion de publicités agressives à destination des emprunteurs asphyxiés par leurs charges de remboursement.

Si l'on veut y faire face, il nous faut aujourd'hui examiner l'ensemble de la chaîne d'une opération de crédit pour analyser les améliorations de la législation qui pourraient être nécessaires. Car, en ce domaine comme dans d'autres, comme l'affirmait Lacordaire, *« c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit »*.

Certes les tribunaux, et en particulier la Cour de cassation, ont adopté des solutions jurisprudentielles visant, notamment, à tenir compte des mauvaises pratiques de certains établissements. La Cour rappelle ainsi fréquemment le devoir de mise en garde des établissements de crédit à l'égard des emprunteurs non avertis (cf. par exemple, Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 13 février 2007, ou 19 juin 2008). Mais, par nature, la jurisprudence est évolutive et n'a pas la généralité de la loi.

La présente proposition de loi se concentre sur le crédit à la consommation, dans la mesure où le crédit immobilier répond à des problématiques différentes. Compatible avec la directive communautaire 2008/48/CE du 23 avril 2008 sur le crédit aux consommateurs, elle a pour axe principal la responsabilisation des acteurs du crédit : prêteurs et emprunteurs.

Elle vise, en premier lieu, à davantage encadrer les conditions de publicité du crédit à la consommation. L'objectif est clairement de limiter des pratiques contestables qui encouragent ou favorisent le « mal endettement » et de responsabiliser les emprunteurs.

Elle tend, en second lieu, à pousser l'emprunteur à la réflexion avant de conclure son opération de crédit. Ainsi a-t-elle l'ambition de contribuer à éviter la confusion entre l'acte d'achat d'un produit et son financement.

Elle tend, en troisième lieu, à responsabiliser fortement les établissements de crédit qui doivent veiller à ne plus offrir inconsidérément des facilités de financement qui se retournent ensuite contre leurs bénéficiaires. À cet égard, elle permet la prise en compte de ces pratiques excessives lors du traitement des dossiers de surendettement.

Elle prend enfin en compte des pratiques nouvelles qui exigent une législation spécifique : le crédit renouvelable, le rachat de crédits et le crédit en grande surface.

Bien évidemment, elle ne prétend pas, au travers de ses cinq chapitres et de ses seize articles, régler toutes les situations, mais elle ambitionne de constituer une nouvelle étape dans la prévention du surendettement, sans restreindre indûment l'accès au crédit à ceux qui en ont besoin.

Le chapitre premier de la proposition porte sur la publicité relative au crédit à la consommation.

L'**article 1^{er}** impose, pour tous les crédits à la consommation et dans toute publicité, une mention sur les risques de crédits mal maîtrisés.

L'**article 2** interdit, là encore pour tous les types de crédits à la consommation, de lier dans les publicités l'offre préalable de crédit et l'offre de lots promotionnels.

Le chapitre II est relatif au crédit renouvelable.

L'**article 3** interdit dans les publicités et informations relatives au crédit renouvelable les mentions laissant entendre que ce type de crédit est de nature à faciliter la gestion du budget de l'emprunteur. Il impose, à l'inverse, une mention dans les mêmes publicités soulignant que le crédit renouvelable ne doit pas être considéré comme une aide à la gestion d'un budget. De même, il rend obligatoire, d'une part, la mention du taux effectif global complété du taux annuel des assurances susceptibles d'être souscrites et, d'autre part, à proximité immédiate, la mention du taux de l'usure afin de permettre d'utiles comparaisons. Il interdit par ailleurs les devis, simulations ou offres préalables de crédits immédiats et impose un délai de huit jours entre la prise de contact avec le prêteur et la réalisation d'une telle opération. En tout état de cause, il proscrit la proposition d'une offre préalable de crédit avant présentation par l'emprunteur de ses justificatifs de revenus et charges. Enfin, il fait obstacle à ce que l'emprunteur se voie refuser un crédit affecté et proposer à la place un

crédit renouvelable au motif que le montant du prêt sollicité est trop faible.

L'**article 4** supprime l'exclusion des règles du démarchage bancaire et financier, retenue par la loi de sécurité financière, pour les crédits renouvelables et les rachats de crédits proposés sur le lieu de vente. Ceci afin de permettre l'interdiction du démarchage pour ces deux catégories de crédits.

L'**article 5** interdit le démarchage en matière de crédit renouvelable.

L'**article 6** interdit la mise à disposition de fonds liés à un crédit renouvelable par retrait d'espèces. Cette mise à disposition pourra se faire exclusivement par paiement direct du vendeur d'un bien ou, le cas échéant, virement sur le compte bancaire de l'emprunteur.

Le chapitre III concerne les opérations dites de « rachat de crédits ».

L'**article 7** interdit, dans les publicités relatives aux rachats de crédits, les mentions laissant entendre que ces derniers sont de nature à faciliter la gestion du budget de l'emprunteur. Il impose dans toute publicité ou information relative à un rachat de crédit la mention du surcoût de ce rachat par rapport aux opérations auxquelles il se substitue.

L'**article 8** interdit le démarchage en matière de rachat de crédits.

L'**article 9** interdit, pour les rachats de crédit, les devis, simulations et offres préalables immédiats et impose un délai de huit jours entre la prise de contact entre l'emprunteur et le prêteur et la réalisation de l'une de ces opérations.

Le chapitre IV est relatif aux opérations de crédit dans les magasins de grande surface.

L'**article 10** impose un délai de huit jours entre un démarchage bancaire et financier en grandes surfaces (plus de 1 000 mètres carrés) et la proposition d'une offre préalable de crédit.

L'**article 11** rectifie la rédaction du troisième alinéa de l'article L. 341-2 du code monétaire et financier pour tenir compte de la suppression par des textes antérieurs des références visées par cet alinéa. Il retient pour la définition des magasins de grande surface dans lesquels ont

cours les règles relatives au démarchage bancaire et financier le critère de la surface de vente, à savoir 1 000 mètres carrés, seuil fixé par le code de commerce, dans sa rédaction issue de l'article 102 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, pour l'exigence d'une autorisation d'implantation de commerce.

L'**article 12** interdit la proposition et la conclusion de contrats relatifs à du crédit renouvelable dans les locaux des grandes surfaces.

Le chapitre V vise à responsabiliser les établissements de crédit.

L'**article 13** impose à la commission de surendettement de vérifier si les établissements de crédit n'ont pas consenti des crédits manifestement disproportionnés. Dans l'affirmative, la commission recommande la suppression des intérêts liés et peut, en outre, mettre à la charge des prêteurs une indemnité au plus égale au capital restant dû. La rédaction actuelle de l'article L. 331-7 du code de la consommation est ainsi singulièrement renforcée. Alors que la prise en compte du « *sérieux imposé par les usages professionnels* » des créanciers était une simple faculté, elle est remplacée par une obligation de prise en compte de la situation financière du débiteur. Il est rappelé que, conformément à l'article L. 332-1 du code de la consommation, les mesures recommandées par la commission ne prennent force exécutoire que sur décision du juge.

L'**article 14** impose à tous les établissements de crédit de faire figurer, au sein de leur rapport annuel de gestion, d'une part, le taux des prêts à la consommation qu'ils ont octroyés ayant fait l'objet, durant l'année et les trois années précédentes, d'un incident de paiement et, d'autre part, le nombre d'opérations de crédit concernées par une procédure de traitement d'un surendettement.

L'**article 15** complète le régime des sanctions pour les infractions nouvelles qui ne seraient pas déjà visées par le code de la consommation à son article L. 311-34. Il en résulterait, par combinaison avec l'article L. 311-33 du code de la consommation, deux types de sanctions : amende de 1 500 € en cas d'infraction aux dispositions des articles premier, 2, 6 et 7, amende de 1 500 € et déchéance du droit aux intérêts en cas d'infraction aux dispositions des articles 3, 9 et 10. Le respect des articles 5 et 8 interdisant le démarchage en matière de crédits renouvelables et de rachats de crédits serait sanctionné, conformément à l'article L. 353-2 du code monétaire et financier, des peines prévues en cas de démarchage interdit, à savoir cinq ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende.

L'article **16** tient compte de la nouvelle rédaction de l'article L. 331-7-1 du code de la consommation dont le deuxième alinéa a été supprimé par l'article 35 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE PREMIER

DE LA PUBLICITÉ RELATIVE AU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

Article premier

L'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-4 du code de la consommation est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Toute publicité relative à une opération de crédit doit en outre comporter une mention indiquant qu'un crédit à la consommation mal maîtrisé peut déséquilibrer la situation financière de l'emprunteur. Cette mention doit respecter les conditions de forme fixées au cinquième alinéa du présent article. »

Article 2

Après l'article L. 311-5 du même code, il est inséré un article L. 311-5-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-5-1.* – Il est interdit dans toute publicité relative aux opérations visées à l'article L. 311-2 de proposer sous quelque forme que ce soit des lots promotionnels liés à l'acceptation d'une offre préalable de crédit. »

CHAPITRE II

DU CRÉDIT RENOUVELABLE

Article 3

Après l'article L. 311-9-1 du code de la consommation, sont insérés cinq articles ainsi rédigés :

« *Art. L. 311-9-2.* – Est interdite, dans toute publicité ou information relative à l'opération de crédit visée à l'article L. 311-9, toute

mention assimilant cette opération à une épargne, à un complément de budget ou prétendant qu'elle est de nature à faciliter, simplifier ou assouplir la gestion du budget de l'emprunteur.

« *Art. L. 311-9-3.* – Toute publicité relative à l'opération de crédit visée à l'article L. 311-9 doit préciser, outre le taux effectif global annuel du crédit, hors assurances, le même taux une fois pris en compte le taux annuel des assurances susceptibles d'être souscrites. Elle fait aussi apparaître à proximité immédiate de ces informations le taux d'usure en vigueur. Ces mentions doivent respecter les conditions de forme fixées au cinquième alinéa de l'article L. 311-4 du présent code.

« *Art. L. 311-9-4.* – Toute publicité ou information relative à l'opération de crédit visée à l'article L. 311-9 doit comporter une mention précisant que cette opération ne saurait être utilisée pour améliorer la gestion du budget ou la situation financière de l'emprunteur. Cette mention doit respecter les conditions de forme fixées au cinquième alinéa de l'article L. 311-4 du présent code.

« *Art. L. 311-9-5.* – Aucun devis, aucune simulation, aucune réponse de principe, ni aucune offre préalable de crédit relatif à une opération visée à l'article L. 311-9 du présent code ne peut être proposé à l'emprunteur avant l'expiration d'un délai de huit jours à compter de la prise de contact sollicitant ledit devis, ladite simulation ou réponse de principe ou ladite offre. En tout état de cause, aucune offre préalable ne peut être proposée avant la présentation par l'emprunteur des pièces justificatives de ses revenus et charges.

« *Art. L. 311-9-6.* – Lorsque l'emprunteur souhaite souscrire un crédit affecté ou un crédit ayant une finalité spécifique, l'établissement de crédit ne peut exciper du montant du prêt sollicité pour refuser ledit crédit et proposer en lieu et place une opération de crédit visé à l'article L. 311-9 du présent code. »

Article 4

Le 8° de l'article L. 341-2 du code monétaire et financier est complété par les mots : « , à l'exception des opérations de crédit visées à l'article L. 311-9 du code de la consommation ou consistant en des rachats de crédits antérieurs ».

Article 5

L'article L. 341-10 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 5° Les opérations de crédit visées à l'article L. 311-9 du code de la consommation. »

Article 6

Après l'article L. 311-17 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-17-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-17-1.* – La mise à disposition des fonds prévue par l'opération visée à l'article L. 311-9 du présent code ne peut avoir lieu sous la forme de monnaie fiduciaire. »

CHAPITRE III

DES OPÉRATIONS DITES DE « RACHATS DE CRÉDITS »

Article 7

Après l'article L. 311-4 du code de la consommation, sont insérés deux articles ainsi rédigés :

« *Art. L. 311-4-1.* – Est interdite dans toute publicité relative à une opération de crédit consistant à racheter des crédits antérieurs, toute mention prétendant qu'elle est de nature à faciliter, simplifier, ou assouplir la gestion du budget ou la situation financière de l'emprunteur.

« *Art. L.311-4-2.* – Toute publicité ou information relative à une opération de crédit consistant en des rachats de crédits antérieurs doit mentionner le surcoût total de l'opération dont le montant est obtenu par la différence entre le coût total de la nouvelle opération et celui de chacune des opérations à laquelle elle se substitue. »

Article 8

L'article L. 341-10 du code monétaire et financier est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 6° Les opérations consistant en des rachats de crédits antérieurs. »

Article 9

Après l'article L. 311-10 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-10-1 ainsi rédigé :

« *Art. L.311-10-1.* – Aucun devis, aucune simulation ou réponse de principe, ni aucune offre préalable de crédits relatifs à une opération de crédit consistant en un rachat de crédits antérieurs ne peut être proposé à l'emprunteur avant l'expiration d'un délai de huit jours à compter de la prise de contact sollicitant ledit devis, ladite simulation ou réponse de principe ou ladite offre préalable. »

CHAPITRE IV

DES OPÉRATIONS DE CRÉDITS DANS LES MAGASINS DE GRANDE SURFACE

Article 10

Après l'article L. 311-8 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-8-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-8-1.* – Une opération de démarchage au sens de l'article L. 341-1 du code monétaire et financier dans les locaux des magasins de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés ne peut aboutir à la proposition d'une offre préalable de crédit avant l'expiration d'un délai de huit jours à compter de la fin de cette opération. »

Article 11

Dans le 2° de l'article L. 341-2 du code monétaire et financier, les mots : « de grande surface visés par l'article L. 720-5 du code de commerce

et l'article 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat » sont remplacés par les mots : « d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, ».

Article 12

Après l'article L. 311-15 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-15-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-15-1.* – L'opération de crédit visée à l'article L. 311-9 du présent code ne peut être proposée, ni conclue dans les locaux des magasins de grande surface visés au 2° de l'article L. 341-2 du code monétaire et financier. »

CHAPITRE V

DE LA RESPONSABILISATION DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDITS

Article 13

Le septième alinéa de l'article L. 331-7 du code de la consommation est ainsi rédigé :

« Pour l'application du présent article, la commission vérifie que les créanciers ont correctement pris en compte la situation financière du débiteur. Lorsqu'elle constate qu'un ou plusieurs établissements, lors de la conclusion des différents contrats de crédits, ont consenti un crédit manifestement disproportionné eu égard aux facultés de remboursement de l'emprunteur, la commission recommande la suppression des intérêts dus au titre du crédit considéré. La commission peut de surcroît mettre à la charge des établissements concernés une indemnité au plus égale au capital restant dû. Ces recettes sont assimilées à un fonds de concours pour dépenses d'intérêt public et rattachées au budget du ministère de la justice. »

Article 14

Après l'article L. 333-4 du même code, il est inséré un article L. 333-4-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 333-4-1.* – Le rapport des établissements de crédit mentionné aux articles L. 232-1 et L. 232-6 du code de commerce indique le taux des incidents de paiement au sens de l'article L. 333-4 et le nombre d'opérations de crédit de l'établissement concernées par une procédure de surendettement au cours de chacune des trois années qui précèdent ainsi que de l'année en cours. Il distingue à cet effet à chaque fois le nombre de saisines des commissions de surendettement, le nombre de plans conventionnels de redressement approuvés, le nombre d'opérations ayant fait l'objet d'une ou plusieurs recommandations au sens des articles L. 331-7 et L. 331-7-1, le nombre de saisines des commissions visant mettre en place une procédure de rétablissement personnel et le nombre d'ouvertures d'une telle procédure. »

Article 15

Le dernier alinéa de l'article L. 311-34 du même code est complété par les mots : « et au prêteur qui enfreint les articles L. 311-15-1 et L. 311-17-1 »

Article 16

Dans l'article L. 332-1 du même code les mots : « troisième alinéa » sont remplacés par les mots : « deuxième alinéa ».