

N° 173

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 janvier 2009

PROPOSITION DE LOI

renforçant l'encadrement des contrats de crédit afin de prévenir le surendettement,

PRÉSENTÉE

Par M. Charles REVET, Mme Marie-Thérèse HERMANGE, MM. Alain VASSELLE, André LARDEUX, Mmes Sylvie GOY-CHAVENT, Esther SITTLER, MM. Michel DOUBLET, Alain DUFAUT et Daniel LAURENT,

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,

Aujourd'hui, on peut considérer que 1,5 million de foyers sont surendettés, ce chiffre incluant les ménages n'ayant pas déposé de dossiers en commission mais déclarant avoir des difficultés à rembourser leurs dettes. Entre octobre 2007 et septembre 2008, plus de 900 000 dossiers de surendettement ont été déposés, dont presque 800 000 ont été déclarés recevables.

Depuis la loi Neiertz de 1989, le législateur a développé un véritable droit pour les personnes en état de surendettement. Durant les trois dernières années, le Gouvernement et le Parlement se sont emparés avec détermination de cette situation en adoptant un certain nombre de dispositions novatrices.

Le dispositif continue de monter en puissance. Sur la période d'un an citée précédemment, plus de 88 000 conventions ont été signées pour la sortie du traitement de la commission de surendettement, plus de 4 000 par clôture des procédures, 36 000 par recommandations homologuées par des magistrats. Un peu moins de 31 000 ont bénéficié de la procédure de rétablissement personnel. Enfin, presque 60 000 dossiers sont encore en cours de traitement.

Pour autant, si les solutions apportées sont de nature à lutter *a posteriori* contre le surendettement en permettant le rétablissement des foyers les plus touchés, il convient également de développer des instruments de lutte *a priori*, en renforçant la prévention de ces situations de surendettement, notamment en matière de crédits à la consommation, et plus particulièrement les crédits *revolving* auxquels ont recours plus de 80 % des personnes surendettées. Ces crédits sont accordés trop rapidement et trop facilement par les organismes prêteurs, et ce, sans contrôle de l'encourt de crédit des emprunteurs. Il importe donc de mieux encadrer ce droit.

Certes, en matière d'information, la loi sur la sécurité financière a apporté de premières évolutions. Bien plus, la loi du 28 janvier 2005 a amélioré cette information du consommateur dans le domaine des crédits

renouvelables. Ainsi l'emprunteur pourra à tout moment résilier son contrat, rompant, de la sorte, avec le principe de la tacite reconduction. En outre, la durée des crédits non utilisés sera limitée à trois ans.

Pour autant, il apparaît essentiel de créer un système verrou pour les surendettés actifs, qui représentent plus d'un tiers de la population touchée par le surendettement, à savoir ceux qui, bien qu'au fait de leur situation de solvabilité, souhaitent malgré tout recourir à des emprunts.

Il paraît souhaitable de mettre en place un dispositif qui permette de mieux informer les contractants sur leur situation réelle en matière d'endettement mais aussi d'apporter à l'organisme prêteur les informations sur la situation réelle de la personne qui sollicite un crédit et sa capacité à faire face.

Dans cet esprit il est proposé de créer, à l'instar de ce qui existe dans plusieurs pays européens, un fichier recensant l'ensemble des crédits octroyés pour l'acquisition de biens de consommation, ce registre étant tenu par les services de la Banque de France.

Ainsi, l'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi tend à instituer un seuil de taux d'endettement au-delà duquel un prêteur ne pourra agréer un crédit à la consommation. Ce taux d'endettement de référence sera fixé par décret, après concertation avec les établissements de crédits et les associations représentatives de consommateurs qui ont à connaître les situations de surendettement.

En conséquence, le prêteur devra établir, soit avant l'offre préalable, soit pendant le délai de sept jours prévu par les articles 3 et 4 de la présente proposition de loi, le taux d'endettement réel de la personne demandant l'emprunt. Pour ce faire, l'emprunteur sera tenu de communiquer au prêteur tout document permettant l'établissement de son taux d'endettement.

Le prêteur peut consulter le fichier national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels, créé par la présente proposition de loi en son article 5, après autorisation écrite de l'emprunteur qui transmet alors son code d'accès personnel à ce fichier.

Au-delà du simple effet couperet qui permet de refuser l'agrément à un contrat de crédit à une personne déjà endettée, cette disposition possède également une vertu pédagogique puisqu'elle permet de responsabiliser les deux parties. En effet, le prêteur ne pourra plus ignorer, légalement, la situation de l'emprunteur, tandis que l'emprunteur sera, par

le recours préalable à cette procédure, mis face à sa situation réelle d'endettement qu'il est souvent tenté d'occulter au moment de la souscription d'une offre de crédit à la consommation.

La responsabilité de l'organisme prêteur pourra être engagée s'il est avéré que celui-ci a accordé un prêt sans s'être assuré de la situation réelle de l'emprunteur.

L'**article 2** de la proposition améliore, en conséquence, l'information de l'emprunteur en précisant que l'offre préalable de crédit devra également rappeler les dispositions de l'article L. 311-8-1 du code de la consommation créées par l'article précédent.

Il convient d'ajouter que les sanctions classiques demeureront encourues pour les prêteurs ne respectant pas cette nouvelle procédure. Ainsi, aux termes de l'article L. 311-33, le prêteur sera déchu du droit aux intérêts et l'emprunteur ne sera tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu et, aux termes de l'article L. 311-34, le prêteur qui aura omis ces formalités sera puni de l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe.

L'**article 3** propose un délai de rétractation de sept jours, d'ores et déjà ouvert, à l'emprunteur pour tout contrat de prêt en supprimant la possibilité de prêt soumis à la seule acceptation de l'offre de prêt par l'emprunteur.

L'**article 4** aligne, de la même manière, le régime des contrats sans clause d'agrément sur celui des contrats qui en comportent une, en proposant ce même délai de réflexion préalable de sept jours à l'entrée en vigueur du contrat de crédit.

Les articles 3 et 4 suppriment donc toute distinction entre, d'une part, les contrats comportant une clause d'agrément et, d'autre part, ceux qui n'en comportent pas, l'article 1^{er} obligeant, par ailleurs, le prêteur à formuler cet agrément au regard de la situation d'endettement de l'emprunteur.

L'**article 5** prévoit la création d'un fichier positif permettant aux prêteurs de s'informer de la situation réelle de la personne à laquelle ils proposent un crédit et ainsi de mieux responsabiliser tant la personne qui sollicite le crédit que l'organisme qui l'accorde.

Afin de conserver la confidentialité légitime et normale de la situation des familles inscrites sur ce registre, la procédure de consultation

devra s'appuyer sur l'utilisation d'un code d'accès dont les données seront détenues par les bénéficiaires du ou des crédits en cours.

L'accès au fichier auquel le prêteur devra obligatoirement déclarer l'attribution d'un prêt ne sera possible pour ce dernier que si l'emprunteur donne son accord et transmet le code.

Telles sont les dispositions que nous vous demandons d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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 crédit ne peut être agréée par le prêteur lorsque le taux d'endettement de l'emprunteur qu'il a établi est supérieur à un seuil fixé par décret. À cette fin, l'emprunteur communique au prêteur tout document permettant l'établissement de son taux d'endettement.

« Ce décret est établi après concertation avec les établissements de crédit visés par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédits et les associations représentatives de consommateurs.

« Le prêteur peut consulter le fichier national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels, créé à l'article L. 316-6-1 du code monétaire et financier, après autorisation écrite de l'emprunteur qui transmet alors son code d'accès personnel à ce fichier. »

Article 2

Au quatrième alinéa (3°) de l'article L. 311-10 du même code, avant la référence : « L. 311-15 », est insérée la référence : « L. 311-8-1, ».

Article 3

Les deux premières phrases de l'article L. 311-15 du même code sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :

« Dans un délai de sept jours à compter de son acceptation de l'offre, l'emprunteur peut revenir sur son engagement. »

Article 4

La première phrase de l'article L. 311-16 du même code est ainsi rédigée :

« Le contrat accepté par l'emprunteur ne devient parfait qu'à la double condition que, dans le délai de sept jours, ledit emprunteur n'ait pas usé de la faculté de rétractation visée à l'article L. 311-15 et que le prêteur ait fait connaître à l'emprunteur sa décision d'accorder le crédit conformément aux dispositions de l'article L. 311-8-1. »

Article 5

La section 1 du chapitre III du titre I^{er} du livre III du code monétaire et financier est complétée par une sous-section ainsi rédigée :

« Sous-section 4

« Fichier national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels.

« *Art. L. 313-6-1.* – Il est institué un fichier national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré par la Banque de France.

« Il est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Les établissements de crédit visés par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit sont tenus de déclarer à la Banque de France les principales caractéristiques des crédits visés au premier alinéa.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser les informations visées au premier alinéa.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements de crédit, des informations nominatives contenues dans le fichier à la demande de ceux-ci dès lors qu'ils sont en mesure de prouver que la personne dont ils souhaitent connaître la situation d'endettement personnel leur a demandé un prêt pour des besoins non professionnels et transmis par écrit l'autorisation de le consulter ainsi que le code d'accès personnel au fichier.

« Il est interdit à la Banque de France et aux établissements de crédit de remettre à quiconque copie, sous quelque forme que ce soit, des informations contenues dans le fichier, sauf à l'intéressé lorsqu'il exerce son droit d'accès conformément à l'article 35 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, sous peine des sanctions prévues aux articles 43 et 44 de la même loi.

« Un règlement du comité de la réglementation bancaire, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du comité consultatif institué par l'article 59 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée, fixe notamment les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces informations.

« Dans les départements d'outre-mer, l'institut d'émission des départements d'outre-mer exerce, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci par le présent article.

« Les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État. »