

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1966.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité,

Par M. Marcel MARTIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Pierre Carous, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, André Dulin, André Fosset, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Marcel Martin, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jacques Richard, François Schleiter, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1840, 1952, 1959 et In-8° 538.

Sénat : 270 (1965-1966).

Mesdames, Messieurs,

Le texte pour lequel votre Commission des Finances doit formuler un avis a pour objet de définir et de réprimer l'usure, d'une part, et, d'autre part, de mettre un terme aux pratiques douteuses de certaines officines qui vivent de prêts d'argent ou de l'octroi de crédits.

Il n'est pas le premier du genre car l'usure est un mal vieux comme le monde : depuis les capitulaires d'Aix-la-Chapelle de 789 jusqu'au dernier en date, le décret-loi du 8 août 1935, on a tenté de frapper les usuriers sans y réussir vraiment et il n'est pas douteux que si le projet qui nous est soumis peut, dans une certaine mesure, prévenir des abus et diminuer les profits de prêteurs peu scrupuleux, il n'arrivera pas à éliminer l'usure dans son aspect le plus sordide.

On assiste à une recrudescence des pratiques usuraires, notamment dans les domaines du crédit immobilier et du crédit personnel octroyé pour l'achat des appareils qui contribuent au confort de la vie moderne, appareils électro-ménagers, récepteurs de radio ou de télévision, voitures neuves ou d'occasion. Les techniques des prêteurs se sont perfectionnées, les intermédiaires multipliés de telle sorte que l'on a pu constater l'existence de taux effectifs très élevés, 14 à 20 % pour le crédit à la construction, 24 % pour les automobiles d'occasion, 22 à 40 % pour le petit appareillage électrique ménager, taux pratiqués par des établissements financiers qui sont souvent les filiales de grands établissements bancaires et que le décret de 1935 ne permet pas de qualifier d'usuraires.

L'explication de cette recrudescence est simple. Les individus, les salariés plus particulièrement, ont vu leur niveau de vie s'élever peu à peu et ont acquis la certitude que leurs revenus ne feront que croître dans les années à venir : dans ces conditions — et compte tenu de l'environnement publicitaire obsessionnel qui est celui de la vie moderne — ils sont décidés à rémunérer très cher le capital qui leur permet d'anticiper sur leurs possibilités financières.

Quoi qu'il en soit — et pour rester dans le domaine propre à la Commission des Finances — il était nécessaire d'endiguer la poussée des taux qui met en cause le niveau raisonnable du loyer de l'argent, en général, et qui provoque des déperditions de sommes dont la collectivité pourrait faire un usage plus utile. Par ailleurs, l'abondance des prêts, en provoquant un gonflement de la demande, n'est pas étrangère aux tensions inflationnistes contre lesquelles nous n'avons pas encore trouvé de recours. Tel est l'objet du présent projet.

*
* *

La première section est consacrée à la définition de l'usure. Le décret-loi du 8 août 1935 qualifiait d'usurateur tout prêt consenti à un taux supérieur de plus de moitié à celui pratiqué par les prêteurs de bonne foi pour des opérations comportant les mêmes risques : référence vague qui a bien souvent embarrassé le juge de la répression.

La nouvelle définition, telle qu'elle apparaît dans les articles 1^{er}, 2 et 3 du projet, les seuls sur lesquels votre Commission a fait porter ses investigations, est nettement plus précise.

Dans l'*article premier* sont définis les deux termes de la comparaison d'où il ressortira qu'un prêt est ou non usuraire :

— le taux de référence est le taux effectif moyen pratiqué par les banques et les établissements financiers enregistrés par le Conseil national du crédit pour l'opération visée. Le Gouvernement a fait préciser par amendement que les taux en cause seraient rendus publics, ce qui aura l'avantage d'éclairer à la fois l'emprunteur et le juge ;

— le taux du prêt sera le taux effectif global dont la définition figure à l'article 3, c'est-à-dire compte tenu des frais, commissions ou rémunérations de toute nature, y compris celles des intermédiaires.

Il y aura usure quand le taux du prêt sera supérieur d'un quart au taux de référence.

- Mais, quoi qu'il en soit, le taux du prêt ne saurait dépasser :
- le taux effectivement admis par le Conseil national du crédit quand il s'agit d'une opération pour laquelle il existe une limite à ne pas dépasser ;
 - et, dans les autres cas, les normes les plus élevées admises par le Conseil national du crédit en matière de financement des ventes à tempérament.

A ces plafonds qui échappent au législateur, l'Assemblée Nationale a cru devoir ajouter, contre l'avis du Gouvernement, une autre limite absolue, le taux effectif global de 18 %, ce qui ne manque pas de poser un certain nombre de problèmes.

1° *Un problème financier* : il est à craindre que ce taux plafond devienne à l'usage le taux de droit commun, l'emprunteur, en l'absence de culture juridique, ignorant les subtilités des autres dispositions de l'article 1^{er}.

2° *Un problème juridique* : les juridictions pénales, compte tenu de la difficulté d'apprécier certaines données, et notamment celle de risque, auront, sans aucun doute, la tentation de se référer uniquement au butoir de 18 %.

Du point de vue de la technique du texte, on doit, en outre, observer qu'il est contradictoire de fixer un plafond de taux en pourcentage défini tout en admettant des plafonds intermédiaires établis suivant une méthode différente.

3° *Un problème économique enfin* : on risque de voir disparaître les prêts inférieurs à 1.000 F, utiles à la vie quotidienne puisqu'ils concernent l'équipement normal du foyer, avec comme conséquence une chute des commandes dans des secteurs éprouvés par le plan de stabilisation, notamment l'électroménager. En effet, dans cette catégorie de prêt, la part des frais fixes incompressibles (constitution de dossiers, correspondances, inspections) atteint le montant de l'intérêt proprement dit tel qu'il est fixé par le Conseil national du crédit : l'addition de ces deux éléments fait effectivement ressortir, pour la durée courte de ce genre de crédits, des taux supérieurs à 18 %.

A cette observation, votre Commission des Finances ajoutera une question pour laquelle elle souhaiterait une réponse claire de la part du Gouvernement : compte tenu de la rédaction ambiguë de l'article premier dont on pourrait prétendre qu'il ne vise que

les prêts d'argent, la vente à crédit et la location-vente sont-elles couvertes par le texte ? Si la réponse était négative, il conviendrait d'amender le projet en conséquence.

L'article 2 vise le cas des prêts indexés pour lesquels l'Assemblée Nationale, par mesure de symétrie avec l'adjonction effectuée à l'article premier, a fixé un plafond, applicable en tout état de cause, de 12 %.

Les remarques formulées ci-dessus pour les prêts non indexés demeurent valables. Il est à remarquer, en outre, que les prêts, souvent indexés, effectués par l'intermédiaire de notaires à des taux variant entre 10 et 12 %, auquel il faut ajouter le courtage, vont disparaître du marché des capitaux.

En ce qui concerne l'article 3, qui énumère les éléments du taux effectif global, votre Commission des Finances constate que sa sévérité, compatible avec les dispositions initiales des articles premier et 2, devient excessive dès lors que les butoirs de 18 et 12 % ont été établis par l'Assemblée Nationale.

La combinaison de l'article 3 qui inclut dans le taux effectif global même les commissions versées aux intermédiaires et des articles premier et 2 qui limitent ce taux effectif global à 18 et 12 % aboutira pratiquement à rendre impossible :

- 1° Les prêts de faible montant ;
- 2° Un grand nombre de prêts notariés.

*
* *

La seconde section a pour objet d'interdire le démarchage et la publicité, en matière de prêts d'argent et — adjonction de l'Assemblée Nationale — de ventes à tempérament, à certains intermédiaires qui échappent à la tutelle du Conseil national du crédit.

Deux articles ont retenu l'attention de votre Commission des Finances.

Article 7.

Cet article interdit la perception de toute somme représentative de provision, de commission, de frais de recherche, de démarches, de constitution de dossier ou d'entremise quelconque avant le versement des fonds prêtés.

Comment cette disposition, dont votre Commission ne met pas en doute le bien-fondé, est-elle conciliable avec les instructions données aux notaires de demander des provisions préalablement à la rédaction des actes ?

Article 9.

L'Assemblée Nationale a supprimé cet article qui avait pour objet d'interdire toute publicité en matière de prêts d'argent ou collecte de fonds du public à toute personne autre que les banques ou les établissements financiers enregistrés par le Conseil national du crédit.

Les arguments développés en faveur de la suppression sont d'importance : en donnant le monopole de la publicité à quelques organismes privilégiés, on fausse les règles de la concurrence et le loyer de l'argent risque de demeurer à un niveau trop élevé.

Mais les arguments en faveur du rétablissement du texte sont non moins forts : l'interdiction de faire de la publicité est la seule arme vraiment efficace contre le bas usurier qui profite des petites annonces pour appâter ses victimes et la seule protection que l'on puisse offrir à ceux qui, ayant eu un jour un pressant besoin d'argent, tombent définitivement dans les griffes des usuriers.

Le problème demeure donc posé et votre Commission des Finances est loin d'être persuadée du bien-fondé de l'interdiction de publicité.

*
* *

En résumé, le projet qui vous est soumis comporte des aspects positifs et devrait mettre un terme à des pratiques qui fleurissent à l'heure actuelle, mais il est illusoire de croire qu'il extirpera définitivement l'usure de la société tant l'imagination des usuriers est fertile et tant les besoins des faibles sont grands.