



N° 2131

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 décembre 2009.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LES TITRES I^{ER} (articles 1^{er} A à 15) ET IV (articles 20 à 27 *quater*) DU PROJET DE LOI (n° 1769), ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *portant réforme du crédit à la consommation*,

PAR M. Éric DIARD,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. – LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION, INSTRUMENT À DOUBLE FACE	11
A. UN DES MOTEURS DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....	11
1. Des formes diverses	11
2. Une contribution à la croissance.....	13
<i>a) Une diffusion assez significative</i>	13
<i>b) Un levier de la demande intérieure</i>	15
B. UN FACTEUR DE RISQUE DE SURENDETTEMENT POUR LES MÉNAGES.....	16
1. Si le crédit à la consommation n'est pas la cause principale du surendettement des ménages	16
<i>a) La prépondérance du surendettement passif</i>	17
<i>b) Les caractéristiques sociologiques des ménages surendettés</i>	17
2. ... le crédit revolving, lui, joue incontestablement un rôle aggravant important.....	18
II. – LA NÉCESSITÉ D'UN MEILLEUR ENCADREMENT JURIDIQUE	20
A. UNE OBLIGATION COMMUNAUTAIRE : LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2008/48/CE DU 23 AVRIL 2008	20
B. UNE PLUS GRANDE RESPONSABILISATION DES SOUSCRIPTEURS.....	21
1. Des emprunteurs plus éclairés et protégés	21
<i>a) Une publicité recentrée sur sa vocation informative, assortie d'une information précontractuelle plus exhaustive</i>	22
<i>b) Une capacité de désengagement confortée mais pas nécessairement plus avantageuse</i>	23
<i>c) La clarification du régime des cartes de fidélité ou bancaires pourvoyeuses de crédits</i>	24
<i>d) Des mesures pour éviter les crédits renouvelables permanents</i>	25
2. Des prêteurs soumis à davantage de contraintes.....	26
<i>a) Une évaluation de la solvabilité des emprunteurs approfondie</i>	27

<i>b) Une distribution de crédits sur le lieu de vente sujette à davantage d'exigences</i>	28
C. UNE AMÉLIORATION DE LA PRÉVENTION ET DU TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT.....	29
1. L'accélération du traitement des dossiers et de la mise en œuvre des garanties offertes aux intéressés	29
2. La simplification du déroulement des procédures.....	30
<i>a) L'implication directe des commissions de surendettement dans la mise en œuvre des plans de redressement et de rétablissement personnel</i>	31
<i>b) La réduction des délais d'inscription des ménages surendettés au fichier national des incidents de remboursement sur les crédits aux particuliers</i>	32
3. La perspective, à moyen terme, d'une instauration d'un fichier positif ?	33
EXAMEN EN COMMISSION	37
EXAMEN DES ARTICLES	43
TITRE I^{ER} – CRÉDIT À LA CONSOMMATION	43
Chapitre I ^{er} : Définitions et champ d'application.....	43
<i>Article 1^{er} A (nouveau)</i> (art. L. 313-3 du code de la consommation) : Refonte des catégories de prêts à la consommation pour la détermination des seuils de l'usure ...	43
<i>Article 1^{er} B (nouveau)</i> (art. L. 311-6 à L. 311-35, art. L. 311-37 du code de la consommation) : Coordinations légistiques.....	46
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 311-1 à L. 311-3 du code de la consommation) : Champ du régime du crédit à la consommation	47
Art. L. 311-1 du code de la consommation : Concepts	47
Art. L. 311-2 du code de la consommation : Définition des opérations de crédit concernées	50
Art. L. 311-3 du code de la consommation : Exclusions du champ d'application	51
Chapitre II : Publicité et information de l'emprunteur.....	54
<i>Avant l'article 2</i>	54
<i>Article 2</i> (art. L. 311-4 et L. 311-5 du code de la consommation) : Contenu et formalisme de la publicité.....	55
Art. L. 311-4 du code de la consommation : Indications afférentes aux montants et au coût du crédit.....	55
Art. L. 311-5 du code de la consommation : Formalisme requis	57
<i>Article 3</i> (art. L. 311-6, art. L. 311-7, art. L. 311-27, art. L. 311-28, art. L. 311-29 du code de la consommation) : Information de l'emprunteur avant la souscription du crédit.....	59
Art. L. 311-6 du code de la consommation : Indications permettant les comparaisons à la charge des prêteurs.....	59
Art. L. 311-7 du code de la consommation : Exemplaire gratuit de l'offre de contrat	62

Chapitre III : Conditions de formation du contrat	62
<i>Article 4</i> (art. L. 311-8, art. L. 311-8-1, art. L. 311-9, art. L. 311-10, art. L. 311-10-1[nouveau], art. L. 313-11 du code de la consommation) : Obligations de vigilance du prêteur	62
Art. L. 311-8 du code de la consommation : Sensibilisation et conseils de l'emprunteur	63
Art. L. 311-8-1 du code de la consommation : Obligation de formulation d'une offre de crédit amortissable alternative au crédit renouvelable	64
Art. L. 311-9 du code de la consommation : Évaluation de la solvabilité de l'emprunteur	65
Art. L. 311-10 du code de la consommation : Fiche supplémentaire d'information en cas de vente à distance ou sur le lieu de vente	66
Art. L. 311-10-1 du code de la consommation [nouveau] : Plafonnement de lots promotionnels et cadeaux offerts pour la souscription de crédits à la consommation ..	68
Art. L. 313-11 du code de la consommation : Interdiction de la modulation du commissionnement des vendeurs en fonction de la nature des crédits qu'ils font souscrire.....	68
Chapitre IV : Contenu et exécution du contrat de crédit	68
<i>Article 5</i> (art. L. 311-11 à L. 311-17-1 du code de la consommation) : Modalités de formation du contrat	68
<i>Article 6</i> (art. L. 311-18, art. L. 311-19, art. L. 311-20 du code de la consommation) : Formalisme et contenu du contrat	75
<i>Article 7</i> (art. L. 311-21 à L. 311-26 du code de la consommation) : Exécution du contrat	77
<i>Article 8</i> (art. L. 313-1 du code de la consommation) : Exclusion des frais notariés du taux annuel effectif global	81
Chapitre V : Dispositions applicables à certains contrats de crédit.....	82
<i>Article 9</i> (art. L. 311-27 à art. L. 311-29 du code de la consommation) : Crédit gratuit ...	82
<i>Article 10</i> (art. L. 311-30 à L. 311-41 du code de la consommation) : Crédits affectés....	83
<i>Article 11</i> (art. L. 121-20-11 du code de la consommation) : Coordinations au sein des dispositions relatives aux services financiers à distance	87
<i>Article 12</i> (art. L. 311-42 à L. 311-46 [nouveaux] du code de la consommation, art. L. 312-1-1 du code monétaire et financier) : Régime des opérations de découvert en compte	89
<i>Article additionnel après l'article 12</i> (art. L. 313-14-3 à art. L. 313-14-6 [nouveaux] du code de la consommation) : Instauration d'un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels.....	92
Chapitre VI : Dispositions applicables aux intermédiaires de crédit.....	98
<i>Article 13</i> (art. L. 321-2, art. L. 321-3, art. L. 321-4, art. L. 322-3, art. L. 322-5 du code de la consommation) : Obligations applicables aux intermédiaires de crédit	98
Chapitre VII : Sanctions - Procédure.....	99
<i>Article 14</i> (art. L. 311-47 à L. 311-49 [nouveaux] du code de la consommation) : Sanctions civiles et pénales à l'encontre des prêteurs et vendeurs	99

<i>Article 15</i> (art. L. 311-50 [nouveau] du code de la consommation) : Computation du délai de forclusion des procédures juridictionnelles dans les situations de surendettement.....	102
TITRE IV – PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET ADAPTATION DU FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS.....	104
Chapitre I ^{er} : Composition et compétences de la commission de surendettement....	104
<i>Article 20</i> (art. L. 331-1 du code de la consommation) : Composition et règles de décision des commissions départementales de surendettement.....	104
<i>Article 21</i> (art. L. 331-2, art. L. 331-3, art. L. 331-3-1, art. L. 331-3-2 [nouveau], art L. 331-5 du code de la consommation) : Procédure devant les commissions de surendettement.....	105
Art. L. 331-2 du code de la consommation : Rôle de la commission départementale de surendettement et détermination du montant des remboursements et du reste à vivre.....	106
Art. L. 331-3 du code de la consommation : Saisine de la commission et procédure..	108
Art. L. 331-3-1 du code de la consommation : Suspension de droit des procédures d'exécution dirigées contre les biens du débiteur.....	110
Art. L. 331-3-2 du code de la consommation [nouveau] : Saisine du juge aux fins de suspension des mesures d'expulsion du logement du débiteur.....	112
Art. L. 331-5 du code de la consommation : Saisine du juge de l'exécution pour la suspension des procédures d'exécution et la remise de l'adjudication en saisie immobilière.....	112
<i>Article 22</i> (art. L. 333-1-2 [nouveau], art. L. 333-2, art. L. 333-3 du code de la consommation) : Effacement des dettes, déchéance et champ d'application personnel des procédures de surendettement.....	113
<i>Article 23</i> (art. L. 331-7, art. L. 331-7-1, art. L. 331-7-2, art. L. 331-7-3 [nouveau], art. L. 331-8, art. L. 331-9 du code de la consommation) : Prerogatives des commissions de surendettement en matière d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.....	116
<i>Article 24</i> (art. L. 332-1, art. L. 332-2, art. L. 332-3 du code de la consommation) : Pouvoirs du juge de l'exécution à l'égard des mesures recommandées par les commissions de surendettement.....	121
Chapitre II : Procédure de rétablissement personnel.....	123
<i>Article 25</i> (art. L. 330-1 du code de la consommation) : Orientation du débiteur vers la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire.....	123
<i>Article 26</i> (art. L. 332-5, art. L. 332-6, art. L. 332-6-1, art. L. 332-9, art. L. 332-10, art. L. 332-11 du code de la consommation) : Déroulement de la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire.....	126
<i>Article 26 bis (nouveau)</i> (art. L. 331-12 [nouveau] du code de la consommation) : Rapport annuel d'activité des commissions de surendettement.....	130
<i>Article 26 ter (nouveau)</i> (art. 1756 du code général des impôts) : Remise des dettes fiscales dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel.....	130

Chapitre III : Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers	132
<i>Article 27</i> (art. L. 333-4 du code de la consommation) : Base légale du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers	132
<i>Article 27 bis (nouveau)</i> : Rapport au Gouvernement et au Parlement sur le principe de la création d'une centrale de crédits aux particuliers	136
<i>Article 27 ter (nouveau)</i> (art. L. 333-5 du code de la consommation) : Preuve de la consultation du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers par les établissements de crédit.....	138
<i>Article 27 quater (nouveau)</i> (art. L. 670-6 du code de commerce) : Durée d'inscription, en cas de faillite civile, au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.....	140
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	141
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	149

MESDAMES, MESSIEURS,

Le crédit à la consommation, accordé par des banques ou des sociétés de crédit spécialisées travaillant avec des vendeurs de biens et de services, sert à financer les achats des particuliers, notamment les grosses dépenses et les biens durables. À ce titre, il constitue l'un des piliers de la demande des ménages, elle-même composante majeure de la croissance française.

En France, les premières formes modernes du crédit à la consommation sont apparues à la fin du XIX^{ème} siècle, concomitamment à l'essor des grands magasins : en 1865, le fondateur d'un magasin de meubles systématise la vente par abonnement (« *bons Crépin* »). Par la suite, d'autres commerçants lui emboîtent le pas. Ce n'est pourtant qu'au lendemain de la première guerre mondiale que le crédit à la consommation se développe, notamment en raison de la croissance des ventes d'automobiles. Apparaissent ainsi la société pour la vente à crédit d'automobiles, créée en 1919 par Citroën en association avec la banque Lazard, puis la diffusion industrielle automobile par le crédit, créée en 1924 par Renault.

Progressivement, le crédit destiné à l'achat de biens et de services de consommation se généralise. Après la seconde guerre mondiale, les deux créations les plus marquantes sont celles de la société financière industrielle et commerciale (Sofinco) et du crédit à l'électroménager (Cetelem). Parallèlement, les modes de distribution du crédit évoluent. Les établissements spécialisés finissent par subir la concurrence des banques généralistes, restées en retrait jusqu'à la fin des années 1970. Par ailleurs, les modalités mêmes du crédit se diversifient, avec l'apparition notamment du crédit renouvelable.

Indubitablement, l'expansion du crédit à la consommation a accompagné l'avènement de notre société moderne actuelle.

Mais, au-delà de son indéniable dimension macroéconomique, ce mode de financement de la demande des ménages est néanmoins susceptible de favoriser, dans certains cas, des situations de surendettement que le législateur doit s'évertuer à empêcher. En la matière, pas moins de quatre textes législatifs sont intervenus depuis la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, dite « *Neiertz* », dans le but de protéger les consommateurs des excès auxquels peuvent parfois conduire des crédits à la consommation mal maîtrisés et évalués par leurs souscripteurs.

La France est certainement l'un des pays européens dont la législation est la plus exigeante à l'égard des prêteurs et la plus protectrice vis-à-vis des emprunteurs. On citera notamment à cet égard, le plafonnement des taux d'intérêts

effectifs (taux d'usure), l'instauration d'un délai de rétractation à l'égard des contrats de crédit souscrits (sept jours actuellement), la possibilité pour l'emprunteur qui connaît des difficultés passagères d'obtenir des délais de paiement, l'instauration d'une obligation de transparence dans les offres publicitaires (en 2001) et l'affirmation d'un droit pour le consommateur à être informé du coût réel du crédit (depuis 2003).

La mise en place du marché unique a néanmoins rendu nécessaire de procéder à une harmonisation par le haut des pratiques en Europe. La directive 87/102/CEE du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation avait posé des normes minimales à respecter au sein de la Communauté européenne. Toutefois, son contenu est rapidement apparu insuffisant. Depuis 2002, une nouvelle directive d'harmonisation maximale était donc en discussion. Sa maturation fut lente, tant la conciliation entre les intérêts des établissements de crédit et la préservation de la situation personnelle des consommateurs est un art délicat. Elle a néanmoins débouché sur la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs, que le présent projet de loi a vocation à transposer dans le code de la consommation.

Sur le fond, le texte adopté par le Sénat en première lecture le 17 juin 2009 ne procède pas à un bouleversement des grands équilibres posés dans le code de la consommation. Il en améliore substantiellement les garde-fous au niveau de la phase précontractuelle pour renforcer les garanties offertes aux emprunteurs et prévenir ainsi l'endettement subi plus que consenti. Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité saisir l'opportunité de la transposition de la directive 2008/48/CE pour retoucher les procédures de traitement du surendettement de manière à les rendre plus rapides et efficaces. L'enjeu, en cette période de crise économique sévère, est évidemment important.

L'encadrement de la relation contractuelle entre prêteurs et emprunteurs, la prévention et le traitement du surendettement constituent des sujets d'intérêt majeurs pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale. C'est la raison pour laquelle celle-ci a choisi de se saisir pour avis des titres I^{er} et IV du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation.

Il convient de se féliciter que le principe d'une procédure accélérée n'ait pas été retenu par le Gouvernement, de manière à permettre au débat parlementaire d'avoir lieu dans des conditions sereines. Lors de sa première lecture, le Sénat a souhaité ouvrir plusieurs sujets de discussion importants, relatifs notamment à la réforme de la fixation du taux de l'usure et à la perspective de l'instauration d'un fichier positif des ménages surendettés. Ces questions méritent assurément que l'Assemblée nationale s'y attarde. L'implication de plusieurs commissions concernées est, à cet égard, de nature à garantir un débat approfondi au service des Français.

I. – LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION, INSTRUMENT À DOUBLE FACE

Le crédit à la consommation, s'il dope la demande intérieure et représente à ce titre un instrument au service de l'économie, n'est pas exempt de risques pour les consommateurs, notamment les plus fragiles d'entre eux du point de vue financier. Toute réforme le concernant doit donc reposer sur un subtil équilibre entre, d'une part, la préservation de l'attractivité et de l'efficacité de l'outil financier et, d'autre part, la défense des intérêts des consommateurs.

A. UN DES MOTEURS DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Le crédit à la consommation, parce qu'il joue un effet de levier sur le volume de la consommation, remplit un rôle économique majeur. Fin 2008, 30 % des ménages français avaient souscrit un crédit de ce type et 10 % supplémentaires disposaient d'un découvert bancaire ; or, l'impact sur la croissance des dépenses réalisées par ce biais est estimé, selon le cabinet Athling Management ⁽¹⁾, à 5 % du produit intérieur brut (PIB) français, ce qui est très significatif.

1. Des formes diverses

Le marché du crédit à la consommation en France est très diversifié, que ce soit du point de vue de la typologie des opérations que de celui de leur distribution, des utilisations qui peuvent en être faites et même du profil des clientèles. Les principales formes revêtues par le crédit à la consommation sont notamment :

– le prêt personnel, non lié à une dépense précise. Portant sur quelques mois ou années, il attribue au consommateur une somme d'argent dont il dispose librement et qu'il rembourse par versements périodiques, le plus souvent mensuels. Son objectif est de permettre à l'emprunteur de faire face à toutes sortes de dépenses concernant des biens de consommation ou des services (frais d'étude, de rénovation, voyages, etc.), parfois de manière cumulative. Le taux annuel effectif global est plus élevé que pour un prêt affecté accordé dans un établissement de crédit, mais moindre que pour tout crédit souscrit sur un lieu de vente. Les règles d'acceptation et de rétractation sont assez strictes. Jusqu'à 21 500 euros, le remboursement anticipé n'entraîne pas de frais supplémentaires, à la différence des prêts immobiliers (assortis de pénalités de 3 % maximum) ;

(1) « Pour un développement responsable du crédit renouvelable en France », rapport réalisé par Athling Management pour le comité consultatif du secteur financier, décembre 2008.

– le crédit affecté à une dépense donnée. Lié à l’achat d’un bien ou d’un service, il n’entraîne d’obligations à l’égard du souscripteur qu’à compter de la livraison. La destination des fonds prêtés ne peut être modifiée. Ce type de crédit est le plus souvent proposé sur le lieu de vente et le financement est directement versé dans les mains du vendeur. Par ailleurs, le plafond résultant du taux de l’usure applicable y est deux fois supérieur à celui d’un prêt personnel classique ;

– le crédit renouvelable (plus connu sous le vocable de « *crédit revolving* »), crédit personnel permanent utilisé par tirages et souvent associé à l’utilisation d’une carte de fidélité et de crédit admise dans un réseau de commerçants. Par ce biais, le consommateur dispose d’un compte particulier abondé en permanence par un montant (une ligne de crédit appelée « *réserve* ») lui permettant de financer les achats de son choix. Le renouvellement du crédit s’opère au fur et à mesure des remboursements de l’emprunteur, dans la limite du montant autorisé et à concurrence de la partie remboursée. Cette formule, prorogée chaque année par tacite reconduction, présente l’avantage de la souplesse mais elle est généralement coûteuse et incite parfois à la surconsommation, voire au surendettement, du fait de l’absence de protections équivalentes à celles entourant les crédits affectés. En outre, le taux effectif global y est élevé, puisqu’il oscille généralement entre 16 % et 22 % ;

– les ouvertures de crédit, qui correspondent à un montant plafond d’emprunt accordé par une banque pour une durée donnée. En l’espèce, il convient de distinguer les autorisations de découvert, qui permettent aux titulaires de comptes bancaires courants de dépenser plus que les sommes créditrices, des facilités de caisse qui ne sont valables que quelques jours pour une période donnée, le compte devant redevenir créditeur avant que la facilité ne puisse jouer de nouveau ;

– enfin, les contrats de location vente, dans lesquels le consommateur n’est pas propriétaire du bien qu’il utilise mais s’engage à l’acheter à la fin du contrat, les loyers payés venant, totalement ou partiellement, en déduction de la vente, de même que les contrats de location avec option d’achat (encore appelés « *leasing* » ou « *crédit-bail* »), qui offrent au consommateur la faculté d’acheter le bien en cours de contrat ou à la fin de celui-ci, moyennant le versement d’une somme prédéterminée par le contrat.

Ainsi que le révèle l’étude d’impact accompagnant le projet de loi, la majorité des crédits à la consommation sont des prêts amortissables : les prêts personnels et les ventes à tempérament représentaient à eux seuls plus des deux tiers de l’encours de crédits de trésorerie aux ménages en 2008. Le crédit renouvelable, qui se situe quant à lui aux alentours de 20 % de l’encours des crédits de trésorerie aux particuliers, a accusé une diminution significative ces dernières années puisqu’il avoisinait une proportion égale à 27 % en 1993.

ENCOURS DES CRÉDITS DE TRÉSORERIE AUX PARTICULIERS EN SEPTEMBRE 2008

	Encours total	Part relative dans le total des encours de crédits de trésorerie aux ménages
Prêts personnels et ventes à tempérament	95,1 milliards d'€	67,7 %
Crédits renouvelables	28,6 milliards d'€	20,4 %
Autres crédits de trésorerie aux particuliers	16,8 milliards d'€	11,9 %
Total	140,4 milliards d'€	100,0 %

Source : Banque de France.

Cette ventilation des encours de crédit à la consommation est propre à la France. Une étude sur la demande des ménages en matière de crédit à la consommation publiée en janvier 2006 soulignait déjà, en des termes on ne peut plus clairs, les différences de situations au sein de l'Union européenne : « *les découverts en comptes courants correspondaient, fin 2003, à moins de 6 % de l'encours des crédits à la consommation en France, à plus de 9 % en Allemagne et, semble-t-il, à plus de 27 % au Portugal. L'utilisation des crédits renouvelables (souvent, mais pas exclusivement par carte) correspondait alors à moins de 4 % de l'encours de crédits à la consommation en Belgique, à moins de 6 % en Allemagne, à 22 % en France, à 31 % au Royaume-Uni et à plus de 50 % en Grèce.* »⁽¹⁾. Il reste que, pour l'essentiel, les motivations du crédit à la consommation sont les mêmes partout, les achats concernés portant essentiellement sur l'automobile, les biens d'équipement, les loisirs et les services de télécommunications.

2. Une contribution à la croissance

La croissance française dépend énormément de la consommation intérieure. Tous les outils qui alimentent celle-ci servent donc, par définition, l'expansion du pays.

a) Une diffusion assez significative

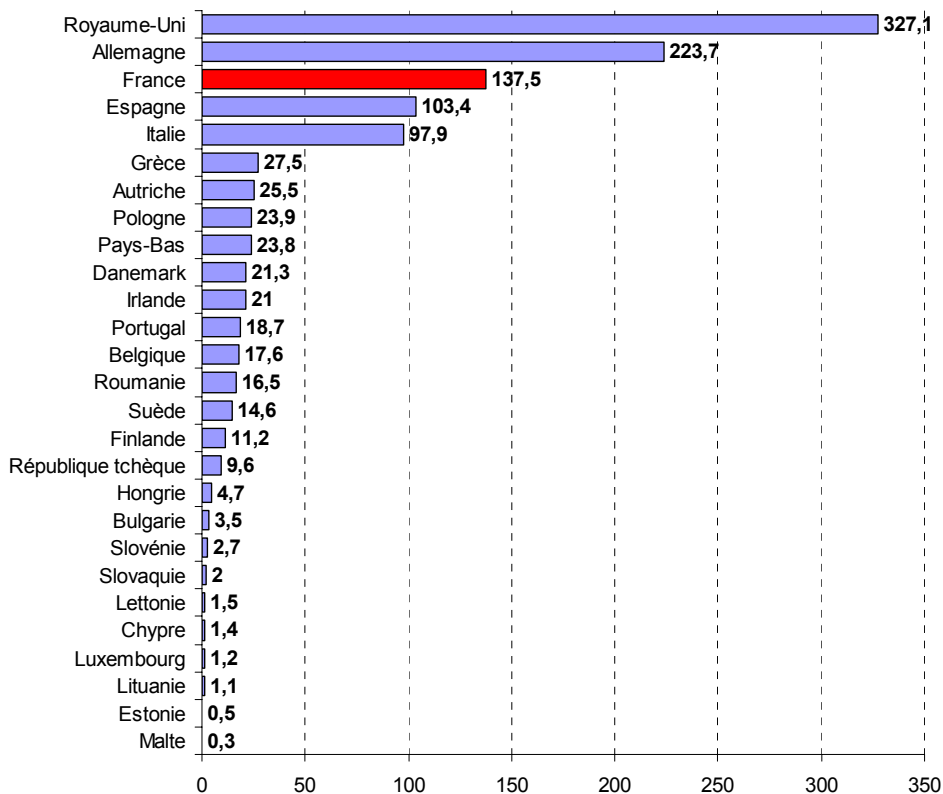
De 2002 à 2007, l'encours des crédits à la consommation a augmenté de 6,5 % par an en moyenne dans l'Union européenne et de 5,4 % par an en France. Toutefois, même s'il connaît un succès un peu moindre que dans d'autres pays européens, le crédit à la consommation représente un encours financier important.

Le ralentissement de la conjoncture économique, consécutif à la crise financière de l'automne 2008, a inévitablement eu des répercussions sur cette diffusion du crédit à la consommation auprès des ménages. L'an passé, le volume de la production de nouveaux crédits à la consommation a en effet diminué de 2,5 % et cette tendance s'est sensiblement accentuée sur le premier trimestre de 2009, avec un recul de 15,6 %.

(1) « *La demande des ménages en matière de crédit à la consommation et les ajustements nécessaires pour y répondre* », rapport réalisé par le BIPE et présenté par André Babeau pour le comité consultatif du secteur financier, janvier 2006, p. 8.

Sur l'encours global de 1 140 milliards d'euros, fin 2007, dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, le marché français du crédit à la consommation représentait 12 % (137,5 milliards d'euros), loin derrière le Royaume-Uni (327,1 milliards d'euros, soit 28,7 %), l'Allemagne (223,7 milliards d'euros, soit 19,6 %), mais devant l'Espagne (103,4 milliards d'euros, soit 9,1 %) et l'Italie (97,9 milliards d'euros, soit 8,6 %).

ENCOURS DE CRÉDITS À LA CONSOMMATION EN EUROPE À LA FIN 2007



Sources : Banques centrales, Banque centrale européenne, Asterès.

Les ménages français se situent un peu en deçà de la moyenne européenne pour ce qui concerne leur endettement à la consommation : alors que l'encours moyen par habitant de ce type de crédit s'élève à 2 320 euros au sein des États membres de l'Union, il se situe à 2 160 euros pour chaque Français, soit bien moins que les 5 000 euros moyens atteints par les habitants des îles britanniques.

De manière plus générale, l'encours du crédit à la consommation ne représente dans notre pays que le sixième des encours de crédits aux ménages, les prêts immobiliers constituant à eux seuls 74,4 % du total.

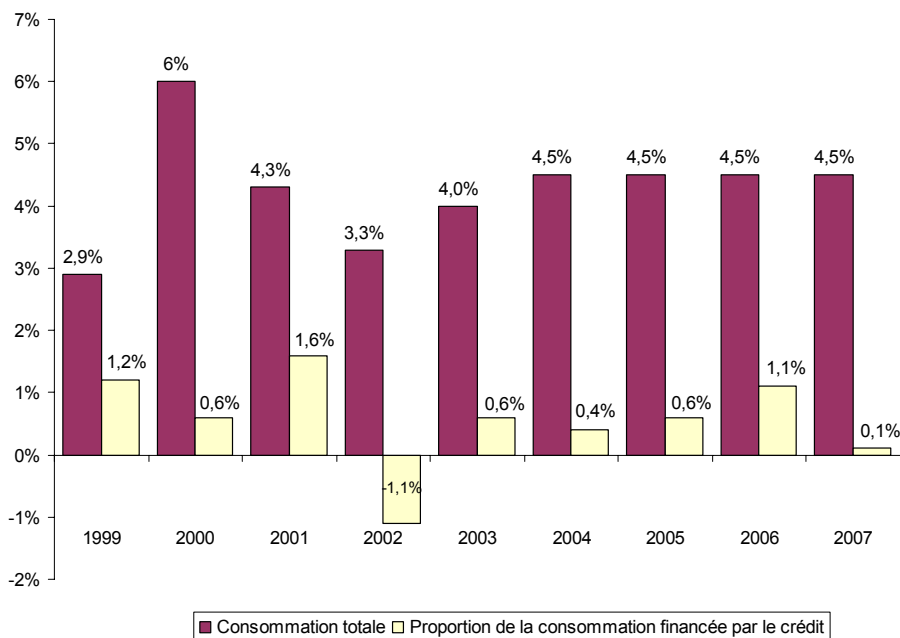
b) Un levier de la demande intérieure

Le crédit à la consommation permet aux ménages de planifier leurs besoins de financement, c'est-à-dire de financer des achats autrement qu'en prélevant sur leurs ressources propres. Du point de vue macroéconomique, il joue également deux rôles clés :

– un effet multiplicateur, d'une part, le crédit à la consommation agissant comme un levier sur le volume des dépenses des ménages par rapport à ce que leur permettrait leur seule épargne, ainsi que le montre le graphique suivant ;

LA CORRÉLATION ENTRE CROISSANCE DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES ET CONTRIBUTION DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

(en pourcentage du total de la croissance annuelle de la consommation)



Sources : INSEE, Commission bancaire, Asterès.

– un rôle stabilisateur, d'autre part, en ce qu'il atténue les fluctuations de conjoncture grâce au maintien de la capacité d'achat des ménages en dépit des variations de leur pouvoir d'achat, dont la crise actuelle souligne le caractère parfois très heurté. L'expérience montre que les ménages réduisent leur épargne, mais qu'ils recourent également au crédit à la consommation. À titre d'illustration, la Banque de France a mis en évidence⁽¹⁾ qu'en 2008 la dette des ménages a continué d'augmenter alors même que la crise les a incités à réduire leurs emprunts immobiliers (passés de 56,4 milliards après 75,0 milliards) : le rapport

(1) « Les comptes financiers de la Nation en 2008 », INSEE-Banque de France, 2009.

de leur dette à leur revenu disponible a ainsi augmenté pour s'établir à 74,4 % fin 2008 contre 71,7 % fin 2007. Autrement dit, face à la crise, les ménages ont réorienté leur endettement vers leurs besoins de consommation, contribuant par là même au cantonnement de la dégradation de la situation économique de la France (un recul du PIB de 3 % étant enregistré, soit un niveau relativement moindre qu'en Allemagne par exemple, où la récession a atteint - 6 % du PIB).

Selon le cabinet Athling Management, la part de la consommation financée à crédit est passée de 7,4 % en 1998 à 9,1 % en 2007, avec un pic à 9,7 % en 2001. De même, la contribution du crédit à la consommation à la consommation des ménages s'est élevée à 13,1 %.

Au total, il apparaît donc clairement que le crédit à la consommation est un instrument de dynamisation de la croissance utile pour l'économie. Il n'en demeure pas moins délicat à manier, tout spécialement par les ménages dont les revenus – et par conséquent les capacités de remboursement – sont modestes.

B. UN FACTEUR DE RISQUE DE SURENDETTEMENT POUR LES MÉNAGES

Si l'on recoupe les chiffres du rapport du Conseil économique et social avec ceux de l'Observatoire de l'endettement des ménages, le nombre de ménages surendettés en France avoisinerait actuellement 1,1 million. Le baromètre du surendettement établi à fin juin 2009 par la Banque de France indique, pour sa part, que le nombre total de dossiers déposés auprès des secrétariats des commissions de surendettement entre juillet 2004 et juin 2009 s'est élevé à 937 000, soit une moyenne de 187 500 par an. Sur le seul premier semestre de cette année, le nombre de dépôts a crû de 17 %, marquant ainsi un net infléchissement de tendance par rapport à la légère baisse observée jusqu'alors depuis 2005.

De fait, l'essentiel des cas de surendettement résulte d'accidents de la vie ou d'évolutions de la conjoncture et non de comportements de consommation et d'endettement compulsifs. Pour autant, la nature des crédits souscrits n'est parfois pas étrangère aux difficultés rencontrées par les ménages. C'est notamment le cas du crédit renouvelable.

1. Si le crédit à la consommation n'est pas la cause principale du surendettement des ménages ...

La souscription de crédits n'est pas la raison première du surendettement des ménages. Dès lors que les prêteurs étudient avec l'attention requise les demandes qui leurs sont adressées (la majorité des cas en France), les emprunteurs sont parfaitement solvables au moment de leur décision de recourir à ce type de financement de leur consommation. Le plus souvent, c'est lorsque l'équilibre des prêts se trouve bouleversé par la survenance d'événements personnels ou professionnels graves que les particuliers basculent dans une spirale de crédit incontrôlé.

a) La prépondérance du surendettement passif

Le phénomène du surendettement résulte de la conjonction de plusieurs facteurs économiques et sociaux. Les élus locaux, qui ont régulièrement à connaître des difficultés des ménages à travers l'action des centres communaux d'action sociale, le savent bien : la plupart des situations de surendettement résulte d'accidents professionnels, familiaux ou de santé.

Ces situations de surendettement passif, c'est-à-dire subies en raison d'une diminution accidentelle de ressources consécutive à une perte d'emploi, à un divorce ou à une maladie, notamment, demeurent majoritaires puisqu'elles représentent actuellement 75 % des cas, soit une augmentation de 11 points depuis 2001. La crise économique qui frappe le monde entier depuis l'automne 2008 ne devrait pas infléchir cette tendance. En effet, la perte d'emploi est à l'origine de 32 % des dossiers recensés, devant le divorce (15 %) et la maladie ou les accidents physiques (11 %).

ORIGINES DU SURENDETTEMENT DES MÉNAGES EN 2007

Nature du surendettement	Origines	Proportion dans l'ensemble des dossiers
ACTIVE	Trop de crédit	13,6 %
	Mauvaise gestion	6,0 %
	Logement trop onéreux	1,2 %
	Excès de charges	1,3 %
	Autres	3,3 %
	Total	25,4 %
PASSIVE	Licenciement / chômage	31,8 %
	Séparation / divorce	14,7 %
	Maladie / accident	11,3 %
	Baisse des ressources	6,2 %
	Décès	2,5 %
	Total	74,6 %

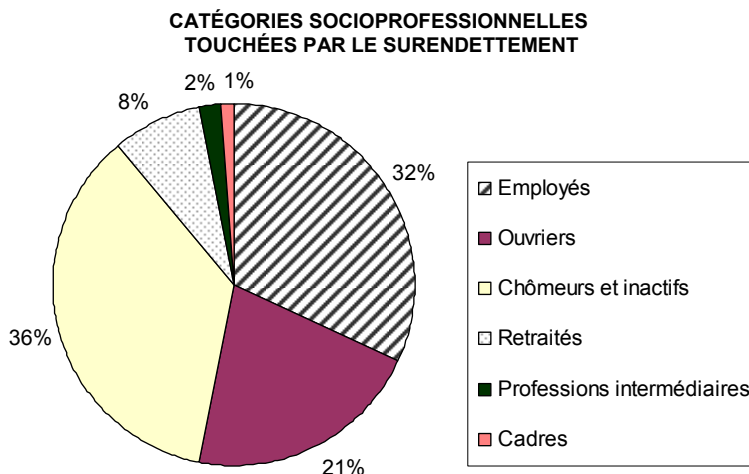
Source : Banque de France.

Il reste que l'implication d'une surconsommation et d'un excès de crédit, au titre du surendettement actif, n'est pas négligeable puisqu'elle intervient dans près de 13,6 % des cas.

b) Les caractéristiques sociologiques des ménages surendettés

Impliquée au plus près du traitement des situations de surendettement, la banque de France mène régulièrement des études sur le profil des personnes qui relèvent de cet état. La dernière en date, publiée dans le Bulletin n° 175 du premier trimestre 2009, donne un aperçu pour le moins récent et fidèle des populations plus particulièrement concernées. Cette analyse est assurément utile pour mieux comprendre les causes et la part d'implication du crédit dans la spirale du surendettement.

L'on y apprend notamment que 66 % des personnes surendettées sont des personnes vivant seules, dont la plupart (49 %) n'ont pas d'enfant à charge. La tranche d'âge de 35 à 54 ans demeure la plus représentée, avec 56 % du total des dossiers, mais le nombre de personnes âgées surendettées ne cesse de croître, puisque les plus de 55 ans représentent désormais 19 % des cas. De même, les employés et les ouvriers sont les catégories socioprofessionnelles les plus touchées, en cumulant à elles deux 53 % des situations.



Source : Banque de France, 2009.

Sans grande surprise, plus le niveau de revenu est faible, plus l'exposition au risque de surendettement est forte. En effet, les revenus nets des ménages surendettés n'excèdent pas le salaire minimum interprofessionnel de croissance dans 55 % des cas (en hausse de 10 % par rapport à 2001).

Dans le même ordre d'idées, il est exceptionnel que les personnes en situation de surendettement disposent d'un quelconque patrimoine : 8 % seulement possèdent un bien immobilier (contre 10 % en 2004) et 40 % un véhicule automobile d'une valeur moyenne inférieure à 7 600 euros (contre 50 % en 2004).

Enfin, bien peu de personnes surendettées peuvent recourir à une épargne : elles sont actuellement de l'ordre de 4 % contre 5 % en 2004. Par voie de conséquence, il n'est pas rare que leur état coïncide avec la souscription d'un ou de plusieurs crédits, notamment non assortis d'échéances.

2. ... le crédit revolving, lui, joue incontestablement un rôle aggravant important

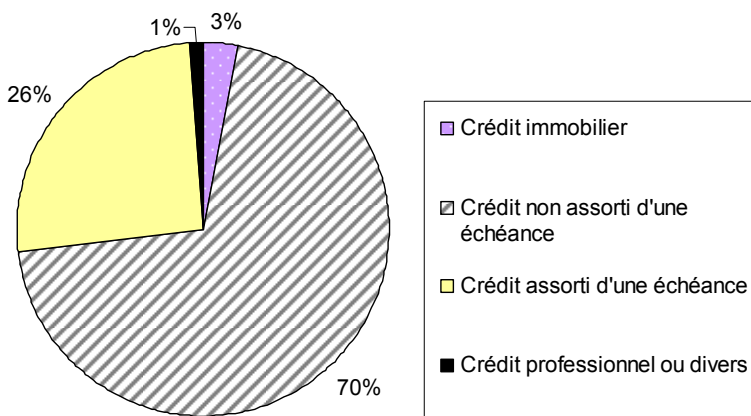
Si le crédit n'est pas toujours en soi à l'origine du surendettement, il participe à l'apparition de ce type de situations. Comme l'a fort justement

démontré le rapport de Mme Pierrette Crosemarie au nom du Conseil économique et social en 2007 ⁽¹⁾, 40,7 % des ménages endettés ne le sont qu'à raison des crédits de trésorerie et environ 10 % des ménages n'utilisent que le découvert bancaire.

Dans 60 % des dossiers, la part de l'endettement financier représente au moins 75 % de la totalité des dettes. L'essentiel des dossiers de surendettement concerne des crédits à court terme, dont les montants varient entre 17 600 euros pour les crédits assortis d'une échéance, tels que les prêts personnels ou les crédits affectés, et 19 900 euros pour ceux non assortis d'une échéance, c'est-à-dire les crédits renouvelables et les découverts bancaires.

Les statistiques publiées au premier trimestre 2009 par la Banque de France confortent ce constat, en soulignant clairement la forte implication des crédits renouvelables et des découverts bancaires dans les dossiers de surendettement. Ceux-ci représentent 70 % de l'ensemble des crédits dénombrés dans les dossiers. Les autres catégories de crédits à la consommation (crédits affectés, prêts personnels) représentent quant à eux un peu plus de 26 % de l'ensemble.

**POIDS DE CHAQUE TYPE DE CRÉDIT
DANS LES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT**



Source : Banque de France, 2009.

À plusieurs égards, le crédit renouvelable fait figure de facteur aggravant des situations précaires. Conçu initialement comme un instrument permettant aux emprunteurs de faire face à des dépenses de consommation courante de faible montant, au prix de taux d'intérêt souvent prohibitifs, il constitue un redoutable ingrédient de surendettement lorsque les ménages y recourent de manière plus systématique et pérenne – notamment à la suite d'un accident de la vie –, sans

(1) « Le surendettement des particuliers », rapport présenté par Mme Pierrette Crosemarie au nom de la section des finances du Conseil économique et social, p. 11-12 et 13.

même se rendre compte que l'amortissement du capital prend alors une part accessoire par rapport à la charge des intérêts.

Force est de reconnaître, en outre, que le circuit de distribution de ce type de crédits n'est pas exempt de reproches. Comment expliquer, sinon, que les ménages surendettés ont souscrit, en moyenne, huit crédits renouvelables ? C'est dire l'enjeu d'un meilleur encadrement des pratiques de promotion et de souscription de ce type de crédits, poursuivi par le présent projet de loi.

II. – LA NÉCESSITÉ D'UN MEILLEUR ENCADREMENT JURIDIQUE

Le caractère évolutif du crédit à la consommation et du phénomène du surendettement implique une adaptation régulière du droit qui les régit. En effet, si le code de la consommation se montre d'ores et déjà très protecteur à l'égard des emprunteurs, il n'est pas inutile de l'améliorer, notamment au regard des exigences plus favorables prévues par la réglementation communautaire et des enseignements tirés de la pratique s'agissant des ménages en difficultés.

A. UNE OBLIGATION COMMUNAUTAIRE : LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2008/48/CE DU 23 AVRIL 2008

Ainsi que cela a été précédemment souligné, la réglementation communautaire s'est progressivement faite de plus en plus précise et contraignante en matière de contractualisation de crédits à la consommation. La directive 2008/48/CE du 23 avril 2008, qui se substitue à une précédente directive datant de 1986, entend obliger les États membres de l'Union européenne à procéder à une harmonisation assez poussée de leurs législations nationales, les États membres ne pouvant s'en départir que s'agissant des dispositions non qualifiées d'« *harmonisées* ». La date butoir de la transposition est fixée au 12 mai 2010 et, de manière opportune, le Gouvernement s'évertue à respecter les délais malgré un ordre du jour parlementaire chargé.

La directive 87/102/CEE, modifiée en 1990 et 1998, présentait le défaut de n'exiger qu'une harmonisation *a minima* des droits nationaux, conduisant les États membres à prendre des initiatives complémentaires parfois divergentes pour protéger leurs consommateurs. L'abandon des frontières exige aujourd'hui que les conditions de souscription et de distribution du crédit à la consommation répondent, d'un pays à l'autre, aux mêmes garanties. En outre, les modalités de distribution et les pratiques commerciales ont évolué, de sorte que le cadre actuel est désormais dépassé.

La directive du 23 avril 2008, qui a fait l'objet de multiples débats au niveau européen entre le mois de septembre 2002 et son adoption, s'efforce de pallier les imperfections de sa devancière tout en apportant un niveau élevé de protection pour les souscripteurs de crédit. À cet effet, elle induit quelques

modifications dans le droit de la consommation actuel, qui offre pourtant déjà des garde-fous significatifs, sur lesquelles il n'est pas inutile d'insister :

– elle définit d'abord le prêt responsable, en se fondant sur le devoir d'explication du prêteur, en lui imposant de vérifier la solvabilité de l'emprunteur et en prévoyant de multiples sensibilisations du consommateur sur les conséquences du crédit qu'il envisage de souscrire ;

– elle élargit ensuite le champ des garanties du code de la consommation aux crédits d'un montant excédant 21 500 euros et inférieurs à 75 000 euros ;

– de même, elle pose le principe de la remise aux emprunteurs potentiels d'une fiche standardisée d'information précontractuelle, présentant des indications normalisées sur les conditions et le coût du crédit ;

– elle encadre également plus rigoureusement la publicité sur ce type d'opérations ;

– enfin, elle allonge le délai de rétractation des consommateurs de sept à quatorze jours.

Plus encore que la perspective d'engagement d'une procédure pour manquement d'État, c'est la nécessité de permettre une application généralisée des nouvelles règles afférentes aux contrats de crédit à la consommation à compter de la mi-mai 2010 qui justifie une transposition, dans les délais requis, de cette directive dans notre droit national. De surcroît, au-delà de l'adoption de la loi, un nombre assez important de textes réglementaires devra être publié avant l'échéance fixée par la directive. En outre, les établissements de crédit ainsi que les intermédiaires concernés par la réforme auront eux aussi à s'adapter d'ici là.

B. UNE PLUS GRANDE RESPONSABILISATION DES SOUSCRIPTEURS

L'objectif du projet de loi est de favoriser l'émergence d'un crédit plus responsable, reposant sur la formation de contrats sur le contenu desquels les parties émettent un consentement le plus éclairé et avisé possible. À cet effet, le texte comporte un certain nombre de prolongements utiles aux garanties déjà prévues par le droit français de la consommation.

1. Des emprunteurs plus éclairés et protégés

Parce qu'elle porte sur des montants souvent faibles au regard de ce qu'ils peuvent atteindre dans le cadre d'un crédit immobilier par exemple, la souscription d'un crédit à la consommation est devenue de plus en plus banale, au point que les consommateurs n'en perçoivent pas toujours les implications. De ce fait, l'asymétrie entre situations des emprunteurs et des prêteurs justifie plus que jamais qu'une protection particulière soit accordée aux premiers par le droit de la consommation.

a) Une publicité recentrée sur sa vocation informative, assortie d'une information précontractuelle plus exhaustive

Les articles L. 121-1 à L. 121-15 du code de la consommation prohibent les publicités trompeuses ou mensongères, dans le cadre de la répression des pratiques commerciales déloyales. Ces règles s'appliquent à la publicité pour les crédits à la consommation ; cette dernière se voit néanmoins aussi régie par des dispositions particulières, figurant à l'article L. 311-4 du même code.

Aux termes du droit en vigueur, ce type de publicité doit en effet comporter un ensemble d'indications essentielles : l'identité du prêteur ; la nature, l'objet et la durée de l'opération, ainsi que son coût total et le taux effectif global annuel du crédit ; le montant des remboursements par échéance, en y incluant le coût de l'assurance ; enfin, le nombre d'échéances. En dépit de ces exigences, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) continue de mettre à jour des pratiques agressives et, parfois, des informations ambigus.

Il n'est donc pas inutile d'améliorer le régime de la publicité pour les crédits à la consommation, comme y invite la directive 2008/48/CE. En l'espèce, le projet de loi procède à un certain nombre d'avancées significatives :

– en premier lieu, il complète la liste des caractéristiques obligatoires par la mention du montant total dû par l'emprunteur, en insistant sur la taille des caractères devant être utilisés, qui ne pourront être inférieurs à ceux d'autres indications telles que le taux promotionnel ;

– en deuxième lieu, il harmonise les informations données aux consommateurs, afin de leur permettre de comparer les offres, en imposant aux annonceurs de formuler des exemples représentatifs ;

– en troisième lieu, il interdit les messages laissant entendre qu'un prêt ou qu'une opération de regroupement de crédits améliore la situation financière de l'emprunteur ;

– enfin, en dernier lieu, il prévoit dans toute publicité relative à un crédit à la consommation l'avertissement selon lequel un crédit engage celui qui le souscrit et doit à ce titre être remboursé ainsi qu'une sensibilisation du consommateur afin qu'il vérifie préalablement à tout engagement contractuel sa propre solvabilité.

Parallèlement, le projet de loi intègre entre la publicité et la phase proprement contractuelle une nouvelle exigence d'information du consommateur, qui se formalise à travers la remise d'une fiche d'information standardisée accompagnant la formulation, par le prêteur, d'une offre de crédit. Cette initiative vise surtout à encadrer la distribution de crédit sur les lieux de vente. Le contenu de cette fiche, précisé par la voie réglementaire, devrait être assez complet si l'on

en juge la directive 2008/48/CE. De la sorte, la sensibilisation du souscripteur de crédit se trouvera renforcée.

Les manquements au formalisme ainsi prévu entraîneront une déchéance de la totalité du droit à intérêts.

Grâce à ces nouvelles indications, les consommateurs disposeront d'une information tout à la fois plus sincère sur les taux promotionnels et plus exhaustive sur le coût des crédits, notamment renouvelables. Incités plus explicitement à effectuer des comparaisons, ils prendront davantage conscience des engagements qu'ils envisagent de prendre et, par voie de conséquence, ils feront preuve d'une vigilance accrue.

b) Une capacité de désengagement confortée mais pas nécessairement plus avantageuse

Le consommateur dispose de deux manières de se désengager d'un crédit à la consommation : soit en exerçant son droit de rétractation, dans les délais prévus par la loi, soit en remboursant de manière anticipée le capital et les intérêts dus.

La France peut s'enorgueillir d'avoir, la première, imposé un délai de rétractation permettant aux consommateurs de revenir sur une décision prise à vif, parfois sans véritable réflexion. Aux termes de l'article L. 311-15 du code de la consommation, ce délai est actuellement de sept jours à compter de l'acceptation de l'offre de crédit par l'emprunteur. Tant qu'il n'est pas écoulé, aucune opération destinée au paiement ne peut intervenir, sous peine d'amende de 30 000 euros ; une exception existe cependant en matière de crédits affectés, dès lors que le consommateur renonce à son droit de rétractation dans les trois jours suivant le contrat. La rétractation n'entraîne aucun frais pour le consommateur et, dans le cas d'un crédit affecté, elle a pour conséquence directe l'annulation de la vente.

Tirant les conséquences du contenu de la directive du 23 avril 2008, le projet de loi entend porter le délai de rétractation – et donc de réflexion – des consommateurs à quatorze jours.

En matière de remboursement anticipé, le droit français est aujourd'hui plutôt protecteur puisque l'article L. 311-29 du code de la consommation écarte l'application de frais en de telles circonstances. Le projet de loi revient partiellement sur cette possibilité, non par souci de réduire les droits des consommateurs mais par nécessité de conformer les dispositions du code de la consommation avec le droit qui prévaut au niveau communautaire.

Désormais, aucune indemnité de remboursement anticipé ne sera due en exécution des contrats d'assurance crédit, d'emprunts à taux variables, de découverts, de crédits renouvelables et de tous autres crédits à la consommation d'un montant inférieur à 10 000 euros. Dans les autres cas, une indemnisation sera admise, sous réserve qu'elle s'inscrive dans un plafond de 1 % du montant

remboursé pour les crédits courant sur une durée supérieure à un an ou dans un plafond de 0,5 % en cas de durée restante inférieure.

De fait, la majorité des crédits à la consommation continuera à échapper à l'application de frais, excepté ceux portant essentiellement sur des véhicules automobiles.

c) La clarification du régime des cartes de fidélité ou bancaires pourvoyeuses de crédits

L'observatoire de la sécurité des cartes de paiement, créé par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, recense 85,4 millions de cartes de ce type en circulation en France, parmi lesquelles 58,2 millions sont des cartes interbancaires, c'est-à-dire acceptées partout, et 27,2 millions des cartes privatives, qui n'ont d'usage que dans un réseau limité d'enseignes ⁽¹⁾.

Les fonctionnalités des cartes de fidélité sont souvent perçues de manière confuse par leurs titulaires. De plus en plus rares sont celles qui se bornent seulement à accorder des avantages commerciaux en fonction du volume des transactions. Désormais, un nombre croissant associe la dimension d'une carte de fidélité à celle d'une carte de crédit, le plus souvent renouvelable.

Quand bien même l'article L. 311-9 du code de la consommation exige déjà que toute carte support d'un crédit renouvelable doive comporter la mention de son caractère de carte de crédit, la complexification croissante de ces supports commerciaux expose les consommateurs à des actes mal cernés ou inconscients, qu'il s'agisse de la souscription d'un crédit renouvelable non véritablement souhaitée ou du paiement à crédit en caisse par inadvertance. Le projet de loi cherche à prendre en compte ce nouveau contexte, sans pour autant interdire le couplage d'une fonction de carte de crédit à une carte de fidélité classique.

À cet effet, il est tout d'abord prévu que toute carte servant aussi à la mise en œuvre d'un crédit renouvelable relève de la nouvelle procédure d'octroi de crédit, plus exigeante et formelle que pour la simple adhésion à une carte de fidélité classique.

Ensuite, il est explicitement interdit de lier l'octroi d'avantages commerciaux à l'utilisation d'un paiement à crédit au moyen d'une carte privative ; de la sorte, les consommateurs ne se verront plus incités à souscrire des crédits non désirés pour bénéficier d'avantages clients.

Enfin, chaque carte de fidélité ouvrant droit à une réserve de liquidités devra obligatoirement comprendre une fonction de paiement au comptant (immédiat ou en différé de paiement), la fonction de crédit ne pouvant être activée qu'avec l'accord exprès de son titulaire : l'association française des sociétés

(1) Rapport annuel 2008 de l'observatoire de la sécurité des cartes de paiement, 3 juillet 2009, p. 17.

financières évalué à 16 millions le nombre de cartes de fidélité qui pourraient ainsi disparaître ⁽¹⁾.

À l'initiative du Sénat, le texte intègre également un volet spécifique aux cartes bancaires assorties d'une réserve de crédit renouvelable. Ce type de cartes, s'il ne concerne que plusieurs centaines de milliers d'unités, est en plein essor et présente lui aussi des risques potentiels pour les consommateurs en ce qu'il associe la mise à disposition permanente de liquidités, moyennant un taux d'intérêt significatif, à l'usage d'une carte de paiement classique. Par cohérence avec les objectifs poursuivis par le projet de loi, il a donc été prévu par les sénateurs que l'utilisation de la fonction de crédit renouvelable de ces nouvelles cartes ne pourra intervenir qu'avec l'accord exprès du consommateur au moment de chaque paiement.

Pour l'ensemble des cartes de fidélité et de paiement offrant des possibilités de crédit renouvelable, la publicité sera tenue d'informer le consommateur sur les modalités d'utilisation du crédit associé.

d) Des mesures pour éviter les crédits renouvelables permanents

Le fonctionnement relativement souple du crédit renouvelable, qui permet à l'emprunteur de choisir le rythme auquel il décide de rembourser le capital mis à sa disposition, n'est pas exempt d'effets pervers. D'un mécanisme de soutien immédiat à la consommation, le système est progressivement passé à un endettement permanent, auto-entretenu.

À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler deux constats éclairants dressés par le cabinet Athling Management dans son étude sur le crédit renouvelable pour le compte du comité consultatif du secteur financier (CCSF), publiée en décembre 2008 ⁽²⁾ :

– en premier lieu, sur les 43,2 millions de comptes de crédit renouvelable ouverts et déclarés en 2007, seuls 46 % étaient actifs, soit 20 millions ;

– en second lieu, le portefeuille des comptes de crédit renouvelable est globalement ancien puisque plus de 50 % des comptes encore ouverts fin 2007 l'étaient depuis cinq ans, la proportion atteignant 66 % pour les comptes ouverts depuis plus de trois ans.

Le crédit renouvelable apparaît donc comme un instrument qui ne correspond pas toujours à un besoin et, au demeurant, les modalités de son remboursement, caractérisées notamment par un taux d'intérêt assez important, conduisent entre autres à ce qu'il perdure pour les ménages en situation précaire.

(1) Rapport n° 447 de M. Philippe Dominati au nom de la commission spéciale du Sénat, en première lecture, 2 juin 2009, p. 105 (2008-2009).

(2) « Pour un développement responsable du crédit renouvelable en France », rapport réalisé par Athling Management pour le CCSF, décembre 2008, p. 18.

Naturellement, il ne saurait être question d'interdire la distribution de crédit renouvelable car il s'agit d'un moyen de financement important pour l'équilibre économique de certains secteurs d'activité. En l'espèce, la vente par correspondance réalise 40 % de son chiffre d'affaires grâce à lui, de même que la distribution spécialisée pour 25 % de son activité ou les grands magasins pour 10 %. Ceci explique que le projet de loi se contente d'apporter de nouveaux garde-fous au dispositif actuel.

Il pose notamment le principe d'une dénomination commune de ce type d'opérations, alors que le vocable actuellement employé (crédit revolving, compte permanent, crédit permanent, réserve d'argent etc.) peut entraîner, parfois à dessein, une certaine confusion dans l'esprit des consommateurs. Désormais, il s'agira dans tous les cas de crédits renouvelables.

Le projet de loi impose ensuite que chaque échéance de remboursement comprenne un amortissement minimum du capital, de manière à rendre effectif le paiement par les mensualités versées d'une partie des sommes empruntées. Actuellement, les durées d'amortissement s'échelonnent entre deux et quinze ans, conduisant le plus souvent les emprunteurs à ne rembourser que les intérêts et, par voie de conséquence, à conserver leur crédit très longtemps. Il convient de rompre avec cette logique, qui n'est pas sans expliquer l'apparition de certaines situations de surendettement actif.

Dans le même esprit, le texte prévoit d'insérer dans le relevé de compte mensuel une estimation de la durée restante pour rembourser le capital emprunté, sur la base de la dernière mensualité versée. L'objectif est ici de rendre l'emprunteur pleinement conscient de son rythme d'amortissement.

Enfin, afin de limiter les risques de crédit non maîtrisé, il est également précisé que toute augmentation du montant maximum de tirage autorisé sur une ligne de crédit renouvelable s'assimile à un nouveau contrat. De la sorte, l'opération se trouvera soumise aux mêmes impératifs que l'ouverture d'un nouveau crédit à la consommation, qu'il s'agisse de l'information de l'emprunteur (à travers la fiche standardisée, notamment), de son droit à rétractation (porté à quatorze jours) ou des obligations pesant sur le prêteur (en ce qui concerne l'évaluation de la solvabilité du consommateur, entre autres).

2. Des prêteurs soumis à davantage de contraintes

Corrélativement à la responsabilisation des emprunteurs, il importe de rendre les prêteurs davantage concernés par les risques qu'une opération de crédit à la consommation peut comporter. Par-delà un éventuel surendettement, il leur revient en effet d'éviter la souscription de contrats dont la non-exécution a aussi des incidences importantes sur leur propre activité et leurs résultats.

a) Une évaluation de la solvabilité des emprunteurs approfondie

À titre liminaire, il n'est pas inutile de rappeler que le taux de défaillance des emprunteurs sur les crédits à la consommation n'est pas excessif, comme le révèle l'étude du cabinet Athling Management précédemment mentionnée : en 2007, 85 % des mensualités n'ont connu aucun retard de paiement et 9 % ont connu un retard n'excédant pas soixante jours ; en volumes financiers, les retards n'ont concerné que 3 % des mensualités⁽¹⁾. Pour autant, les établissements de crédit et leurs intermédiaires restent régulièrement pointés du doigt, au motif qu'ils continuent de prêter sans discernement à des clients présentant de réels risques de solvabilité.

Le cadre juridique régissant actuellement les obligations des prêteurs lors de la formation des contrats de crédit, qui comporte un devoir de mise en garde et l'interdiction de l'octroi de prêts excessifs, a une origine largement jurisprudentielle. Si le code de la consommation est relativement muet en la matière, la Cour de cassation a pour sa part considéré qu'il incombe aux établissements de crédit de vérifier les capacités financières de leurs emprunteurs et de ne pas leur accorder un prêt excessif au regard de leurs capacités contributives⁽²⁾.

Dans les faits, il est vrai que les pratiques d'évaluation de cette solvabilité demeurent variables selon les établissements de crédit ou leurs intermédiaires. Pour y remédier, et tirant en cela les conséquences des dispositions innovantes de la directive du 23 avril 2008 sur le sujet, le projet de loi donne donc un statut légal aux principes posés par le juge, dont il précise les contours.

C'est ainsi que le nouvel article L. 311-9 du code de la consommation disposera que, avant de conclure le contrat de crédit, le prêteur évalue la solvabilité de l'emprunteur à partir d'un nombre suffisant d'informations, y compris celles que lui fournit, à sa demande, le consommateur désireux de souscrire un crédit. À cet effet, il lui sera notamment possible de consulter le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), avant de prendre sa décision d'octroyer ou non le crédit sollicité.

La déchéance totale ou partielle des intérêts, sur décision judiciaire, sanctionnera tout manquement à l'obligation pesant désormais sur les prêteurs aux termes de la loi.

Il est permis de s'interroger sur la portée de cette consultation du FICP, prévu à l'article L. 333-4 du code de la consommation et géré par la Banque de France, dès lors qu'il ne reflète que partiellement les risques de solvabilité des emprunteurs en ne recensant que ceux qui ont déjà éprouvé des difficultés à honorer leurs remboursements. Ces dernières années, un débat s'est fait jour de manière assez récurrente sur l'instauration ou non d'un fichier dit « positif », tenu

(1) *Op. cit.*, p. 62.

(2) *Cass. ch. mixte*, 12 juillet 2005 et 29 juin 2007.

par la Banque de France, et recensant l'ensemble des emprunts et crédits détenus par les particuliers, de manière à permettre aux établissements prêteurs d'avoir une vision globale de la capacité de remboursement des personnes sollicitant un nouveau prêt. Plusieurs pays, à l'instar de la Belgique en 2003, ont mis en place de tels dispositifs, avec quelques succès semble-t-il en matière de prévention du surendettement.

Lors de la première lecture du texte au Sénat, le Gouvernement a consenti à ce qu'une commission pluraliste étudie la question et se prononce dans les trois ans à venir. Il s'agit d'un premier pas, dans un contexte marqué par un défaut de consensus patent qui affecte aussi bien les représentants des consommateurs, que ceux des établissements de crédit ou les institutions publiques.

b) Une distribution de crédits sur le lieu de vente sujette à davantage d'exigences

De nombreuses critiques relatives à l'octroi parfois abusif de crédits à la consommation portent sur leur distribution sur les lieux de vente. Dans cette configuration, le prêteur n'est pas nécessairement physiquement présent, les intermédiaires de crédit étant le plus souvent à l'œuvre, et le consommateur souscrit parfois un prêt à la consommation de manière plus ou moins consciente.

L'interdiction de toute commercialisation de crédits à la consommation sur les lieux de vente a été écartée au profit de dispositions privilégiant un dialogue approfondi entre prêteurs et emprunteurs. Tel est notamment le sens de la fiche d'information et de situation financière instituée au nouvel article L. 311-10 du code de la consommation, véritable innovation dans notre droit de la consommation et également au regard des prescriptions de la directive 2008/48/CE.

Inspirée de la pratique de certains organismes prêteurs (sous la forme de « *points budget* » destinés à les renseigner sur la situation familiale et professionnelle ainsi que sur le budget mensuel des emprunteurs), cette fiche d'information comportera des éléments relatifs aux ressources et aux charges des emprunteurs ainsi que sur les prêts en cours qu'ils ont contractés. Authentifiée et signée, elle engagera à la fois le prêteur et l'emprunteur. Autrement dit, en cas de litige, il appartiendra au juge d'apprécier la sincérité des déclarations y figurant.

Toutefois, afin de s'assurer que les indications figurant sur ce document ne puissent être utilisées comme preuve de la mauvaise foi des emprunteurs au seul motif de leur inexactitude, le Sénat a précisé que seules les informations corroborées par des justificatifs pourront être opposables. Il est très probable que, dans de telles conditions, les organismes prêteurs cherchent à obtenir un maximum d'informations assorties de justificatifs, ce qui ne leur sera pas sans utilité dans l'exercice de leur obligation d'évaluer la solvabilité des consommateurs.

C. UNE AMÉLIORATION DE LA PRÉVENTION ET DU TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

La loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles a jeté les bases du système actuel de traitement des situations financières les plus délicates pour les ménages. Depuis son adoption, les débiteurs de bonne foi dans l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de leurs dettes non professionnelles exigibles et à échoir peuvent bénéficier, grâce au dépôt d'un dossier devant une commission administrative, d'un dispositif de traitement amiable de leurs difficultés. Le secrétariat des commissions de surendettement est confié à la Banque de France, pour la métropole, et aux instituts d'émission des départements d'outre-mer et d'émission outre-mer pour les collectivités ultramarines. L'objectif est de parvenir à la conciliation de chaque débiteur avec ses créanciers par l'établissement d'un plan conventionnel de redressement ; lorsque les différentes parties ne s'entendent pas, le dossier est renvoyé au juge.

Au fil des années, le mécanisme a connu des évolutions et des ajustements rendus nécessaires par l'ampleur du phénomène et l'engorgement des tribunaux. Depuis la loi n° 95-125 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, les commissions de surendettement sont devenues le point d'entrée unique des procédures, le juge exerçant son contrôle et intervenant pour rendre exécutoires les décisions des commissions. Par ailleurs, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a conféré aux commissions de surendettement la possibilité de proposer l'effacement partiel ou total des dettes. Enfin, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a instauré la procédure de redressement personnel, proche de la faillite civile existante en Alsace-Moselle depuis la loi d'Empire du 10 février 1877 : désormais, lorsque le débiteur est de bonne foi et que sa situation est irrémédiablement compromise, le juge peut prononcer sous certaines conditions l'effacement total de ses dettes.

Le Gouvernement a souhaité saisir l'occasion de la transposition de la directive du 23 avril 2008 pour procéder à de nouveaux ajustements des procédures. Celles-ci apparaissent, en effet, insuffisamment réactives, alors même que des marges de progrès existent. Sur le fond, le Parlement ne peut que partager cet objectif de rationalisation et d'accélération du traitement des dossiers. Il a néanmoins profité lui aussi de l'exercice pour poser les termes du débat sur l'instauration d'un fichier positif, censé favoriser une meilleure prévention du phénomène de surendettement.

1. L'accélération du traitement des dossiers et de la mise en œuvre des garanties offertes aux intéressés

Selon les données de la Banque de France, la durée moyenne du traitement d'un dossier de surendettement en phase amiable, devant les commissions de surendettement, a avoisiné trois mois et demi en 2007. En outre, le délai d'une

orientation vers la procédure de rétablissement personnel est resté inférieur à deux mois à compter du dépôt de dossier.

Afin d'inciter les organismes chargés du traitement des affaires à rendre leurs décisions plus rapidement encore, le projet de loi ramène de six à trois le nombre de mois au terme duquel les décisions des commissions de surendettement sur la recevabilité des dossiers devront intervenir au plus tard. Passée cette échéance, les intérêts des sommes dues par les débiteurs seront équivalents au taux d'intérêt légal pendant trois mois.

Parallèlement, une fois la recevabilité des dossiers reconnue, les personnes surendettées bénéficieront immédiatement d'une suspension des voies d'exécution des créanciers à l'égard de leurs biens. D'une durée maximale d'un an, cette interruption des possibilités de saisie des créanciers doit favoriser l'élaboration par l'ensemble des parties d'un plan de redressement amiable ou, faute d'accord, résultant des choix de la commission de surendettement. Une seule exception est permise pour le recouvrement des dettes alimentaires.

Naturellement, cette extension de la protection offerte aux ménages surendettés s'accompagne de contreparties. Il leur reviendra en effet de veiller à ne pas aggraver leur endettement, à ne pas privilégier certains de leurs créanciers au détriment des autres et enfin à ne pas accorder de garantie ou de sûreté sur leur patrimoine.

Il convient également de souligner qu'en fin de processus, c'est-à-dire en cas de déclenchement de la phase judiciaire, le juge pourra décider de suspendre les mesures d'expulsion du logement pendant une année au plus. Cette décision ne sera susceptible de concerner que les ménages dont la situation est irrémédiablement compromise et qui se voient ainsi orientés vers une procédure de rétablissement personnel. Elle interviendra sur proposition préalable des commissions de surendettement.

Toutes ces mesures n'ont d'autre but que de favoriser le rebond des ménages surendettés. La réduction au strict minimum des délais au terme desquels ils seront éligibles aux protections qui leur sont apportées par le titre III du livre III du code de la consommation de même que l'allongement de la période du gel de leur situation financière devraient permettre la négociation ou la mise en place d'un redressement plus précoce et donc plus efficace.

2. La simplification du déroulement des procédures

Le projet de loi procède à une déjudiciarisation partielle des procédures de surendettement, dans le prolongement des recommandations formulées par la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard, dans son rapport remis au Garde des Sceaux en juin 2008⁽¹⁾. Plus qu'à

(1) « *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée* », rapport au Garde des Sceaux de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard, juin 2008, p. 67 à 74.

désengorger les tribunaux d'instance, la démarche vise à raccourcir les délais de mise en œuvre des recommandations des commissions de surendettement, quasi-systématiquement suivies par l'autorité judiciaire, et des redressements personnels des ménages ne disposant pas d'un patrimoine liquidable.

Par ailleurs, les délais d'inscription des ménages surendettés au FICP se voient réduits. En l'espèce, il s'agit d'éviter que les intéressés ne se trouvent maintenus dans une situation stigmatisante une fois leur solvabilité rétablie.

a) L'implication directe des commissions de surendettement dans la mise en œuvre des plans de redressement et de rétablissement personnel

La commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard a souligné à juste titre, au sujet des procédures de surendettement, que : « *la mise en œuvre de ces dispositifs n'entre pas dans les missions fondamentales du juge, dont l'office est de résoudre, par le droit, une situation conflictuelle ou de veiller au respect du droit dans des affaires non contentieuses. De surcroît, les règles de procédure civile, parce qu'elles reposent sur le débat judiciaire, sont peu adaptées au règlement des dossiers de surendettement, qui comportent un nombre important de parties* ⁽¹⁾, *lesquelles se désintéressent bien souvent de la procédure. Enfin, d'un point de vue pratique, les magistrats ne sont pas les intervenants les mieux armés pour élaborer des plans de surendettement, qui nécessitent principalement une bonne maîtrise des logiciels informatiques de simulation d'apurement de dettes.* » ⁽²⁾.

Sur la base de ce constat, le rapport remis en juin 2008 au Garde des Sceaux a formulé des propositions visant notamment, d'une part, à conférer force exécutoire aux recommandations des commissions de surendettement, le juge n'ayant plus à les homologuer et n'intervenant qu'en cas de contestation, et d'autre part, à impliquer davantage ces mêmes commissions administratives dans les procédures de rétablissement personnel. De manière opportune, le projet de loi concrétise ces suggestions afin de raccourcir et de simplifier le déroulement du traitement des cas de surendettement.

Il apparaît en effet parfaitement logique de donner aux commissions départementales de surendettement le pouvoir d'imposer un plan de redressement aux débiteurs dont la situation n'est pas irrémédiablement compromise, dès lors que 95 % de leurs recommandations sont actuellement homologuées par le juge. Les délais de mise en place des plans de redressement vont corrélativement raccourcir, sans que les parties voient pour autant leurs droits diminuer dans la mesure où elles pourront former un recours en contestation dans les quinze jours devant le juge.

(1) *En moyenne, une dizaine dans les dossiers de rétablissement personnel.*

(2) *Op. cit., p. 72.*

Si elles pourront rééchelonner le coût des dettes (moratoires, réductions de taux d'intérêt etc.), les commissions de surendettement ne seront pas en mesure, en revanche, de modifier le capital à rembourser par les ménages surendettés. En la matière, leur rôle se bornera à formuler des recommandations que le juge devra approuver pour qu'elles s'appliquent. En revanche, afin de mieux tenir compte des contraintes pesant sur les ménages, elles intégreront les frais de santé dans le calcul du reste à vivre déterminant le niveau maximum des engagements financiers susceptibles d'être imposés dans le cadre d'un plan de redressement.

Dans le même ordre d'idées, l'élargissement de la compétence des commissions de surendettement aux procédures de rétablissement personnel permettra elle aussi d'accélérer le traitement des dossiers. Il leur reviendra à présent de procéder à leur instruction et de recommander au juge de prononcer le rétablissement personnel des débiteurs ne possédant pas de patrimoine liquidable, en vue d'un effacement de leurs dettes non professionnelles. Toutefois, le juge exercera toujours un contrôle de régularité des demandes ; en outre, il conservera la maîtrise de l'intégralité de la procédure pour les affaires, peu nombreuses il est vrai, concernant les débiteurs propriétaires d'un patrimoine susceptible de faire l'objet d'une liquidation judiciaire.

Le gain de temps pour le traitement des procédures de rétablissement personnel ne nécessitant pas une liquidation judiciaire préalable est estimé à dix mois, leur durée moyenne étant ramenée de seize à six mois.

b) La réduction des délais d'inscription des ménages surendettés au fichier national des incidents de remboursement sur les crédits aux particuliers

Le FICP poursuit deux objectifs : informer les établissements de crédit sur les difficultés de remboursement déjà rencontrées par certains ménages souhaitant souscrire un nouveau crédit, afin de les alerter sur le caractère éventuellement aléatoire de leur solvabilité, d'une part ; prévenir le surendettement de ces mêmes ménages, d'autre part. Au 31 mars 2009, près de 4 millions de personnes y étaient recensées.

Dans les faits, l'inscription à ce fichier ne se justifie que pour une durée relativement limitée, dès lors que les incidents de remboursement correspondant à un accident de parcours de ménages redevenus solvables ne sauraient préjuger de leur capacité à assumer leurs dettes à l'avenir. Or, la durée de conservation des données au FICP peut atteindre, dans de nombreux cas, jusqu'à dix ans.

LES DURÉES D'INSCRIPTION AU FICP

Plans de redressement		Mesures d'effacement			Incidents de paiement caractérisés
Plan conventionnel	Plan judiciaire / recommandations	Moratoire	Effacement partiel de dettes	Procédure de rétablissement personnel	
Durée du plan, sans pouvoir excéder 10 ans	Durée du plan, sans pouvoir excéder 10 ans	2 ans	10 ans	8 ans	5 ans

En l'état, si rien n'interdit aux établissements de crédit ou à leurs intermédiaires de consentir des prêts à des ménages inscrits au FICP, force est de reconnaître que l'existence de cette inscription, même frappée d'une certaine ancienneté, constitue un handicap rédhibitoire. La prudence des prêteurs n'est pas en soi condamnable, dès lors qu'elle participe à la prévention d'une spirale incontrôlable de surendettement. Cependant, comme le souligne à juste titre le rapport de la commission spéciale du Sénat : « *une telle prudence pour des ménages engagés dans des plans de redressement ou des plans de rétablissement personnel depuis plusieurs années bloque leur retour dans la normalité* » ⁽¹⁾.

En outre, il est à craindre que la systématisation, par le projet de loi, de l'évaluation de la solvabilité des consommateurs désireux de souscrire un crédit à la consommation n'entraîne une intensification de leurs consultations du FICP et, partant, une augmentation de leurs refus.

Pour remédier à ces écueils et trouver le bon équilibre entre la prévention du surendettement et l'accès au crédit des personnes anciennement surendettées et redevenues solvables, le projet de loi raccourcit sensiblement les durées d'inscription des incidents de remboursement au FICP. Celles-ci passeront de huit à cinq ans à la suite d'une procédure de rétablissement personnel et de dix à cinq ans pour les plans de redressement exécutés sans incident.

En outre, les intéressés verront ce droit plus rapide à l'oubli complété par un droit d'accès effectif aux informations du FICP les concernant. Jusqu'à présent, en pratique, seuls les établissements de crédit étaient en mesure de consulter ce fichier.

3. La perspective, à moyen terme, d'une instauration d'un fichier positif ?

La première lecture du projet de loi par le Sénat a donné lieu à un débat sur l'opportunité ou non de substituer au FICP, sorte de fichier « *négatif* » ne recueillant que les informations relatives à la défaillance de certaines personnes physiques à honorer leurs créances, un fichier public retraçant l'ensemble des crédits souscrits par les particuliers, plus communément appelé fichier « *positif* ». Cette question ne fait actuellement pas consensus. Il n'en demeure pas moins qu'elle surgit régulièrement dans le débat public, notamment en raison des

(1) Rapport n° 447 précité, p. 116.

résultats obtenus à l'étranger par ce type de démarches en matière de prévention du surendettement.

Les expériences les plus anciennes de fichiers positifs reposent sur une gestion privée de ce type de dispositifs. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, notamment, les « *crédits bureaux* » croisent un certain nombre d'informations relatives à la situation financière des consommateurs, dans le but de monnayer aux organismes prêteurs l'accès à ces indications. De même, en Allemagne, une centrale de risques est mise en œuvre par une société de droit privée, dénommée Schufa, depuis les années 1930 : l'accès à ses données est payant pour les organismes prêteurs et les consommateurs ; en 2006, quelque 1,17 million de consultations ont été effectuées. L'Italie, pour sa part, a mis en place une centrale du même type (Eurisc) dans les années 1990, sans permettre toutefois un accès des consommateurs aux données les concernant.

La Belgique, quant à elle, a fait le choix en 2003 de mettre sur pied une centrale des crédits aux particuliers gérée par la Banque nationale belge et retraçant tous les crédits contractés par les personnes physiques pour leurs besoins personnels ainsi que les incidents de remboursement. Les faits parlent d'eux-mêmes puisque, entre 2003 et 2007, la proportion de défaillances de remboursement est passée de 7,6 % à 6,5 % tandis que le nombre d'emprunteurs défaillants à, lui, diminué de 8 % à 7,2 %. Il est vrai que l'essentiel de l'impact a concerné les crédits immobiliers, dont le nombre de défaillances de remboursement a diminué de 30 %, alors que celles portant sur un crédit renouvelable ont, elles, augmenté de 9,7 %.

La solution belge, souvent prise comme référence pour le cas français, n'emporte pas l'unanimité en raison de ses implications pratiques et juridiques. En effet, la perspective d'un recensement au sein d'un fichier national, accessible aux organismes prêteurs, de quelque 15 millions de Français ayant souscrit à un titre ou un autre un crédit dans le seul but d'éviter que quelques dizaines de milliers d'entre eux ne basculent éventuellement dans le surendettement n'est pas anodine et appelle à une réflexion approfondie.

Tant la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), dans sa séance plénière du 13 mai 2004 et dans une décision rendue le 8 mars 2007, que le comité consultatif du secteur financier, dans un avis datant de juillet 2004 ont émis des réserves sur une telle éventualité. Le Parlement européen lui-même avait rejeté une précédente mouture de la directive 2008/48/CE prévoyant l'obligation d'instaurer un fichier négatif dans chaque État membre et ménageant la possibilité de créer des centrales de crédit aux particuliers.

En tout état de cause, l'institutionnalisation en France d'un fichier positif pose un certain nombre de difficultés qui ne peuvent être résolues à la va-vite. Des garanties importantes doivent en effet être préalablement apportées quant aux finalités de cet instrument, qui ne saurait servir au démarchage des consommateurs mais uniquement à la prévention du surendettement, et à la protection des données personnelles. De même, il importe de s'assurer de la proportionnalité de l'atteinte à la vie privée résultant de l'indication, dans un traitement automatisé, de données personnelles destinées à prévenir le surendettement des individus qui n'ont jamais été confrontés à un défaut de remboursement.

Le Sénat a pris acte de ces éléments de contexte, sans pour autant éluder l'éventualité d'une évolution du système français de prévention du surendettement vers un dispositif de ce type. Afin de préparer la décision sur cette question, il a posé le principe de la remise au Gouvernement et au Parlement, d'ici trois ans, d'un rapport sur la possibilité d'instaurer un fichier positif dans notre pays qui serait élaboré par une commission indépendante composée de parlementaires, de représentants des collectivités publiques, des établissements de crédit et des associations familiales et de consommateurs, notamment. L'objectif n'est évidemment pas d'enterrer le débat, mais bien de le faire vivre en parallèle de la mise en place des aménagements prévus par le présent projet de loi, afin que l'évaluation du dispositif que le Parlement est appelé à adopter aujourd'hui coïncide avec l'aboutissement d'une réflexion importante sur le devenir des mécanismes de prévention du surendettement en France.

Faut-il pour autant en rester au dispositif prévu par le Sénat ? Cela n'est pas sûr, dans la mesure où la perspective d'un rapport, rendu dans plusieurs années, repousse d'au moins quatre ans la mise en place éventuelle d'un répertoire alternatif au FICP, qui serait orienté vers la prévention des difficultés. S'il peut paraître légitime que la réflexion se poursuive, il n'est pas interdit au législateur de fixer une perspective dont les modalités feraient l'objet d'une concertation de l'ensemble des parties concernées.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Éric Diard, les articles 1^{er} A à 15 et 20 à 27 quater du projet de loi, adopté par le Sénat, portant réforme du crédit à la consommation (n° 1769), au cours de sa séance du 2 décembre 2009.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, une discussion générale a lieu.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je salue la qualité du travail du rapporteur pour avis sur ce problème de société qui peut produire des dégâts sociaux colossaux. Le fait d'accumuler les crédits peut frôler la pathologie, parfois sans que l'autre membre du couple soit même au courant, et conduit en tout état de cause à des situations très difficiles. Il est particulièrement nécessaire d'améliorer la prévention, notamment au moment de la souscription du crédit. Trop de personnes qui sont déjà en situation de surendettement sont harcelées par une machine publicitaire infernale. À titre personnel, je suis favorable à l'instauration d'un fichier positif tel qu'il existe en Belgique, où l'on est parvenu à un bon équilibre : tout établissement qui projette d'accorder un prêt doit le consulter, et règle à cette occasion une petite redevance qui couvre les frais de fonctionnement du fichier. Ce dernier est suffisamment encadré pour éviter tout dérapage.

Nous avons également des progrès à faire sur la distinction entre surendettement et malendettement. Le dispositif en vigueur à la Banque de France et la loi Borloo créant la procédure de rétablissement personnel permettent de gérer beaucoup de situations, mais les personnes concernées voient la vie quotidienne de leur famille vitrifiée pendant des années : lorsqu'on suit un plan de surendettement, on est bloqué pour payer les études des enfants, pour prendre nombre de décisions...

Ces personnes malendettées, qui sont retirées de la machine infernale des crédits renouvelables et ont réaménagé leurs dettes, doivent pouvoir retrouver une situation financière acceptable bien que tendue et continuer à faire des projets. C'est l'objet d'un certain nombre d'associations, comme CRESUS en Alsace, ou de banques, notamment mutualistes. Il faut avancer dans cette voie. C'est un important sujet de société et j'adresse mes félicitations au rapporteur pour avis pour la façon dont il l'a traité.

M. Olivier Dussopt. Avec ce projet de loi, dû à l'obligation de transposer une directive européenne, on ne peut que regretter le sort réservé à la proposition de loi déposée par notre groupe sur le même sujet et examinée en séance le 15 octobre. J'ai bien compris que le président de notre Commission s'exprimait à titre personnel sur le sujet du fichier national, mais cela rend d'autant plus dommage que le Gouvernement, en réservant le scrutin sur notre proposition de loi, ait empêché la tenue d'un débat contradictoire qui, à défaut d'aboutir à un texte, aurait pu faire avancer la réflexion.

Dans le présent projet de loi, le Sénat a abouti à trois avancées partielles. La première concerne la fiche déclarative qui doit être signée par l'emprunteur et le prêteur dans le contrat de crédit, mais qui ne s'applique qu'aux crédits souscrits sur le lieu de vente ou par des moyens de communication à distance. Cette fiche devrait être soigneusement formatée, sans quoi les prêteurs multiplieront les critères et les engagements sur l'honneur afin d'atténuer le plus possible leur responsabilité. La deuxième est que chaque échéance permette de rembourser un minimum du capital emprunté. C'est une avancée importante, mais dont nous regrettons que les modalités soient renvoyées à un décret. C'est la loi qui devrait préciser le lien entre le capital emprunté et la proportion qui doit être remboursée à chaque échéance. Nous vous proposerons même d'aller plus loin en empêchant de recharger le crédit. Ces deux mesures sont de nature à empêcher que l'emprunteur soit tenu indéfiniment par ses crédits. La dernière avancée est l'engagement d'une réflexion sur un fichier des emprunteurs, mais qui prendra trois ans. C'est immédiatement qu'il faut créer un fichier positif, comme l'envisageait notre proposition de loi. Au lieu de cela, l'article 27 se contente de réformer le système existant – y compris le FICP, qui ne prévient ni n'empêche rien et se contente de recenser les incidents de paiement.

Le présent texte est inférieur à notre proposition de loi du 15 octobre. Ainsi, nous demandions la suppression du crédit renouvelable, dont nous connaissons le succès populaire, mais que nous ne considérons pas du tout comme un instrument favorisant la consommation : il s'agit plutôt d'un piètre substitut au traitement de la question du pouvoir d'achat. Les établissements se servant de ce type de crédits pour fidéliser leurs clients, les achats qu'ils financent se déplacent progressivement des biens d'équipement à des dépenses de la vie quotidienne. Dès lors, en situation de surendettement, il n'y a plus de bien qui serve de contrepartie au crédit. Cette suppression du crédit renouvelable était accompagnée de deux mesures, tendant, d'une part, à encadrer et à faciliter l'accès au crédit à la consommation classique – qui présente l'immense avantage immense d'être toujours appuyé sur un bien hypothécable – et, d'autre part, à mettre en place un véritable crédit social. Un tel dispositif relève de la responsabilité des pouvoirs publics. Compte tenu du niveau minime d'incidents de paiement dont font état les organismes de crédit, ce risque pourrait être pris en compte dans le dispositif public, de la même façon que sont garantis, par exemple, les risques d'impayés en matière locative. Ce crédit social faciliterait l'équipement des ménages en leur évitant des taux usuraires et en veillant à l'encadrement et à la prévention nécessaires.

Nous présenterons à la Commission des affaires économiques des amendements visant à délier la rémunération du vendeur du bien de celle du vendeur du crédit et à interdire ainsi le double commissionnement, à renforcer les sanctions applicables en cas d'abus de faiblesse et à sortir le crédit renouvelable, s'il devait être maintenu, du régime juridique de communauté des biens puisqu'il arrive qu'un des membres du couple ne soit pas informé des crédits souscrits par son partenaire.

Certaines dispositions du Sénat concernant le taux d'usure posent aussi problème. Ce taux serait ainsi défini non pas par rapport au type de crédit, mais à son montant, en différenciant les crédits inférieurs à 3 000 euros de ceux compris entre 3 000 et 6 000 euros ou supérieurs. Une telle définition pourrait mener à une hausse du taux d'usure moyen pratiqué pour les crédits à la consommation. Il faut donc se montrer extrêmement vigilant sur ce sujet. Nous proposerons à la Commission saisie au fond que le taux d'usure ne soit pas uniquement fixé en fonction du montant emprunté, mais qu'il soit aussi limité par rapport au taux du marché interbancaire, afin de l'empêcher de dépasser l'acceptable.

Enfin, les articles 2 et 3 concernant l'information de l'emprunteur ne nous paraissent pas suffisants. Une véritable politique de prévention ne peut pas se contenter de la simple transposition de la directive en la matière. Dire qu'un crédit doit être remboursé ne suffira jamais ! Il faut en particulier renforcer les pouvoirs des commissions de surendettement. Les amendements du rapporteur à ce propos semblent intéressants, de même qu'en matière de limitation du crédit renouvelable, mais nous souhaitons également permettre la réactualisation des plans de redressement élaborés par la commission de surendettement, ce qui n'est pas possible aujourd'hui, même en cas de changement dans la situation du débiteur.

Au final, le compte n'y est pas, mais nous espérons beaucoup des amendements qui seront présentés et du débat pour conforter les quelques avancées de ce texte.

M. Alain Vidalies. Je constate d'abord que le débat a beaucoup évolué. À l'époque de la loi Chatel, la majorité affirmait que le recours au crédit était essentiel pour la consommation – l'un des deux grands piliers de la croissance, l'autre étant l'investissement. Et les dispositions que vous aviez adoptées allaient à l'inverse de ce que vous prônez aujourd'hui, avec notamment l'ouverture sur les lieux de vente de la publicité pour les crédits gratuits, qui n'ont évidemment de gratuit que le nom. Vous nous accusiez alors d'archaïsme lorsque nous nous y opposions... Je préfère donc largement votre approche d'aujourd'hui, et bien sûr la position exprimée par le président Warsmann, mais qui n'est pas celle de la majorité.

Trois questions essentielles sont sur la table. La première est celle du maintien du crédit renouvelable, facteur de dégâts importants au plan social, des dégâts dont la réparation coûte très cher y compris en termes strictement financiers. La deuxième a trait au fichier positif, dont nous avons déjà plusieurs fois demandé l'instauration. Il est temps d'avancer. Enfin, le mécanisme de l'action de groupe est indispensable pour assurer l'équilibre du système. Va-t-on rester le dernier pays à laisser les gens se débrouiller seuls face aux avocats des grands groupes ? Partout ailleurs, les gouvernements de droite comme de gauche ont estimé que l'action collective était nécessaire.

Puisque nous partageons le même constat, essayons d'avancer sur ces trois questions majeures.

M. Émile Blessig. Le projet de loi vient à point, car le crédit fait partie de ces phénomènes de société dont il faut suivre en permanence l'évolution. Or, les analyses passées ont été modifiées par la crise. Le crédit est indispensable au bon fonctionnement de l'économie. Face aux dérapages qu'il entraîne, on peut prendre des positions curatives ou préventives. Pour l'instant, nous en restons au curatif. Dans cette optique, il est clair que le crédit renouvelable doit être amélioré, mais nous ne pouvons nous en contenter. Cela ne ferait que parcelliser le débat, nous privant de la vision globale qu'ont les organismes prêteurs, et qu'ils défendent habilement. Il faut donc, comme le souhaite le rapporteur pour avis, renforcer le volet préventif.

La création d'un fichier positif est un des moyens d'y parvenir. La crise a aggravé le déséquilibre structurel entre les prêteurs et les demandeurs de crédit et la loi doit soutenir les plus faibles face à la puissance du marketing. Ce serait possible en renforçant les obligations de contrôle et la responsabilité des organismes qui ne respecteraient pas les informations objectives contenues dans le fichier positif, dont je soutiendrai donc à titre personnel la création.

M. Dominique Raimbourg. En installant le fichier positif, nous aurons déjà accompli la moitié du chemin. Rien n'interdira alors d'imposer que tous les crédits comportent une part d'amortissement à chaque échéance, ce qui fera disparaître le crédit renouvelable. Tous les organismes ne distribueront plus que des crédits classiques, avec amortissement donc, et examen de la situation du débiteur. C'est la frilosité des banques qui entretient les organismes de crédit renouvelable qui occupent le marché de tous ceux auxquels elles ne veulent pas prêter. Une fois le fichier en place, on pourra y remédier.

M. le rapporteur pour avis. Comme M. Dussopt, et beaucoup d'autres, je suis favorable à la création du fichier positif, mais cela ne peut être fait immédiatement. Les questions de réorganisation informatique imposent un délai d'au moins deux ans. En attendant, il faut travailler à améliorer le FICP. Quant au crédit renouvelable, aucune association de consommateurs, UFC-Que choisir comprise, ne milite pour sa suppression. Elles le considèrent comme utile pour l'achat de petits produits, à condition d'être convenablement encadré. C'est l'objet de nos amendements relatifs, par exemple, à la signature de l'emprunteur ou au commissionnement des commerciaux, et il sera bien sûr encore favorisé par la mise en place du fichier positif.

Les actions de groupe évoquées par M. Vidalies font l'objet de réflexions au niveau européen et gouvernemental, ainsi que d'une mission d'information au sein de la commission des affaires économiques. Nous en attendons les résultats.

Je remercie M. Blessig pour son soutien au fichier positif et je rappelle enfin à M. Raimbourg que si le surendettement est la plupart du temps lié au crédit renouvelable, il peut apparaître aussi dans des cas de crédit amortissable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous en arrivons à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

CRÉDIT À LA CONSOMMATION

Le titre I^{er} du projet de loi est le cœur de la transposition de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008. Redéfinissant les modalités de la relation contractuelle entre organismes prêteurs et consommateurs, il revêt une portée essentielle.

CHAPITRE I^{ER}

Définitions et champ d'application

Article 1^{er} A (nouveau)

(art. L. 313-3 du code de la consommation)

Refonte des catégories de prêts à la consommation pour la détermination des seuils de l'usure

À l'instar de la Belgique et de l'Italie, la loi plafonne en France les taux d'intérêt : le taux maximal, représentant une majoration du tiers du taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent pour des opérations de même nature à risques analogues, selon l'article L. 313-3 du code de la consommation, est dénommé taux d'usure.

La commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le présent projet de loi a considéré qu'une réforme des seuils de l'usure, censés inciter les prêteurs à accorder des crédits aux particuliers offrant des garanties réduites grâce à une rémunération plus importante tout en dissuadant l'octroi de crédit aux emprunteurs insolvables ou en situation précaire, s'impose. C'est la raison pour laquelle elle a inséré cet article additionnel, afin de revoir les catégories de prêts à la consommation sur le seul critère du montant des prêts.

Si les nouveaux seuils seront fixés par voie réglementaire, des mesures transitoires seront prises par le Gouvernement d'ici là, afin de garantir la bonne marche de la réforme. De même, un rapport périodique sur le niveau et l'évolution des taux d'intérêt des crédits aux particuliers doit être remis au Gouvernement et au Parlement par un comité *ad hoc* présidé par le gouverneur de la Banque de France.

1. Des modalités actuelles de calcul qui aboutissent à des taux intrinsèquement excessifs

La loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 a conduit à l'abandon du double plafonnement du taux de l'usure par, d'une part, le taux effectif global moyen du

dernier trimestre augmenté d'un tiers et, d'autre part, le taux de référence augmenté d'une marge fixe. Désormais, ce sont les mécanismes du marché qui prévalent, la concurrence entre établissements de crédit étant supposée empêcher toute pratique abusive.

**SEUILS DE L'USURE (TU) ET TAUX EFFECTIFS MOYENS (TEM)
PRATIQUÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT**

	4 ^{ème} trimestre 2008		1 ^{er} trimestre 2009	
	J.O. du 31.12.08		J.O. des 28 et 31.03.08	
	Taux effectif moyen (au 4 ^{ème} trimestre 2008)	Taux de l'usure au 1/1/09	Taux effectif moyen (au 1 ^{er} trimestre 2009)	Taux de l'usure au 1/4/09
Prêts de trésorerie				
Prêts d'un montant inférieur ou égal à 1 524 €	15,99 %	21,32 %	16,02 %	21,36 %
Découverts en compte, prêts permanents et financement d'achats ou de vente à tempérament d'un montant supérieur à 1 524 € et prêts viagers hypothécaires	15,83 %	21,11 %	15,69 %	20,92 %
Prêts personnels et autres prêts d'un montant supérieur à 1 524 €	7,44 %	9,92 %	7,53 %	10,04 %
Prêts immobiliers				
Prêts à taux fixe	5,85 %	7,80 %	5,87 %	7,83 %
Prêts à taux variable	5,85 %	7,80 %	5,95 %	7,93 %
Prêts-relais	5,79 %	7,72 %	6,04 %	8,05 %

Le régime actuel n'est pas sans inconvénient. Pour s'en convaincre, il suffit de souligner que, pour les prêts personnels excédant 1 524 euros, l'écart entre taux d'usure et taux applicable aux facilités permanentes a atteint un niveau de 11 points, soit 8 points de plus qu'au milieu des années 1990. Cette situation est le reflet d'une spécialisation progressive des offres de crédit en fonction du profil de risque des clients. Ces dernières années, les prêts personnels ont concerné plus particulièrement les clientèles à faible risque (d'où l'abaissement tendanciel du taux de ce type de prêts), tandis que les prêts permanents ont été souscrits par des clientèles à situation financière plus précaire (d'où la propension à la hausse du taux des crédits renouvelables).

Du fait du niveau actuel des taux des prêts renouvelables, le taux de l'usure a atteint un seuil manifestement excessif pour les prêts non personnels. Le problème apparaît d'autant plus patent que, du fait de la crise, les ménages se trouvent de plus en plus confrontés au recours au crédit *revolving* pour satisfaire leur consommation courante. Parallèlement, pour les crédits personnels, la majoration du taux moyen cantonnée au tiers rend ce type d'offres de crédit impossible pour certaines catégories de ménages qui sont pourtant éligibles au crédit renouvelable.

Dès lors, ainsi que le relève la commission spéciale du Sénat : « *On peut se demander si la réglementation actuelle de l'usure, qui s'accommode d'une*

différence de taux approchant 11 points et excédant largement 100 % entre crédit personnel et crédit renouvelable, n'aboutit pas à imposer des conditions fondamentalement usuraires à des personnes ne présentant pas de garanties suffisantes pour obtenir, par exemple, un prêt bancaire personnel au taux de 10 %, mais qui peuvent obtenir sans difficulté des "revolving" à 18 %»⁽¹⁾.

2. Les effets de la réforme : une réévaluation des seuils, doublée d'une déconnexion des taux par rapport à la nature des prêts consentis

L'article additionnel adopté par le Sénat a pour objectif de contrecarrer la sélection des risques selon la nature des prêts et, de la sorte, à mettre un terme au rationnement des prêts personnels plus favorables aux consommateurs.

Le premier jalon de cette démarche réside dans la réévaluation du seuil de 1 524 euros, qui correspond à la conversion dans la nouvelle devise européenne du montant précédemment fixé par arrêté le 25 juin 1990. Or, il existe probablement un effet de rationnement pour les prêts personnels excédant 1 524 euros mais de petit montant (inférieur à 3 000 euros), puisque le taux d'usure passe, du seul fait du franchissement du seuil réglementaire, de 21 % à 10 %.

Fort des résultats de plusieurs simulations de la Banque de France, le Gouvernement envisage de relever à 3 000 euros, par arrêté, le montant soumis au taux d'usure des petits prêts (21 %), de manière à relancer l'attractivité pour les établissements de crédit de l'octroi de prêts personnels aux consommateurs sans que cela n'impacte considérablement les prêts renouvelables.

Parallèlement, le Sénat a prévu d'unifier, à l'article L. 313-3 du code de la consommation, les prêts situés au-dessus du seuil de l'usure. Cette mesure, qui s'inscrit là aussi dans une démarche de revalorisation de l'attractivité économique des prêts personnels, est censée aboutir à un taux de l'usure de 15,5 % pour les prêts renouvelables supérieurs à 3 000 euros, soit une baisse de taux de l'ordre de 5 points.

Cette option soulève toutefois, à terme, des incertitudes sur le volume de crédits renouvelables consentis alors même que le secteur connaît aujourd'hui des difficultés liées à la crise. Des mesures transitoires apparaissent donc nécessaires ; le dispositif du Sénat habilite le Gouvernement à les engager dans une période maximale de deux ans.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} A sans modification.

(1) Rapport n° 447 précité, p. 151 (2008-2009).

Article 1^{er} B (nouveau)

(art. L. 311-6 à L. 311-35, art. L. 311-37 du code de la consommation)

Coordinations légistiques

Cet article additionnel adopté par la commission spéciale du Sénat regroupe les différentes modifications formelles ou de nomenclature qui étaient initialement disséminées au sein des différents articles du titre I^{er} du projet de loi. Cette démarche procède d'un légitime souci de clarification du texte, afin de le rendre plus intelligible et lisible.

Elle lève par la même occasion un certain nombre d'ambiguïtés et met fin à des interrogations sur la pertinence du positionnement de certains transferts de dispositions ou de réécritures d'articles. Le tableau ci-après retrace les correspondances entre la nomenclature actuelle et celle prévue par le projet de loi s'agissant du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation.

**COMPARAISON DES CONTENUS CHAPITRE I^{ER} DU TITRE I^{ER} DU LIVRE III
DU CODE DE LA CONSOMMATION**

Articles actuels	Nomenclature future
<i>Section 1 : Champ d'application</i>	<i>Section 1 : Définitions et champ d'application</i>
Art. L. 311-1 (définitions génériques)	Art. L. 311-1 (définitions génériques)
Art. L. 311-2 (opérations de crédit)	Art. L. 311-2 (notion d'opérations de crédit)
Art. L. 311-3 (opérations exclues du régime des crédits à la consommation)	Art. L. 311-3 (opérations exclues du régime des crédits à la consommation)
<i>Section 2 : Publicité</i>	<i>Section 2 : Publicité</i>
Art. L. 311-4 (indications légales dans la publicité)	Art. L. 311-4 (indications légales dans la publicité)
Art. L. 311-5 (interdictions hors lieux de vente)	Art. L. 311-5 (intelligibilité de la publicité)
<i>Section 3 : Crédit gratuit</i>	<i>Section 3 : Information précontractuelle de l'emprunteur</i>
Art. L. 311-6 à L. 311-7-1 (limites posées au crédit gratuit)	Art. L. 311-6 et L. 311-7 (information précontractuelle de l'emprunteur)
<i>Section 4 : Le contrat de crédit</i>	<i>Section 4 : Explications fournies à l'emprunteur et évaluation de sa solvabilité</i>
Art. L. 311-8 à L. 311-19 (modalités de conclusion du crédit)	Art. L. 311-8 à L. 311-10 (exigences formelles et informationnelles imposées au prêteur)
	<i>Section 5 : Formation du contrat de crédit</i>
	Art. L. 311-11 à L. 311-17-1 (modalités de conclusion du crédit)
	<i>Section 6 : Informations mentionnées dans le contrat</i>
	Art. L. 311-18 à L. 311-20 (indications accompagnant le document contractuel, fondées notamment sur les anciens art. L. 311-12 et L. 311-14)
	<i>Section 7 : Exécution du contrat</i>
	Art. L. 311-21 à L. 311-26 (informations sur les modifications des taux, le remboursement anticipé et les échéances restantes, reprenant notamment des dispositions des anciens art. L. 311-29 à L. 311-32)
	<i>Section 8 : Crédit gratuit</i>
	Art. L. 311-27 à L. 311-29 (anciens art. L. 311-6 à L. 311-7-1)

Articles actuels	Nomenclature future
<i>Section 5 : Les crédits affectés</i>	<i>Section 9 : Crédits affectés</i>
Art. 311-20 à L. 311-28 (modalités de souscription, régime juridique et sanctions)	Art. L. 311-30 à L. 311-41 (anciens art. L. 311-20 à L. 311-26 et L. 311-28, notamment)
<i>Section 6 : Remboursement anticipé du crédit et défaillance de l'emprunteur</i>	<i>Section 10 : Opérations de découvert en compte</i>
Art. L. 311-29 à L. 311-32 (possibilité de remboursement anticipé et pénalités en cas de défaillance de remboursement)	Art. L. 311-42 à L. 311-46 (obligations contractuelles et exigences d'information liées aux opérations de découvert)
<i>Section 7 : Sanctions</i>	<i>Section 11 : Sanctions</i>
Art. L. 311-33 à L. 311-36 (sanctions civiles pour l'emprunteur et amendes pénales pour le prêteur)	Art. L. 311-47 à L. 311-49 (anciens art. L. 311-33 à L. 311-35)
<i>Section 8 : Procédure</i>	<i>Section 12 : Procédure</i>
Art. L. 311-37 (compétence du tribunal d'instance)	Art. L. 311-50 (ancien art. L. 311-37)

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} B sans modification.

Article 1^{er}

(art. L. 311-1 à L. 311-3 du code de la consommation)

Champ du régime du crédit à la consommation

Cet article vise à réécrire la section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, qui définit le champ d'application des dispositions relatives au crédit à la consommation. En l'état actuel, ces dispositions sont assez sommaires, l'article L. 311-1 se bornant par exemple à définir les notions de prêteur et d'emprunteur, et il importe d'entrer davantage dans la précision pour satisfaire les prescriptions communautaires.

Art. L. 311-1 du code de la consommation : Concepts

À l'instar de la version encore en vigueur, la nouvelle rédaction de l'article L. 311-1 du code de la consommation procède à un certain nombre de définitions de concepts essentiels pour cerner le champ d'application des dispositions applicables au crédit à la consommation. Néanmoins, là où le droit actuel se contente de préciser ce que recouvrent les références au prêteur et à l'emprunteur, le projet de loi introduit dix notions supplémentaires afin de conformer notre droit interne avec l'article 3 de la directive.

Les notions de prêteur et d'emprunteur, qui figurent toujours au premier plan, font elles mêmes l'objets de modifications non négligeables.

Ainsi, est considérée comme prêteur (1^o de l'article), toute personne qui consent un crédit à la consommation, mais également toute personne qui s'engage à le faire (nouveau par rapport au droit existant), dans le cadre de ses activités commerciales ou professionnelles. La notion de prêts consentis à titre habituel, contenue dans le droit en vigueur, disparaît donc. Par voie de conséquence, les crédits accordés dans le cadre familial ou amical se voient explicitement écartés

du champ d'application des dispositions relatives au crédit à la consommation. Il n'en va pas de même, en revanche, des crédits accordés par les établissements financiers, les notaires ou agents d'assurance, ni même des vendeurs ou prestataires de services accordant des facilités de paiement à leurs clients.

L'emprunteur, assimilé au consommateur afin de conformer la terminologie avec celle de la directive qui ne se réfère qu'à cette dernière catégorie (2°), est présenté comme toute personne physique en relation avec un prêteur, dans le cadre d'une opération de crédit réalisée ou envisagée dans un but étranger à son activité commerciale ou professionnelle. Cette définition est beaucoup plus précise que celle de l'actuelle version de l'article L. 311-1, qui renvoie quant à lui à « *l'autre partie* » des opérations de crédit à la consommation. En outre, elle est cohérente avec celle habituellement retenue pour le consommateur dans les textes communautaires. L'emprunteur est donc clairement une personne physique, ce qui rend caduques les quelques décisions de juridictions françaises ayant accordé les faveurs de l'article L. 311-1 à des associations ou à des sociétés ⁽¹⁾.

Une nouvelle catégorie d'intervenants se trouve également mentionnée : celle des intermédiaires de crédit (3° de l'article), qui s'apparentent à toute personne apportant son concours, dans le cadre de ses activités commerciales ou professionnelles habituelles et contre une rémunération ou un avantage économique, à la réalisation d'une opération de crédit à la consommation sans pour autant agir en qualité de prêteur. Il apparaît effectivement utile que le droit de la consommation se réfère à cette catégorie d'intervenants (intermédiaires, courtiers ...) qui joue un rôle de plus en plus important dans les conditions d'obtention des crédits. Si cette définition, qui reprend synthétiquement celle de la directive (point *f*) de l'article 3), s'applique certainement aux intermédiaires professionnels tels qu'on peut les connaître en France, elle concerne aussi les professionnels vendeurs ou prestataires de services qui, au nom d'un organisme de crédit, proposent le financement à crédit du contrat principal conclu (cas de l'automobile, de la vente de meubles, de l'électroménager). La condition posée est qu'il y ait rémunération par le prêteur, en argent ou sous une autre forme d'avantage économique.

Les 4° à 12° de l'article se réfèrent, quant à eux, à des notions propres à l'opération de crédit elle-même.

L'opération ou contrat de crédit (4°), se voit définie comme l'opération ou contrat par lequel un prêteur consent ou s'engage à consentir à l'emprunteur un crédit sous la forme d'un délai de paiement, d'un prêt y compris sous forme de découvert, ou de toute autre facilité de paiement similaire, à l'exception des contrats conclus en vue de la fourniture d'une prestation continue ou à exécution successive de services ou de biens de même nature et aux termes duquel

(1) Cass. 1^{ère} civ., 28 avril 1987 ; Cass. 1^{ère} civ., 6 janvier 1993 ; CA Paris, 15^{ème} chambre, 5 juillet 1991.

l'emprunteur en règle le coût par paiements échelonnés pendant toute la durée de la fourniture. Cette formulation correspond mot pour mot à celle de la directive.

Le coût total du crédit pour l'emprunteur (5°), englobe pour sa part l'ensemble des coûts, y compris les intérêts, commissions, taxes et autres frais à la charge du consommateur, à l'exception des frais d'acte notarié, appliqués en exécution du contrat et connus du prêteur. Les primes d'assurance en font également partie, mais pas les frais applicables en cas d'inexécution de l'une des obligations contractuelles.

Le taux débiteur (6°) est le taux d'intérêt exprimé en pourcentage fixe ou variable, appliqué au capital emprunté ou au montant de crédit utilisé, sur une base annuelle. Le texte précise les cas dans lesquels ce taux est fixe ou variable. Dans le premier cas, le contrat de crédit doit prévoir un taux débiteur constant sur toute la durée de son exécution ou plusieurs taux débiteurs constants appliqués à des périodes partielles prédéterminées. Dans tous les autres cas, le taux débiteur est variable.

Le montant total dû par l'emprunteur (7°) correspond, lui, au montant total du crédit, défini au 8° comme le plafond ou total des sommes rendues disponibles en vertu du contrat ou de l'opération de crédit – autrement dit au capital emprunté –, auquel s'ajoute le montant du coût total du crédit dû par l'emprunteur.

Le contrat de crédit affecté ou lié (9°) est défini comme portant sur un crédit servant exclusivement à financer un contrat relatif à la fourniture de biens particuliers ou la prestation de services particuliers, les deux constituant une opération commerciale unique. À l'instar du point *ii*) du *n*) de l'article 3 de la directive, le texte prévoit que toute opération commerciale unique est réputée exister quand le vendeur ou le prestataire de services finance lui-même le crédit ou, en cas de financement par un tiers, quand le prêteur recourt aux services du vendeur ou du prestataire pour la conclusion ou la préparation du contrat de crédit ou encore lorsque le contrat de crédit mentionne spécifiquement les biens ou services concernés.

L'autorisation ou la facilité de découvert (10°) est assimilée à un contrat de crédit en vertu duquel le prêteur autorise expressément l'emprunteur à disposer de fonds dépassant le solde de son compte de dépôt.

Le dépassement (11°), lui, est présenté comme un découvert tacite, en vertu duquel un prêteur autorise un emprunteur à disposer de fonds excédant le solde de son compte de dépôt ou de l'autorisation de découvert convenue. Il excède donc le cadre de la facilité de découvert à proprement parler.

Enfin, le support durable (12°) désigne tout instrument qui offre à l'emprunteur la capacité de conserver les informations qui lui sont adressées personnellement, d'une manière uniformisée et permettant de s'y reporter aisément à l'avenir pendant un laps de temps adapté aux fins auxquelles les informations sont destinées.

*

La Commission est saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à exonérer des nouvelles règles de formalisme entourant la souscription des contrats de crédit à la consommation les accords de rééchelonnement d'une dette ou les moratoires de paiement consentis dans le cadre d'un traitement amiable des retards de paiement des emprunteurs.

La Commission adopte l'amendement.

Art. L. 311-2 du code de la consommation :
Définition des opérations de crédit concernées

Sur le fond, la nouvelle mouture de l'article L. 311-2 du code de la consommation, s'écarte assez peu de celle actuellement en vigueur.

Son premier alinéa, qui affirme que les dispositions relatives au crédit à la consommation s'appliquent à toutes les opérations de crédit définies au 4° de l'article L. 311-1 du même code, qu'elles soient réalisées à titre onéreux ou gratuit, et le cas échéant à leur cautionnement, fait seulement l'objet de quelques coordinations liées notamment à la définition explicite de la notion d'opération de crédit. Fort logiquement, la notion de prêt consenti à titre habituel disparaît, ce qui emporte les conséquences déjà évoquées précédemment.

Le deuxième alinéa maintient dans le champ du régime juridique du crédit à la consommation les opérations de location-vente (achat prévu à l'issue du paiement d'un certain nombre de loyers) et de location avec option d'achat (location à une société de *leasing* assortie d'une option d'achat à prix prédéfini à l'échéance du contrat, susceptible d'être exercée ou non), lesquelles sont régies par les articles L. 312-24 et suivants du code de la consommation.

Les deux derniers alinéas, en revanche, constituent une innovation par rapport au droit existant. Ils prévoient que les opérations de prêts sur gage corporel souscrits auprès des caisses de crédit municipal, c'est-à-dire les prêts consentis après dépôt d'un bien en garantie en fonction de la valeur du bien déposé – que la Cour de cassation a considéré comme relevant du régime des crédits à la consommation⁽¹⁾ –, sont soumises aux mêmes obligations de publicité précontractuelle que les contrats de crédit à la consommation. En effet, les articles L. 311-4 et L. 311-5 du code de la consommation s'y appliqueront de la même manière. De la sorte, l'information des emprunteurs sur gage se verra notablement renforcée et complétée, avec une sensibilisation sur les taux pratiqués, ainsi que sur les montant et coût totaux de chaque prêt sur gage.

Eu égard à la place de cette disposition dans le code de la consommation, seuls les prêts sur gage consentis à des personnes physiques (en application du 1

(1) Cass. 1^{ère} civ., 9 mai 1996.

du II de l'article L. 514-1 du code monétaire et financier) seront concernés, les prêts des caisses de crédit municipal aux établissements publics locaux et aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont l'objet présente un intérêt social ou culturel (sur le fondement du 2 du II du même article) ne relevant pas de la protection accordée aux consommateurs par le code de la consommation. Compte tenu de la spécificité des prêts sur gage par rapport aux contrats de crédit à la consommation classiques, un décret précisera le contenu des informations que les caisses de crédit municipal doivent mettre à la disposition de leur clientèle préalablement à l'octroi de prêts, les conditions dans lesquelles ces informations sont portées à la connaissance du public et les mentions obligatoires dans les contrats de prêts.

En tout état de cause, ces références aux prêts sur gage corporels ne sont pas anodines car elles traduisent la volonté du législateur national de soumettre, au moins en partie, ce type de prêts au régime protecteur pour les emprunteurs des crédits à la consommation, alors que la directive 2008/48/CE permet de les en exclure.

Art. L. 311-3 du code de la consommation : Exclusions du champ d'application

La directive 2008/48/CE procède, comme le droit positif français, à l'exclusion d'un certain nombre de contrats du champ d'application des dispositions relatives au crédit à la consommation. Toutefois, la liste de contrats non concernés par le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, telle qu'elle ressort de l'actuel article L. 311-3 dudit code, entre parfois en contradiction avec celle énoncée à l'article 2 de la directive. Or, s'il est loisible à chaque État de procéder à une extension du champ d'application du régime du crédit à la consommation, en ne retenant pas toutes les exclusions prévues par la directive européenne, il ne peut en revanche en restreindre l'étendue par des exclusions non prévues par le législateur communautaire.

Le projet de loi tire les conséquences des divergences existantes, à travers la nouvelle rédaction de l'article L. 311-3 en question. Certains contrats, qui avaient été maintenus dans le champ d'application du régime des crédits à la consommation par le droit national sont susceptibles d'en être exclus, tandis que d'autres qui en avaient été écartés doivent y être intégrés.

Au premier rang des exclusions du régime des crédits à la consommation prévu à cet article (1^o), figurent les crédits immobiliers (acquisition de terrain à vocation immobilière incluse). Cette catégorie existe déjà dans l'actuel article L. 311-3, mais elle est assortie de précisions qui entrent parfois en contradiction avec les prescriptions communautaires. Il en va ainsi des contrats de crédit destinés à financer une opération de rénovation ou d'entretien d'un immeuble, que la directive ne soumet pas à un régime particulier, contrairement au droit positif français. Il en va également des contrats de crédit hypothécaire. La loi n^o 2006-346 du 23 mars 2006, qui a introduit dans notre droit l'hypothèque

rechargeable, a soumis les contrats de crédit hypothécaire au régime juridique des contrats de crédit à la consommation.

En l'espèce, il ne s'agit que des contrats de crédit à la consommation garantis par hypothèque et non des crédits immobiliers qui relèvent d'un autre régime. Or, ces crédits à la consommation, garantis par hypothèque, sont peu nombreux et ne concernent que les crédits avec hypothèque rechargeable. La directive impose d'exclure à nouveau ces crédits hypothécaires du champ d'application des dispositions relatives au crédit à la consommation.

Comme dans les dispositions actuelles, le régime des crédits à la consommation ne s'appliquera pas aux crédits supérieurs à un certain montant. Toutefois, alors que le droit français fixe à 21 500 euros ce plafond, lequel n'a pas été revalorisé depuis 2002, la directive le porte à 75 000 euros. Le projet de loi procède donc à l'alignement du droit français sur les prescriptions de la directive (2°), ce qui aura d'heureuses conséquences pour les consommateurs en étendant très notablement le bénéfice des règles protectrices du code de la consommation aux opérations de crédit comprises entre 21 500 et 75 000 euros.

À noter, par ailleurs, que le plafond devra être revalorisé tous les cinq ans et pour la première fois le 12 mai 2013. Parallèlement, la directive comporte un seuil plancher de 200 euros pour l'application du régime des crédits à la consommation. Il s'agit là d'éviter les formalités pour des crédits qui déjà échappaient de fait à la réglementation. À l'instigation du Sénat, le projet de loi reprend ce seuil plancher pour tous les crédits et non plus seulement pour ceux consentis sous la forme d'un découvert en compte.

Le texte écarte aussi du champ des dispositions du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation les facilités de découvert remboursables dans le délai d'un mois (3°). Cette dernière exclusion est liée au régime financier des cartes de crédit, par opposition aux cartes de paiement, qui permettent au client de payer par carte alors que son compte ne sera débité qu'à la fin du mois suivant. Cette limitation à un mois soulève malgré tout la question des paiements effectués, par carte de crédit, le 26 du mois et qui ne sont imputés sur le compte du titulaire de la carte que le 30 ou le 31 du mois suivant, soit après plus d'un mois de délai. S'applique alors l'exclusion des crédits de moins de trois mois avec seulement des frais négligeables, prévue au 4°. Pour reprendre un commentaire du professeur Guy Raymond, en novembre 2008 : « *Il y a une certaine redondance entre ces deux exclusions et pourtant elles ne recouvrent pas tout à fait le même domaine* »⁽¹⁾.

Comme évoqué plus haut, de manière constante par rapport au droit actuel, les crédits ne dépassant pas trois mois se trouvent exclus du régime des crédits à la consommation (4°). Toutefois, le texte, fidèle en cela à la directive, n'écarte ces crédits que si le prêteur ne requiert aucun intérêt ou que s'il applique des frais

(1) Professeur Guy Raymond : « *Premières approches sur la directive n° 2008/48/CE* », *La semaine juridique*, n° 48, 26 novembre 2008, point 15.

d'un montant négligeable. Se trouve ainsi visée une pratique commerciale consistant à effectuer le paiement en plusieurs fois sans frais.

Par ailleurs, le texte écarte du régime des crédits à la consommation les avances sur salaires ainsi que les prêts exceptionnels consentis par les entreprises à leurs salariés (5°). Jusqu'à présent, l'employeur ne pouvait être soumis au régime des crédits à la consommation que s'il était un habitué de ce genre de pratiques ; en outre, les avances sur salaires étant consenties pour des délais généralement inférieurs à trois mois, l'hypothèse n'avait pas fait l'objet d'une disposition particulière.

À la différence de la directive, le projet de loi ne pose pas comme condition l'absence d'intérêts ou un taux inférieur au taux pratiqué sur le marché. En revanche, de tels prêts devront bien être réservés aux salariés. Il est permis de penser que les prêts accordés par les comités d'entreprise à leurs membres relèvent du même régime d'exclusion.

De même, l'octroi de crédits ou de prêts à un investisseur pour lui permettre d'effectuer une transaction qui porte sur un instrument financier et dans laquelle intervient l'entreprise octroyant le prêt ne relèvera pas, lui non plus, des règles posées par le code de la consommation pour les crédits à la consommation (6°). Cette indication fait écho au point *h*) de l'article 2 de la directive, qui vise les contrats conclus avec des entreprises d'investissement ou des établissements de crédit afin de permettre à un investisseur de réaliser une transaction sur un instrument financier.

Les crédits consécutifs à un accord devant une juridiction se trouvent eux aussi nommément exclus du champ du régime des crédits à la consommation (7°). Ce choix est logique car il s'agit de compromis qui, devant un magistrat (par exemple le paiement échelonné d'une prestation compensatoire) ou devant un médiateur judiciaire, donnent lieu à un échelonnement du paiement de la créance. Cette exclusion était déjà implicite dans le droit positif français, mais la rédaction de l'article 2 de la directive impose de la rendre explicite.

Enfin, le texte indique que les crédits liés aux délais de paiement d'une dette existante ne sont pas soumis au régime du crédit à la consommation. Se trouvent plus particulièrement concernés les contrats résultant d'un plan conventionnel de redressement personnel conclu devant une commission départementale de surendettement (8°), les délais de paiement accordés par les créanciers ne donnant pas lieu à d'autres formalités que celles liées à la procédure devant la commission départementale de surendettement.

La directive exclut d'autres contrats qui ne sont pas visés explicitement par le droit français sans que cela soulève de difficultés particulières. En l'espèce, c'est le cas des contrats de location ou de crédit-bail sans option d'achat, dont l'exclusion est implicitement prévue dans le droit français puisque ces contrats ne reposent pas sur une opération de crédit mais sur une mise à disposition d'un bien

moyennant paiement d'un loyer. En revanche, relèveront désormais du champ du régime des crédits à la consommation, alors que notre droit les excluait jusqu'alors, les contrats de crédit conclus devant notaire. Le 1^o de l'actuel article L. 311-3 est en effet abrogé, pour tenir compte de l'absence d'une telle exclusion de l'article 2 de la directive.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi modifié.

CHAPITRE II

Publicité et information de l'emprunteur

Avant l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CL 2 du rapporteur pour avis portant article additionnel avant l'article 2.

M. le rapporteur pour avis. Je souhaite rectifier l'amendement pour ne viser que les opérations de crédit définies à l'article L. 311-2 du code de la consommation « lorsqu'elles concernent les personnes physiques figurant au fichier mentionné à l'article L. 333-4 du même code ». S'il me paraît important que la souscription du crédit fasse suite à une démarche du consommateur et non du prêteur, interdire toute opération de démarchage ne semble toutefois pas très raisonnable. Je propose donc de ne l'interdire que pour les personnes inscrites au FICP, qui reçoivent toutes les semaines des relances ou des propositions alléchantes qui les plongent dans la confusion alors qu'elles se trouvent déjà en plein contentieux.

M. le président Jean-Luc Warsmann. En pratique, les organismes de crédit devraient donc interroger le FICP avant toute démarche ?

M. le rapporteur pour avis. L'article 27 du texte leur y donne accès.

M. Émile Blessig. Qu'ils consultent le FICP dans le cadre de leurs relations contractuelles est très bien, mais cela paraît beaucoup plus difficile à propos de personnes qu'ils ne connaissent pas encore !

M. Éric Straumann. Par exemple, ils ne disposent pas de la date de naissance des personnes qu'ils vont démarcher, alors que sa connaissance est nécessaire pour consulter le fichier.

L'amendement est retiré.

Article 2

(art. L. 311-4 et L. 311-5 du code de la consommation)

Contenu et formalisme de la publicité

Le présent article réorganise et complète les dispositions de la section 2 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, relatives à la publicité entourant les opérations de crédit à la consommation. Outre qu'elle ne doit pas être trompeuse, ni déloyale, sur le fondement de l'article L. 121-1 du code de la consommation, cette publicité doit comporter un certain nombre de mentions obligatoires (concernant plus particulièrement le coût des crédits concernés), lesquelles se trouvent énumérées par l'article L. 311-4 du même code. Elle doit satisfaire également à un formalisme minimum, de manière à garantir la bonne information des emprunteurs.

Art. L. 311-4 du code de la consommation : Indications afférentes
aux montants et au coût du crédit

La directive 2008/48/CE a pour objectif de permettre au consommateur de contracter un crédit à la consommation en connaissance de cause. À cet effet, il importe qu'il dispose des informations utiles, ce qui suppose que les publicités entourant les différentes offres répondent à un minimum d'exigences.

La directive opère toutefois une distinction selon que les publicités comportent ou non des éléments chiffrés : les premières ont une portée informative assez prononcée, tandis que les secondes ont seulement pour but de faire connaître au public l'existence des annonceurs, ce qui justifie qu'elles demeurent soumises au droit commun de la publicité.

Les messages publicitaires dont il est question ici sont ceux assortis d'indications chiffrées sur les taux d'intérêt pratiqués et les coûts liés aux crédits. Ils ne constituent pas à proprement parler une offre de crédit, parce que les éléments de préfiguration des contrats n'y figurent pas, mais une information sur les possibilités données aux consommateurs.

L'article 4 de la directive impose à ces messages une information lisible, claire et précise. À cet effet, l'annonceur se voit obligé d'y insérer les informations de base reprises aux 1^o à 6^o de cet article de sorte que, pour paraphraser la Cour de cassation, « *la loi vise à garantir à l'emprunteur une information précise lui permettant, d'un seul coup d'œil, de juger de l'effort financier à consentir* »⁽¹⁾. Il s'agit, en l'occurrence :

– des informations relatives à tous les frais compris dans le coût total du crédit ainsi que du taux débiteur avec mention de sa nature fixe ou variable (1^o), les opérations de location-vente ou de location avec option d'achat se trouvant exclues de cette dernière exigence ;

(1) Cass. 1^{ère} civ., 29 mai 1997.

- du montant total du crédit, c'est-à-dire la somme prêtée (2°) ;
- du taux annuel effectif global (TAEG), exception faite des opérations de location-vente et de location avec option d'achat (3°). Ce taux s'analyse comme le coût total du crédit pour le consommateur exprimé en pourcentage annuel du montant total du crédit. La directive va d'ailleurs jusqu'à établir une méthode européenne de calcul du TAEG, qui permet un calcul harmonisé dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne et facilite ainsi les comparaisons par les souscripteurs ;
- de la durée de contrat de crédit (4°), s'il y a lieu ;
- du prix au comptant et du montant des acomptes, dans le cas des crédits accordés sous la forme d'un délai de paiement pour un bien ou un service donné (5°) ;
- du montant total (prêt, intérêts et frais agglomérés) qui est dû par l'emprunteur et du montant des échéances (6°).

Si l'annonceur propose également des services accessoires tels que des assurances, option facultative pour les prêteurs mais conditionnant parfois l'octroi des crédits, les messages publicitaires devront naturellement inclure des indications à leur sujet. La nouvelle rédaction de l'article L. 311-4 du code de la consommation impose ainsi une indication claire, précise et visible de la nécessité de contracter tout service de cette nature lié au crédit à la consommation. Pour ce qui concerne le coût des assurances, elle exige qu'il soit exprimé en euros et détaillé sur une base mensuelle.

Il convient de souligner que tous ces renseignements sont obligatoires quel que soit le support publicitaire retenu, ce qui ne sera pas sans poser quelques difficultés s'agissant des messages radiodiffusés, par exemple.

Enfin, innovation du projet de loi, les informations chiffrées portant sur le crédit à la consommation seront illustrées par un exemple représentatif. L'objectif est de permettre au consommateur qui ne prendrait pas connaissance de l'intégralité des indications, de se reporter au moins à un cas-type lui montrant ce que pourrait devenir sa situation en cas de souscription du crédit proposé. Un cas particulier est prévu pour les crédits renouvelables, désormais visés à l'article L. 311-16 du code de la consommation, puisque l'exemple représentatif se verra encadré par la voie réglementaire pour harmoniser les pratiques des prêteurs. Cette précaution apparaît bienvenue au regard des incidences de ce type de crédits sur les ménages, plus particulièrement afin de mieux prévenir leur surendettement.

*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 3 de précision rédactionnelle du rapporteur pour avis.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 4 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement complète l'énumération des mentions obligatoires dans les publicités relatives au crédit, en y faisant figurer le taux d'intérêt applicable en cas de retard de remboursement de l'emprunteur ainsi que les pénalités de retard et les frais d'inexécution.

La Commission adopte l'amendement.

Art. L. 311-5 du code de la consommation : Formalisme requis

En l'état actuel, l'article L. 311-5 du code de la consommation pose le principe de l'interdiction, sur les lieux de vente, de toute publicité relative aux opérations de crédit proposant une période de franchise de paiement de loyers ou de remboursement des échéances de crédit supérieure à trois mois. La nouvelle rédaction prévue par le projet de loi va au-delà de cette prescription, en proscrivant la mention de l'existence d'une période de franchise de paiement de loyers ou de remboursement des échéances de crédit supérieure à trois mois dans toute publicité afférente à un crédit à la consommation, qu'elle se fasse sur le lieu de vente ou pas.

Surtout, cette nouvelle rédaction reprend et complète le détail du formalisme que doit respecter la publicité sur les crédits à la consommation (figurant jusqu'alors aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 311-4), de manière à accroître l'effectivité et la portée des informations divulguées aux emprunteurs.

C'est ainsi que les informations figurant dans toute publicité écrite concernant un prêt à la consommation, dès lors qu'elles concerneront le TAEG, sa nature, le montant total dû par chaque emprunteur et le montant des remboursements par échéance (soit les exigences légales figurant aux 1° à 3° de l'article L. 311-4 du code de la consommation), ainsi que, selon le souhait du Sénat, la mention selon laquelle la souscription d'un crédit engage son auteur devront figurer dans une taille au moins aussi importante que celle utilisée pour indiquer toute autre information relative aux caractéristiques du financement, notamment le taux promotionnel. De surcroît, les annonceurs auront l'obligation de les faire figurer dans le corps du texte publicitaire.

Ces précisions ne semblent pas inutiles au regard des constats dressés par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, tels qu'ils ont été rapportés par Athling Management en décembre 2008. Ceux-ci font notamment état de « *manquements relatifs à la taille des caractères (très petits caractères, parfois illisibles) ou à leur présentation (une procédure a été établie pour une publicité télévisuelle)* »⁽¹⁾.

(1) « Pour un développement responsable du crédit renouvelable en France », rapport réalisé par Athling Management pour le CCSF, décembre 2008, p. 44.

Le texte reconduit également une interdiction prévue jusqu'à présent au sixième alinéa de l'actuel article L. 311-4 du code de la consommation, en proscrivant :

– d'indiquer qu'un prêt peut être consenti sans élément d'information permettant d'apprécier la situation financière de l'emprunteur ;

– de laisser entendre que le prêt entraîne une augmentation de ressources ou accorde une réserve automatique d'argent immédiatement disponible sans contrepartie financière immédiate.

Dans un souci d'exhaustivité, le projet de loi inclut néanmoins de nouveaux cas au sein de cette prohibition. Seront désormais aussi interdites, toutes publicités relatives aux opérations regroupant des crédits antérieurs présentant les mêmes travers ainsi que les publicités laissant entendre que les prêts améliorent la situation financière des emprunteurs ou constituent un substitut d'épargne. La commission spéciale du Sénat a néanmoins souhaité exonérer de cette interdiction les prêts aidés par l'État et destinés au financement d'une formation à la conduite et à la sécurité routière de même que les prêts garantis par l'État *via* Oséo afin de payer les études de certains étudiants.

De telles dispositions n'ont d'autre but que d'éviter que les consommateurs en situation financière précaire ne soient faussement incités à souscrire des crédits à la consommation et ne tombent finalement dans la spirale du surendettement.

Enfin, afin de responsabiliser les emprunteurs, le texte prévoit l'insertion d'une mention spécifique dans toute publicité relative au crédit à la consommation, sur le modèle de ce qui existe notamment sur les paquets de cigarettes (sur le fondement de l'article L. 3511-6 du code de la santé publique, notamment). Toute publicité, quel qu'en soit le support, devra ainsi indiquer : « *Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager.* ». Cette sensibilisation du public n'est pas inutile dans la mesure où les consommateurs ne réalisent pas toujours suffisamment les conséquences juridiques de la souscription d'un crédit à la consommation. La portée contractuelle, assortie de contreparties, sera désormais davantage soulignée, ce qui contribuera à mieux éclairer le consommateur sur le point de s'engager.

*

La Commission adopte l'amendement CL 5 de précision rédactionnelle du rapporteur pour avis.

Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

(art. L. 311-6, art. L. 311-7, art. L. 311-27, art. L. 311-28,
art. L. 311-29 du code de la consommation)

Information de l'emprunteur avant la souscription du crédit

Dans un souci de cohérence de présentation, cet article transfère les dispositions relatives à la publicité du crédit gratuit dans une nouvelle section 8 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, afin de faire figurer dans la section 3 du même chapitre les dispositions concernant l'information précontractuelle de l'emprunteur, qui constituent l'un des apports majeurs de la directive du 23 avril 2008.

Art. L. 311-6 du code de la consommation : Indications permettant
les comparaisons à la charge des prêteurs

Le I de la nouvelle rédaction de l'article L. 311-6 du code de la consommation transpose dans notre droit interne les exigences de l'article 5 de la directive 2008/48/CE. Ce dernier prévoit que les informations précontractuelles doivent être fournies selon « *les informations européennes normalisées en matière de crédit à la consommation* », figurant à l'annexe II de la directive, afin de faciliter « *la comparaison des différentes offres pour prendre une décision en connaissance de cause sur la conclusion du contrat de crédit* ». Autrement dit, toute offre de prêt à la consommation devra être effectuée sur la base d'un formulaire européen unique d'information.

La version nationale de cette prescription se borne à poser une exigence générale, sans entrer dans le concret. En effet, le texte précise que le prêteur ou l'intermédiaire de crédit (ce qui exclut les intermédiaires de crédit accessoires que peuvent être les fournisseurs de biens ou de services, conformément aux prescriptions de l'article 7 de la directive) donne à l'emprunteur, avant toute signature de contrat, les informations nécessaires à la comparaison des différentes offres nationales ou européennes se présentant à lui et lui permettant d'apprécier clairement l'étendue de l'engagement qu'il envisage de prendre.

Pour le reste, l'article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser la liste et le contenu des informations devant figurer dans la fiche d'information (termes nationaux désignant les informations normalisées visées par la directive) à fournir à l'occasion de toute offre de crédit, ainsi que les conditions de sa présentation. La commission spéciale du Sénat a toutefois pris soin de préciser que la fiche d'information comporte, en caractères lisibles, la mention visée au dernier alinéa de l'article L. 311-15 du code de la consommation, selon laquelle, notamment, un crédit engage celui qui le souscrit et doit être remboursé. Sans préjuger du contenu de cet acte réglementaire, il est d'ores et déjà possible d'indiquer quels devraient être les éléments d'information qu'il exigera dans les fiches remises par les prêteurs, sur le fondement des indications données à cet effet par la directive du 23 avril 2008. En effet, la directive dispose que les

indications fournies dans son annexe II sont d'harmonisation maximale, laissant ainsi peu de marges de manœuvre aux législateurs nationaux.

**ANNEXE II DE LA DIRECTIVE 2008/48/CE
INFORMATIONS EUROPÉENNES NORMALISÉES EN MATIÈRE DE CRÉDIT AUX CONSOMMATEURS**

1. Identité et coordonnées du prêteur/de l'intermédiaire de crédit

Prêteur : Adresse Numéro de téléphone [*] Adresse électronique [*] Numéro de télécopieur [*] Adresse internet [*]
Adresse géographique à utiliser par le consommateur

Le cas échéant :

Intermédiaire de crédit : [Identité] Adresse Numéro de téléphone [*] Adresse électronique [*] Numéro de télécopieur [*] Adresse internet [*] Adresse géographique à utiliser par le consommateur

Lorsque la mention "Le cas échéant" est indiquée, le prêteur doit remplir la case si l'information est pertinente pour le produit de crédit ou supprimer l'information correspondante ou toute la ligne si l'information ne concerne pas le type de crédit envisagé.

Les indications qui figurent entre crochets sont des explications destinées au prêteur et doivent être remplacées par les informations correspondantes.

2. Description des principales caractéristiques du produit de crédit

Le type de crédit : Le montant total du crédit Il s'agit du plafond ou du total des sommes rendues disponibles en vertu du contrat de crédit

Les conditions de prélèvement : Il s'agit de la façon dont vous obtiendrez l'argent et du moment auquel vous l'obtiendrez.

La durée du contrat de crédit

Les versements échelonnés et, le cas échéant, l'ordre selon lequel ces versements seront répartis. Vous devrez payer ce qui suit : Le montant, le nombre et la fréquence des paiements que le consommateur doit effectuer.

Les intérêts et/ou les frais seront dus de la façon suivante:

Le montant total que vous devrez payer Il s'agit du montant du capital emprunté majoré des intérêts et des coûts éventuels liés à votre crédit. La somme du montant total du crédit et du coût total du crédit

Le cas échéant Le crédit est consenti sous la forme d'un délai de paiement pour un bien ou un service ou est lié à la fourniture de biens particuliers ou à la prestation d'un service Nom du bien/service Prix au comptant

Le cas échéant : Sûretés exigées [Type de sûretés] Il s'agit d'une description de la sûreté que vous devez fournir en relation avec le contrat de crédit.

Le cas échéant : Les remboursements n'entraînent pas un amortissement immédiat du capital.

3. Coût du crédit

Le taux débiteur ou, le cas échéant, les différents taux débiteurs qui s'appliquent au contrat de crédit [% Fixe ou Variable (avec l'indice ou le taux de référence applicable au taux débiteur initial) Périodes]

Taux annuel effectif global (TAEG) Il s'agit du coût total exprimé en pourcentage annuel du montant total du crédit. Le TAEG vous permet de comparer différentes offres. [% Donner ici un exemple représentatif qui mentionne toutes les hypothèses utilisées pour calculer le taux]

Est-il obligatoire pour l'obtention même du crédit ou conformément aux clauses et conditions commerciales de contracter :

une assurance liée au crédit (Oui/non [si oui, préciser le type d'assurance]) ?

ou un autre service accessoire? (Oui/non [si oui, préciser le type de service accessoire])

Si les coûts de ces services ne sont pas connus du prêteur, ils ne sont pas inclus dans le TAEG

Coûts liés

Le cas échéant : Tenue d'un ou de plusieurs comptes si ces comptes sont nécessaires pour enregistrer tant les opérations de paiement que les prélèvements ; Montant des coûts d'utilisation d'un moyen particulier de paiement (par exemple une carte de crédit) ; Tout autre coût lié au contrat de crédit ; Conditions dans lesquelles les coûts liés au contrat de crédit susmentionnés peuvent être modifiés ; Obligation de payer des frais de notaire ; Frais en cas de retard de paiement.

Les impayés risquent d'avoir de graves conséquences pour vous (p. ex. vente forcée) et de rendre plus difficile l'obtention d'un crédit. Vous devrez payer [... (taux d'intérêt applicable et modalités d'adaptation, et, le cas échéant, frais d'inexécution)] en cas d'impayés.

4. Autres aspects juridiques importants

Droit de rétractation : Oui/non

Vous disposez d'un délai de 14 jours calendaires pour revenir sur votre engagement vis-à-vis du contrat de crédit.

Remboursement anticipé Vous avez le droit de procéder à tout moment au remboursement anticipé, total ou partiel, du crédit. *Le cas échéant : Le prêteur a droit à une indemnité en cas de remboursement anticipé. [Fixation de l'indemnité (méthode de calcul) conformément aux dispositions de mise en œuvre de l'article 16 de la directive 2008/48/CE].*

Consultation d'une base de données. Le prêteur doit vous informer immédiatement et sans frais du résultat de la consultation d'une base de données si une demande de crédit est rejetée en se fondant sur une telle consultation. Cela ne s'applique pas si la communication de ces informations est interdite par la législation communautaire ou si elle est contraire aux objectifs d'ordre public ou de sécurité publique.

Droit à un projet de contrat de crédit : Vous avez le droit d'obtenir gratuitement, sur demande, un exemplaire du projet de contrat de crédit. Cette disposition ne s'applique pas si, au moment de la demande, le prêteur n'est pas disposé à conclure le contrat de crédit avec vous.

Le cas échéant : Le délai pendant lequel le prêteur est lié par les informations précontractuelles. Ces informations sont valables du ... au ...

Ces éléments d'information devraient notamment porter sur : le type de crédit, l'identification du prêteur ainsi que celle de l'intermédiaire de crédit ; le montant total du crédit et les conditions de prélèvement ; la durée totale du crédit ; le taux débiteur, fixe ou variable avec les conditions applicables à ce taux ; le taux annuel effectif global ; le montant total dû par le consommateur ; le montant, le nombre et la périodicité des paiements à effectuer par le consommateur ; les éventuels frais de tenue de compte ; les éventuels frais de notaire ; l'obligation de contracter un service accessoire lié au contrat de crédit, par exemple une assurance ; le taux d'intérêt et les pénalités de retard ; un avertissement concernant les conséquences des impayés ; les éventuelles sûretés exigées ; l'existence ou l'absence d'un droit de rétractation ; le droit de procéder à un remboursement anticipé ainsi que l'éventuelle indemnité due en ce cas au prêteur ; le droit du consommateur d'être informé gratuitement et immédiatement des résultats de la consultation d'une base de données.

Il s'agit là d'un formalisme important. Toutefois, comme le souligne le professeur Guy Raymond, dans l'étude précédemment citée : « *La pratique ne changera sans doute pas beaucoup : le prêteur fournira, oralement, au consommateur qui en fera la demande, des informations relatives aux éléments essentiels qui permettront au consommateur de se montrer intéressé par la poursuite de la démarche ou au contraire de rompre immédiatement les pourparlers contractuels. Dès que le consommateur se montrera intéressé et voudra poursuivre plus avant la relation, le prêteur devra remettre au consommateur un exemplaire des informations européennes normalisées, personnalisées en fonction de l'attente du consommateur.* »⁽¹⁾.

Le II de cette nouvelle rédaction de l'article L. 311-6 vise le cas particulier des crédits proposés sur le lieu de vente. Afin de garantir l'effectivité des prescriptions du I en matière d'information précontractuelle, il dispose que la fiche d'information sur le crédit envisagé devra être remise sur le lieu de vente.

La commission spéciale du Sénat a procédé à une rectification rédactionnelle sur ce dernier paragraphe, afin d'exclure de l'obligation de remise de la fiche susmentionnée les commerçants qui, sans distribuer eux-mêmes des produits de crédit sur un lieu de vente, acceptent que leurs clients règlent leurs achats au moyen de cartes de crédit. Il aurait en effet été difficile d'envisager en pratique que ces commerçants mettent à la disposition de leurs clients les fiches de tous les établissements de crédit proposant des cartes acceptées dans leur magasin.

(1) *Op. Cit.*, point 25.

Art. L. 311-7 du code de la consommation :
Exemplaire gratuit de l'offre de contrat

La nouvelle rédaction de l'article L. 311-7 du code de la consommation postule la gratuité pour l'emprunteur potentiel qui en formule la demande de l'envoi par le prêteur d'un exemplaire de l'offre de contrat ainsi que de la fiche d'information prescrite à l'article L. 311-6 du même code.

Cette disposition fait écho au point 4 de l'article 5 de la directive 2008/48/CE, qui apporte un éclairage sur sa portée en indiquant que : « *Cette disposition ne s'applique pas si, au moment de la demande, le prêteur n'est pas disposé à conclure le contrat de crédit avec le consommateur* ».

Le projet de loi reprend en revanche une exigence supplémentaire de la directive s'agissant de la présentation des informations complémentaires que le prêteur souhaiterait donner à l'emprunteur. À l'instar de ce que prescrit le texte communautaire, celles-ci ne pourront figurer dans le même document que la fiche d'information sur le prêt, prévue à l'article L. 311-6. Distinctes, leur formalisation pourra toutefois y être annexée.

L'objectif est d'éviter que les informations essentielles pour la comparaison des différentes offres de prêt à la consommation ne se trouvent noyées dans un ensemble plus vaste d'indications, ce qui aurait pour conséquence de vider de sa substance l'harmonisation voulue à l'échelle européenne.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.

CHAPITRE III

Conditions de formation du contrat

Article 4

(art. L. 311-8, art. L. 311-8-1, art. L. 311-9, art. L. 311-10, art. L. 311-10-1[nouveau], art. L. 313-11 du code de la consommation)

Obligations de vigilance du prêteur

Le présent article du projet de loi introduit des dispositions essentielles à la responsabilisation des prêteurs dans le code de la consommation. Celles-ci figurent à son paragraphe II, sous les références des nouveaux articles L. 311-8 à L. 311-10 du code de la consommation. À titre liminaire, néanmoins, le paragraphe I procède à la reformulation de l'intitulé de la section 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, initialement relative au contrat de crédit, en section relative aux explications fournies à l'emprunteur et à l'évaluation de sa solvabilité.

Art. L. 311-8 du code de la consommation :
Sensibilisation et conseils de l'emprunteur

Il est constant, dans le droit de la consommation, que les obligations d'information et de conseil sont conçues de manière unilatérale, en ce sens qu'elles sont dues par la partie réputée « *sachante* » et en position de supériorité économique, à savoir le professionnel. La nouvelle rédaction de l'article L. 311-8 du code de la consommation réitère et précise les obligations de conseil pesant sur les organismes prêteurs, à l'égard des consommateurs désireux de souscrire un crédit à la consommation. En cela, elle fait écho au point 6 de l'article 5 de la directive, qui postule :

– en premier lieu, la fourniture par les prêteurs et, le cas échéant, les intermédiaires de crédit d'explications adéquates au consommateur, afin de lui permettre d'apprécier si le contrat envisagé est adapté ou non à ses besoins ainsi qu'à sa situation financière ;

– en second lieu, l'analyse par les mêmes personnes des informations précontractuelles détaillées précédemment.

Le premier alinéa du nouvel article L. 311-8 reprend de manière extensive les prescriptions de la directive, en intégrant même ses dispositions optionnelles. Ce faisant, aussi bien les prêteurs que les intermédiaires de crédit devront fournir aux emprunteurs, sur la base des informations contenues dans la fiche prévue à l'article L. 311-6, des explications leur permettant de déterminer si les contrats qui leur sont proposés sont adaptés à leurs besoins et à leur situation. Ils auront également pour mission d'attirer leur attention sur les caractéristiques essentielles du ou des crédits proposés ainsi que sur les conséquences que de tels crédits sont susceptibles d'avoir, y compris (et surtout, pourrait-on dire) en cas de défaut de paiement.

De telles règles rejoignent la solution jurisprudentielle interne suivant laquelle l'existence d'une obligation légale d'information ne dispense pas le banquier, et même plus largement tout professionnel, de son devoir d'information ou de conseil qui permet en quelque sorte dans une situation concrète d'opérer une personnalisation de l'information ⁽¹⁾.

À la différence de la directive, le projet de loi précise que les informations données par le prêteur ou l'intermédiaire de crédit le sont, le cas échéant, sur la base des préférences exprimées par l'emprunteur. Il s'agit là de coller au plus près des aspirations exprimées par l'emprunteur potentiel et de rendre le plus adaptés possible les conseils prodigués.

Le deuxième alinéa de l'article L. 311-8 concerne les crédits proposés sur le lieu de vente, qui font l'objet d'une attention particulière de la directive. En l'occurrence, le projet de loi exige que les explications à la charge du prêteur ou

(1) Cass. 1^{ère} civ., 27 juin 1995.

de l'intermédiaire de crédit soient remises sur le lieu de vente. Le texte évoque même l'impératif que l'emprunteur reçoive ces explications de manière complète et appropriée. Ces précisions sont importantes car les achats « *coup de cœur* » à crédit ne sont pas les derniers à entraîner de lourdes conséquences financières pour les ménages. Le Sénat a souhaité préciser que ces explications sont fournies dans un cadre garantissant la confidentialité des échanges, ce qui apparaît de bon sens compte tenu de l'objet des informations en cause.

La commission spéciale du Sénat a également inséré un troisième alinéa à cette nouvelle version de l'article L. 311-8 du code de la consommation, concernant plus particulièrement les personnes mandatées par les prêteurs pour démarcher les consommateurs sur les lieux de consommation. Celui-ci prescrit deux obligations les concernant, afin de conforter l'objectivité de l'information prodiguée aux emprunteurs. Tout d'abord, ces mandataires devront être dûment formés à la distribution du crédit à la consommation et à la prévention du surendettement, de manière à savoir exactement de quoi ils parlent avec les souscripteurs potentiels de contrats de crédit. Cette exigence se verra garantie par l'inscription des intéressés sur un registre tenu sur le lieu de vente, consultable par les autorités de contrôle. Ce second impératif ne va pas aussi loin que le mécanisme d'enregistrement prévu pour les personnes habilitées au démarchage bancaire et financier, la commission spéciale du Sénat justifiant ce choix par la forte rotation des personnels de vente.

*

La Commission est saisie de l'amendement CL 7 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le Sénat a voulu que les personnes chargées de fournir à l'emprunteur les explications sur le crédit proposé soient inscrites sur un registre disponible sur le lieu de vente. Or, sur un même lieu de vente peuvent se trouver plusieurs prêteurs – c'est le cas notamment pour les ventes de voiture –, ce qui conduit à des difficultés pratiques de mise à jour. Je propose donc de substituer à ce registre un dispositif de contrôle par les services de l'État des attestations de formation de ces personnes.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Ces attestations existent-elles déjà ?

M. le rapporteur pour avis. Oui. La loi sur la formation professionnelle y oblige. L'amendement précise simplement que l'employeur les tient à disposition.

La Commission adopte l'amendement.

Art. L. 311-8-1 du code de la consommation : Obligation de formulation d'une offre de crédit amortissable alternative au crédit renouvelable

Cet article L. 311-8-1 du code de la consommation a été introduit dans le texte par la commission spéciale du Sénat afin d'obliger les prêteurs ou leurs

intermédiaires agissant sur les lieux de vente à proposer une offre de crédit alternative au crédit renouvelable (sous la forme d'un crédit amortissable, en l'occurrence) lorsqu'un consommateur envisage de recourir à ce mode de paiement. L'objectif est clairement de donner la possibilité à l'emprunteur de choisir la formule réellement la plus adaptée à sa situation personnelle et d'empêcher les organismes prêteurs de privilégier ou de valoriser uniquement les offres les plus rentables pour eux.

De manière générale, il est indéniable que le crédit renouvelable a des effets potentiellement significatifs en matière de surendettement des ménages. De fait, le crédit amortissable présente cet avantage que sa charge financière est plus prévisible et stable. Dans ces conditions, il y a une logique à vouloir orienter les consommateurs les moins avisés et les plus vulnérables vers cette seconde catégorie de crédit.

Pour autant, le texte ne remet pas en cause l'entière liberté de choix du consommateur. Il se borne à prévoir que soient offertes à ce dernier, sur le lieu de vente, plusieurs formes de crédits à la consommation présentant chacune leurs avantages et inconvénients.

Les dispositions de cet article ne trouveront à s'appliquer qu'au-delà d'un montant total d'achat de biens ou de services excédant un seuil fixé par décret. Leur irrespect sera passible d'une amende de 1 500 euros, grâce à une coordination opérée à l'article 14 du projet de loi.

Art. L. 311-9 du code de la consommation :
Évaluation de la solvabilité de l'emprunteur

La nouvelle rédaction de l'article L. 311-9 du code de la consommation pose le principe de la vérification de la solvabilité de l'emprunteur par le prêteur. Ainsi, avant de conclure le contrat de crédit, le prêteur sera tenu d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur à partir d'un nombre suffisant d'informations, y compris les informations fournies par le consommateur à sa demande.

Cette obligation répond à l'article 8 de la directive du 23 avril 2008. Il convient de relever que la solution retenue par le Conseil et le Parlement européen est légèrement en retrait par rapport au projet initial de directive qui prônait le prêt responsable en disposant que : « *lorsque le prêteur conclut un contrat de crédit ou de sûreté ou augmente le montant total du crédit ou le montant garanti, il est censé avoir estimé préalablement, par tout moyen à sa disposition, que le consommateur et, le cas échéant, le garant seront raisonnablement à même de respecter leurs obligations* ».

Comme l'a souligné le professeur Stéphane Piedelièvre, dans une étude publiée à la suite de l'adoption de la directive : « *Cette disposition montre les limites de l'obligation précontractuelle d'information qui présente un caractère standardisé et impersonnel. Il convient en quelque sorte de la personnaliser afin de déterminer que le contrat proposé est adapté à ses besoins et surtout à sa*

situation financière. En quelque sorte, on passe du prêt-à-porter au sur-mesure, ou plus juridiquement de l'information au conseil. »⁽¹⁾.

Élément important, le prêteur devra fonder ses évaluations sur les informations que lui aura données le consommateur soit spontanément, soit à sa demande. Le consommateur est donc uniquement astreint à une obligation négative consistant à ne pas taire une obligation essentielle, sauf pour lui à commettre une réticence dolosive.

Afin de garantir l'accès de l'emprunteur aux informations les plus utiles à ses évaluations, le texte lui permet de consulter le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, prévu à l'article L. 333-4 du code de la consommation et géré par la Banque de France. Cette consultation, explicitement prévue par l'article 9 de la directive, devra toutefois obéir aux conditions de l'article L. 333-5 du même code. Les informations ainsi collectées ne pourront pas être utilisées à des fins commerciales et par exemple faire l'objet d'une cession ; elles ne pourront être traitées que dans un but d'appréciation de la situation financière des consommateurs et de leurs facultés de remboursement.

En dépit de l'implication plus étroite, par ces dispositions, des organismes prêteurs dans la prévention des risques liés à la souscription d'un crédit, il convient de ne pas perdre de vue que c'est toujours celui qui sollicite le crédit qui devra en apprécier les conséquences pratiques. En aucun cas, une autre personne ne pourra se substituer à lui dans la prise de décision. Malgré tout, le prêteur bénéficiera d'un important pouvoir de dissuasion qu'il mettra en œuvre par un refus d'octroi de prêt, un banquier ne prêtant jamais à une personne qu'il sait insolvable.

En cas d'absence de remboursement par l'emprunteur, il faudra déterminer si cette impossibilité est due à des circonstances postérieures à la conclusion du contrat de crédit, par exemple à un licenciement ou à une maladie, ou si elle était déjà en germe lors de la conclusion. De même, au plan de la charge de la preuve, il appartiendra au prêteur de démontrer qu'il a convenablement exécuté son devoir de conseil.

Art. L. 311-10 du code de la consommation : Fiche supplémentaire d'information en cas de vente à distance ou sur le lieu de vente

La nouvelle version de l'article L. 311-10 du code de la consommation traite de deux cas particuliers : les opérations de crédit conclues sur le lieu de vente, dont il est déjà partiellement question au second alinéa de l'article L. 311-8 du même code, et celles conclues au moyen d'une technique de communication à distance, c'est-à-dire par téléphone ou messagerie électronique.

(1) « La directive du 23 avril 2008 sur le crédit aux consommateurs », Stéphane Piedelièvre, recueil Dalloz 2008, p. 2614.

Le projet de loi prévoit, dans les deux cas, la remise à l'emprunteur par le prêteur ou l'intermédiaire de crédit d'une fiche d'information distincte de la fiche prévue à l'article L. 311-6. Ce document, établi sur un support écrit ou durable, doit comporter un certain nombre d'indications complémentaires importantes, à savoir :

- les ressources et charges de l'emprunteur ;
- le cas échéant, les prêts en cours qu'il a contractés.

Le texte précise que la fiche supplémentaire est signée (cas de figure des crédits sur le lieu de vente, mais pas seulement) ou authentifiée (crédits souscrits par le biais de techniques de communication vocale à distance, essentiellement). Elle doit contribuer à l'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur par le prêteur.

Désireuse de limiter la possibilité que les informations de cette fiche ne puissent être utilisées comme preuve de la mauvaise foi de l'emprunteur, que ce soit dans une procédure contentieuse ou extra-contentieuse, la commission spéciale du Sénat a inséré une précision selon laquelle seules les informations figurant dans la fiche supplémentaire qui sont corroborées par des justificatifs pourront être opposées à celui-ci. Cette indication permet de prendre en considération certaines situations de négligence non intentionnelle. Elle incitera également les organismes prêteurs à demander à leurs clients de leur fournir des justificatifs, sans pour autant que cela ne soit obligatoire pour les emprunteurs.

Il reste que cette fiche supplémentaire ajoute à l'information et pourrait, dans certains cas, noyer l'information pertinente pour le consommateur. Pour ce qui concerne la conclusion de crédits à distance, l'exigence d'authentification ou de signature de la fiche supplémentaire d'information implique au minimum un échange laissant une trace (courriel ou SMS). La fiche devant par ailleurs servir à évaluer la solvabilité de l'emprunteur, ces démarches sont nécessairement supposées intervenir avant la conclusion du contrat.

La directive, elle, prévoit une exception pour les contrats conclus à la demande des consommateurs en recourant à un moyen de communication à distance qui ne permet pas de fournir les informations requises (point 3 de l'article 5, notamment). Dans ce cas, les informations précontractuelles sont transmises immédiatement après la conclusion du contrat de crédit. Cependant, à l'instar du professeur Stéphane Piedelièvre dans l'étude précédemment mentionnée, on peut juger que cette transmission est « *tardive* »⁽¹⁾.

*

(1) *Op. cit.*, recueil Dalloz 2008.

Art. L. 311-10-1 du code de la consommation [nouveau] : Plafonnement de lots promotionnels et cadeaux offerts pour la souscription de crédits à la consommation

La Commission est saisie de l'amendement CL 8 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à plafonner le montant des cadeaux pouvant être consentis à titre commercial aux souscripteurs de crédits à la consommation, afin d'empêcher que des crédits soient souscrits pour de mauvaises raisons. Le seuil serait fixé par un arrêté du ministre chargé de l'économie. Il devrait tourner autour de quelques dizaines d'euros – montant plus proche de celui d'un porte-clefs que de celui d'une télévision.

La Commission adopte l'amendement.

Art. L. 313-11 du code de la consommation : Interdiction de la modulation du commissionnement des vendeurs en fonction de la nature des crédits qu'ils font souscrire

La Commission examine l'amendement CL 9 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'empêcher que le commissionnement des vendeurs soit modulé en fonction de la nature des crédits qu'ils font souscrire, afin d'éviter qu'ils ne poussent les consommateurs à contracter des crédits renouvelables qui ne leur sont pas adaptés. La distribution de crédits renouvelables fait en effet aujourd'hui l'objet de commissions plus intéressantes...

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 4 ainsi modifié.

CHAPITRE IV

Contenu et exécution du contrat de crédit

Article 5

(art. L. 311-11 à L. 311-17-1 du code de la consommation)

Modalités de formation du contrat

Les modalités de formation du contrat de crédit à la consommation sont assurément l'un des paramètres sur lesquels le législateur doit assumer ses obligations au regard du droit communautaire avec le plus de vigilance, compte tenu des conséquences juridiques qu'emporte cette étape essentielle de la relation entre prêteurs et consommateurs. Cet article 5 du projet de loi, qui consacre à ce sujet la nouvelle section 5 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, revêt donc une importance particulière.

Pas moins de sept nouveaux articles codifiés sont appelés à régir ce moment décisif de la relation contractuelle entre prêteurs et consommateurs.

1. Un régime général un peu plus protecteur

Le droit français de la consommation est déjà protecteur des intérêts des consommateurs qui souscrivent un crédit à la consommation. Sur certains points, cependant, la directive 2008/48/CE va au-delà et exige des aménagements de notre législation.

a) Une offre écrite, valable quinze jours

Le nouvel article L. 311-11 du code de la consommation reprend les termes du point 1 de l'article 10 de la directive du 23 avril 2008, qui postule que tout contrat de crédit est établi sur un support papier ou tout autre support durable. Le texte ajoute que l'offre de contrat est remise ou adressée en autant d'exemplaires que de parties et, le cas échéant, à chacune des cautions. Ce faisant, l'exigence communautaire, selon laquelle toutes les parties contractantes reçoivent un exemplaire du contrat de crédit, se trouvera satisfaite. Il s'agit cependant d'une inflexion par rapport au droit existant, puisque l'actuel article L. 311-8 du code de la consommation exigeait la remise de l'offre à l'emprunteur en double exemplaire.

En revanche, le second alinéa de la nouvelle version de l'article L. 311-11 du code de la consommation maintient que la remise ou l'envoi de l'offre de contrat de crédit à l'emprunteur oblige le prêteur à en maintenir les conditions pendant une durée minimale de quinze jours à compter de cette remise ou de cet envoi. Ce délai de quinze jours, destiné à permettre au consommateur de prospecter d'autres offres et de procéder, le cas échéant, à des comparaisons, constitue un minimum. Il sera toujours possible à un prêteur de stipuler un délai plus long, sachant que pendant celui-ci il ne pourra pas se rétracter.

Passé ce délai de validité de l'offre de crédit formulée par le prêteur, la proposition devient automatiquement caduque sans que son auteur ne soit tenu de manifester sa volonté. Si l'emprunteur peut mettre à son profit l'intégralité du délai qui lui est accordé, il peut également contracter avant terme, à la différence des dispositions existantes en matière de crédit immobilier où il ne peut souscrire avant l'expiration du délai courant à compter de la réception de l'offre.

b) Un nouveau délai de rétractation

Le nouvel article L. 311-12, lui, traite de la question cruciale du délai de rétractation. En la matière, le droit de la consommation français prévoyait déjà un tel droit, mais beaucoup plus court que celui du droit communautaire puisque l'actuel article L. 311-15 du code de la consommation le fixe à sept jours au lieu de quatorze. Sur ce point, l'alignement du droit français sur les exigences communautaires ne peut être que bénéfique pour les consommateurs.

Le texte fixe comme point de départ de ce délai le jour de l'acceptation de l'offre de contrat, soit le jour de conclusion du contrat ou le jour où le consommateur reçoit les clauses et conditions contractuelles si cette date est

postérieure, ce second point de départ concernant plus particulièrement les contrats conclus à distance. Par ailleurs, le droit de rétractation s'exercera sur support écrit prenant la forme d'un formulaire détachable du contrat de crédit. Notification de cette rétractation devra être faite au prêteur de telle manière que le consommateur conserve la preuve de cette notification. Ainsi, en France, comme par le passé, l'exercice du droit de rétractation s'effectuera par lettre recommandée avec demande d'avis de réception avant l'expiration des quatorze jours.

Outre la durée, il existe une importante différence entre le délai de rétractation prévu jusqu'alors par le droit interne et celui institué par la directive 2008/48/CE. Selon l'actuel article L. 311-17 du code de la consommation, tant que l'opération n'est pas définitivement conclue, aucun paiement, 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. Or, la directive prévoit que pendant la période de rétractation le contrat de crédit peut être exécuté. L'exercice de cette faculté oblige le consommateur à restituer simultanément au prêteur les sommes qu'il a reçues. Il doit payer les intérêts dus pour la période de prélèvement de crédit, calculés sur la base du TAEG convenu. Aucune autre indemnité ne peut lui être réclamée du fait de la rétractation. Tout acompte payé en vertu du contrat de crédit doit être remboursé sans délai au consommateur. La rédaction du second alinéa du nouvel article L. 311-12 du code de la consommation tire les conséquences de ces prescriptions.

Le nouvel article L. 311-15 du code de la consommation, résultant quant à lui de l'actuel article L. 311-17 du même code, apporte toutefois une nuance à cette prescription communautaire, en disposant qu'aucun paiement ne peut être fait par le prêteur à l'emprunteur ou pour le compte de celui-ci, ni par l'emprunteur au prêteur pendant les sept jours francs à compter de l'acceptation du contrat de crédit. Ce faisant, la solution actuellement en vigueur dans le droit français de la consommation continuera à prévaloir, comme le permet d'ailleurs le point 7 de l'article 14 de la directive 2008/48/CE, selon lequel les prescriptions communautaires sur ce point précis s'appliquent « *sans préjudice des dispositions nationales fixant un délai pendant lequel l'exécution du contrat ne peut commencer* ».

Le nouvel article L. 311-12 du code de la consommation apporte en outre deux autres précisions importantes : en premier lieu, l'exercice par l'emprunteur de son droit de rétractation ne pourra donner lieu à enregistrement sur un fichier, de manière à le prémunir contre toute réticence à exciper de ses droits à l'égard de prêteurs en position de force à son égard ; en second lieu, en cas d'exercice de son droit de rétractation, il ne se trouvera pas tenu par le contrat de service accessoire au contrat de crédit.

c) Les conditions d'acceptation du contrat

À l'initiative de la commission spéciale du Sénat, le nouvel article L. 311-14 du code de la consommation fusionne, moyennant plusieurs

aménagements terminologiques et quelques coordinations, les dispositions des actuels articles L. 311-15 et L. 311-16 du code de la consommation, respectivement relatives à l'acceptation de l'offre de crédit par l'emprunteur et à l'agrément préalable de la personne de l'emprunteur par le prêteur.

En vertu de la rédaction adoptée par le Sénat, le contrat du crédit à la consommation sera présumé parfait lorsque le consommateur en acceptera les termes, comme c'est le cas actuellement, mais sous une double réserve :

– en premier lieu, que l'emprunteur n'ait pas usé de sa faculté de rétractation. En l'espèce, les dispositions relatives au délai de rétractation (désormais quatorze jours), qui ont été modifiées et codifiées sous la référence du nouvel article L. 311-12, trouveront à s'appliquer, même si le renvoi qui y était effectué dans la version initiale du projet de loi a disparu du texte finalement adopté ;

– en second lieu, que le prêteur ait fait connaître à l'emprunteur sa décision d'accorder le crédit dans un délai de sept jours, conformément au délai actuellement posé par l'article L. 311-16.

Alors que l'actuel article L. 311-16 permet que les stipulations contractuelles prévoient un agrément de la personne de l'emprunteur, le texte entend généraliser cette exigence à tous les contrats de crédit à la consommation. L'objectif poursuivi en l'occurrence est d'inciter les prêteurs à s'assurer des capacités de remboursement des emprunteurs, dans une logique de prévention du surendettement.

À l'instar du droit actuel, l'agrément demeurera présumé refusé si l'intéressé n'a pas été avisé de l'octroi du crédit à l'expiration du délai laissé au prêteur. En outre, s'il parvient à la connaissance de l'intéressé après l'expiration du délai de sept jours, il restera valable dès lors que l'emprunteur entendra toujours bénéficier du crédit.

Innovation par rapport au droit existant qui a été introduite par les sénateurs, en revanche, la mise à disposition des fonds au-delà du délai de sept jours laissé au prêteur pour prendre sa décision entraînera *ipso facto* agrément de l'emprunteur. Il s'agit là de la transcription dans la loi de la jurisprudence ⁽¹⁾.

2. Des contrats de crédit renouvelable mieux encadrés

Le nouvel article L. 311-16 du code de la consommation, issu de l'actuel article L. 311-9 du même code, porte sur le cas particulier des ouvertures de crédit assorties ou non de l'usage d'une carte de crédit offrant à leurs bénéficiaires la possibilité de disposer de façon fractionnée aux dates de leur choix des sommes consenties, autrement dit sur les crédits renouvelables. Le texte précise que l'établissement d'un contrat restera obligatoire pour la conclusion du crédit initial

(1) Cass. 1^{ère} civ., 4 juin 2002 ; CA Versailles, 2 mars 2001.

et, dans les mêmes conditions, pour toute augmentation de crédit consentie ultérieurement.

Selon l'étude « *Pour un développement responsable du crédit renouvelable en France* », réalisée par Athling Management pour le comité consultatif du secteur financier, publiée en décembre 2008, le nombre total de comptes de crédit renouvelable ouverts et déclarés à la fin de 2007 par les prêteurs était de 43,2 millions d'unités (dont 75 % avec carte privative), le taux de comptes actifs s'élevant à 46 % seulement. Le document souligne notamment que les classes populaires constituent la clientèle privilégiée de ce type de contrats, dont plus de 50 % des montants sont inférieurs à 1 524 euros.

Le fait est que beaucoup de consommateurs ont entendu parler des risques liés au crédit renouvelable, notamment en termes de surendettement, mais qu'ils ne savent pas toujours identifier ce type d'opérations. Ainsi que l'a relevé l'étude de décembre 2008 susmentionnée : « *Le sentiment de confusion autour de ce produit de financement est entretenu par la multiplicité des termes employés pour désigner des notions identiques* » ⁽¹⁾.

Afin de lever toute ambiguïté sur la dénomination de ces catégories de contrats, le projet de loi pose une obligation de qualification de tout crédit relevant du champ de cet article, dans les documents commerciaux ou publicitaires, en « *crédit renouvelable* ». Il reprend en cela l'une des propositions du CCSEF, pour qui : « *Il s'agit d'utiliser un seul et même terme pour une même notion dans toutes les communications, qu'elles émanent des prêteurs ou d'organismes tels que la Banque de France ou la Commission bancaire ou encore des associations de consommateurs. Cela limitera les interprétations erronées ou les mauvaises compréhensions du consommateur.* » ⁽²⁾.

De la sorte, les emprunteurs feront désormais l'objet d'une sensibilisation particulière à l'égard de ces crédits et ils ne pourront plus s'engager à leur insu dans de tels contrats, du seul fait d'une dénomination insuffisamment explicite employée par les prêteurs pour désigner leurs produits.

Le nouvel article L. 311-16 exige également que les contrats de crédit renouvelable prévoient désormais que chaque échéance comprend un remboursement minimal du capital emprunté, variant selon le montant total du crédit consenti de manière à ce que de faibles réserves de crédit utilisées ne soient pas remboursées sur des périodes longues. Les modalités de cette exigence seront définies par décret. En l'état actuel, les mensualités de ce type de crédits sont remboursées par prélèvement automatique ou par chèque, selon les formules proposées. Or, selon le CCSEF, les durées d'amortissement pour un crédit renouvelable de 3 000 euros entièrement débloqué varient de manière significative d'un prêteur à l'autre : elles s'échelonnent entre deux et quinze ans.

(1) *Op. cit.*, p. 46 (proposition n° 06).

(2) *Ibidem.*

De fait, il existe un risque évident de permanence du crédit, auquel il revient de remédier. Le CCSF lui-même appelait à la fixation d'un pourcentage minimal de mensualité affecté au remboursement du capital ⁽¹⁾. Le projet de loi fait opportunément droit à cette demande.

Enfin, le Sénat a complété le texte de cette nouvelle version de l'article L. 311-16 du code de la consommation par un alinéa spécifiant clairement que, désormais, le prélèvement de la cotisation subordonnée au bénéfice du moyen de paiement associé au contrat de crédit renouvelable ne fera pas obstacle à la résiliation d'office dudit contrat lorsque le crédit n'a pas été utilisé pendant trois ans. Cet ajout vise en fait à rendre pleinement effectives les dispositions introduites à l'actuel article L. 311-9 du code de la consommation par la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur, dite « *loi Chatel* », relatives à la résiliation de plein droit de toute ligne de crédit renouvelable en cas de non utilisation de la réserve de crédit.

3. Un usage plus balisé des cartes ouvrant droit à des réserves de liquidités

Le nouvel article L. 311-17 du code de la consommation traite lui aussi des crédits renouvelables, mais uniquement de ceux d'entre eux assortis de l'usage d'une carte privative (29,6 millions, dont 20 millions actives) ouvrant droit à des avantages commerciaux et promotionnels (75 % des crédits renouvelables). Il apparaît effectivement nécessaire de mieux encadrer ces pratiques, qui contribuent à faire dériver certains ménages vers des situations de surendettement.

Le texte prévoit donc explicitement que le bénéfice des avantages commerciaux ou promotionnels des cartes accompagnant un crédit renouvelable ne peut être subordonné à l'utilisation à crédit de ces mêmes cartes, de manière à ne pas inciter les ménages à y recourir à l'excès. Concrètement, le prêteur ou l'intermédiaire de crédit sera tenu de proposer au consommateur de payer au comptant avec sa carte et tout recours au crédit devra résulter de l'accord exprès du consommateur, lors du paiement au comptant ou dans un délai raisonnable consécutif au relevé mensuel d'opération de son crédit renouvelable.

Par ailleurs, toute publicité sur les avantages commerciaux ou promotionnels ouverts par la carte de crédit devra indiquer, dans un souci de bonne information des consommateurs, les modalités selon lesquelles la carte offre la possibilité de payer au comptant ou à crédit, ainsi que des éléments d'information sur les modalités d'utilisation du crédit. Le contrat lui-même devra réitérer ces éléments d'information, de manière à garantir le consentement pleinement éclairé du consommateur souscripteur.

Le Sénat a souhaité prolonger l'encadrement de l'usage des cartes privatives en s'intéressant aux cartes bancaires à double emploi, c'est-à-dire associant des fonctions de carte de crédit classique à des fonctions de crédit

(1) *Ibidem*, p. 40 (proposition n° 03).

renouvelable, dont l'usage commence à se répandre en France. Selon PublineWS, quelque 300 000 cartes de ce type étaient en circulation fin 2008. Le texte était sur ce point silencieux alors même que ce moyen de paiement procède lui aussi du problème de l'utilisation de réserves de liquidités à l'insu des consommateurs.

Le nouvel article L. 311-7-1 du code de la consommation, adopté par le Sénat, comble donc une lacune en étendant aux nouvelles cartes bancaires auxquelles est associée une réserve de crédit les dispositions prévues pour les cartes de fidélité en matière de paiement au comptant par défaut. En l'espèce, l'accord exprès du consommateur, exprimé lors du paiement avec la carte ou dans un délai raisonnable à réception d'un relevé mensuel, sera requis. Parallèlement, toute publicité sur les cartes bancaires associant une réserve de liquidités devra informer les consommateurs sur les modalités d'utilisation du crédit.

*

La Commission est saisie de l'amendement CL 10 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le formulaire de rétractation doit être joint à chaque exemplaire du contrat de crédit – celui de l'emprunteur, mais aussi celui du prêteur. Cela mettra fin à une jurisprudence contradictoire sur la régularité des preuves. Certains juges ont en effet estimé que l'offre préalable de crédit était irrégulière au motif que l'exemplaire produit par le prêteur était dénué de bordereau détachable, de sorte que la preuve de la régularité n'était pas apportée. Or, le bordereau de rétractation n'est pour l'instant pas obligatoire sur l'exemplaire du prêteur.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 11 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Une photocopie de la pièce d'identité des souscripteurs doit être annexée au contrat de crédit. De nombreuses dénégations de signatures, notamment d'ex-époux ou d'ex-concubins, sont actuellement portées devant les juridictions. Il est en effet possible aujourd'hui de contracter un crédit sans présenter de pièce d'identité !

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL 12 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'imposer une consultation annuelle du FICP, à l'occasion du renouvellement tacite d'un crédit renouvelable, ainsi qu'une évaluation périodique de la solvabilité de l'emprunteur tous les trois ans, au moment de la reconduction du contrat proprement dit.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Et si le prêteur ne s'y livre pas, quelle est la sanction ?

M. le rapporteur pour avis. La déchéance de son droit à intérêts.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 13 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à plafonner par décret le montant des crédits renouvelables, de manière à éviter que certains n'y souscrivent pour des acquisitions au montant trop élevé.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL 14 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. La loi doit interdire clairement aux organismes prêteurs de faire courir des intérêts sur les intérêts. Cette pratique est déjà prohibée, mais de façon peu explicite et les juges d'instance constatent que cette interdiction n'est pas respectée.

M. Jean-Michel Clément. Il faudrait aussi modifier le code civil, pour être complet. Votre amendement va dans le bon sens, mais la question mériterait d'être approfondie.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement CL 15 de précision rédactionnelle du rapporteur pour avis.

Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

(art. L. 311-18, art. L. 311-19, art. L. 311-20 du code de la consommation)

Formalisme et contenu du contrat

À l'instar de la période précontractuelle, la formation du contrat de crédit à la consommation emporte la mention explicite, par écrit, d'un certain nombre d'informations destinées à garantir le consentement éclairé du consommateur emprunteur. Cet article 6 du projet de loi décline cette exigence en droit interne, au sein d'une nouvelle sous-section du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, comprenant les nouveaux articles L. 311-18 à L. 311-20.

Jusqu'à présent, l'article L. 311-18 du code de la consommation traitait du droit de timbre applicable aux actes de prêt. Sa nouvelle rédaction définira la forme et le contenu du contrat de crédit à la consommation.

Il est spécifié par le projet de loi qu'un tel contrat est établi sur un document distinct de tout support ou document publicitaire, ainsi que de la fiche d'information normalisée prévue à l'article L. 311-6 du même code. Cette

précision, qui semble aller de soi, vise à garantir le cloisonnement des différentes étapes du cheminement du consommateur vers la conclusion de son engagement synallagmatique, afin de mieux le protéger contre toute décision hâtive ou mal évaluée.

Le détail du contenu du contrat sera, quant à lui, explicité par la voie réglementaire. L'article 10 de la directive 2008/48/CE, très précis en la matière, permet néanmoins d'envisager assez nettement ce qu'il devrait recouvrir. Outre les indications déjà exigées à titre liminaire, lors des discussions précédant la conclusion du crédit, le contrat de crédit devrait comporter également : la mention du droit de recevoir, à sa demande et sans frais, à tout moment pendant la durée de l'engagement souscrit, un relevé sous forme de tableau d'amortissement ; s'il n'y a pas d'amortissement du capital, un relevé des périodes et des conditions de paiement des intérêts ; la mention des éventuels droits notariaux ; la procédure à suivre pour exercer le droit de résiliation et les éventuelles procédures extrajudiciaires de règlement des litiges ; enfin, toutes autres clauses de nature contractuelle.

La commission spéciale du Sénat a apporté une précision innovante par rapport aux exigences de la directive 2008/48/CE, en indiquant que l'emprunteur se verra indiquer, par un encadré inséré en début de contrat, les caractéristiques essentielles de son crédit. L'idée consiste à permettre au consommateur de disposer des éléments principaux du contrat, en caractères apparents, à l'instar de ce que prescrit l'article L. 132-5-2 du code des assurances pour les contrats d'assurance-vie. Le contenu et la forme de cet encadré se verront précisés par décret, comme le contrat lui-même.

L'article L. 311-12 du code de la consommation, relatif aux modalités d'information sur les assurances accompagnant les crédits souscrits, est renuméroté en article L. 311-19 du même code. Seuls quelques aménagements terminologiques y sont apportés afin de tenir compte de la disparition de la notion d'offre préalable, corrélativement à l'instauration de fortes exigences d'information au stade précontractuel, et de l'instauration de la fiche standardisée d'information prévue à l'article L. 311-6 du même code. Pour le reste :

– l'emprunteur se verra toujours remettre une notice contenant des extraits des conditions générales de l'assurance (nom et adresse de l'assureur, durée, risques couverts, risques exclus) en cas de contrat de crédit à la consommation assorti d'une offre d'assurance ;

– il sera informé de sa possibilité de souscrire une assurance équivalente auprès de l'assureur de son choix dès lors que la conclusion d'une assurance conditionnera l'obtention de son prêt ;

– en cas d'assurance facultative, il se verra indiquer les modalités suivant lesquelles il peut ne pas y adhérer.

Le nouvel article L. 311-20, quant à lui, est issu de l'actuel article L. 311-14, relatif à l'interdiction pour un prêteur ou un vendeur de faire signer un ou plusieurs contrats de crédit à la consommation d'un montant total en capital supérieur à la valeur payable à crédit du bien acheté ou de la prestation de services fournie. Là aussi, il est procédé à de nécessaires coordinations terminologiques (concernant l'offre préalable) et modifications de références (substitution d'un renvoi au nouvel article L. 311-16 au renvoi à l'actuel article L. 311-9), sans aucune incidence sur le fond de cette disposition.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.

Article 7

(art. L. 311-21 à L. 311-26 du code de la consommation)

Exécution du contrat

La nouvelle section 7 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation définit les conditions d'exécution du contrat de crédit à la consommation. À ce titre, elle revêt elle aussi une importance considérable dans l'encadrement de la relation contractuelle entre prêteurs et consommateurs.

Les dispositions relatives aux sanctions civiles et pénales des prêteurs et vendeurs ne se conformant pas aux prescriptions du code de la consommation en matière de contrats de crédit à la consommation, figurant à l'actuelle section 7 du même chapitre, sont maintenues et transférées au sein d'une nouvelle section 11. Cette pérennisation est on ne peut plus logique dans la mesure où ces règles conditionnent la crédibilité des prescriptions entourant le formalisme et l'exécution de la relation contractuelle.

1. Une information complète sur les modifications de taux débiteurs

La nouvelle version de l'article L. 311-21 du code de la consommation concerne l'obligation d'information de l'emprunteur en cas de modification, en cours d'application du contrat, du taux débiteur.

Compte tenu d'une rédaction relativement ambiguë, l'article 11 de la directive 2008/48/CE prescrit en effet une telle exigence s'agissant des contrats à taux variable et, vraisemblablement, des crédits renouvelables voire des découverts exprès ou tacites. Il ne s'applique pas, en revanche, aux crédits à taux fixe ou alors il faudrait admettre que le prêteur peut modifier le taux du crédit de manière unilatérale, ce qui serait contraire à l'article 1134 du code civil.

Le droit communautaire impose que la modification des taux soit portée à la connaissance du consommateur sur support papier ou autre support durable avant l'entrée en vigueur des nouveaux taux. Cette communication doit également

mentionner les incidences sur les remboursements du débiteur (nombre et périodicité des paiements). Le contrat de crédit peut prévoir que ces informations sont données périodiquement, lorsque la modification du taux débiteur est consécutive à celle d'un taux de référence rendu public.

La rédaction retenue par le projet de loi pour le nouvel article L. 311-21 du code de la consommation reprend fidèlement tous ces impératifs, la transposition en droit interne correspondant ainsi totalement à l'esprit de l'article 11 de la directive du 23 avril 2008.

2. Un cadre réajusté pour le remboursement anticipé des prêts

La nouvelle rédaction de l'article L. 311-22 du code de la consommation, quant à elle, porte sur les remboursements anticipés de tout ou partie des crédits à la consommation. L'actuel article L. 311-29 du même code admet déjà ce principe, mais il prévoit qu'un tel remboursement n'engendre pas de coûts supplémentaires pour l'emprunteur, le prêteur ne pouvant recevoir ni frais, ni indemnités à cette occasion.

L'article 16 de la directive concernant les contrats de crédit aux consommateurs pose un principe partiellement inverse, au-delà d'un seuil de remboursement que les États membres peuvent fixer à 10 000 euros (ce que fera la France, conformément à l'exposé des motifs), le prêteur ayant droit à une indemnité équitable (non à des frais) qui ne peut être supérieure à 1 % du montant du remboursement si le délai d'anticipation est de plus d'un an, et de 0,5 % si le délai est inférieur. Dans tous les cas, l'indemnité est alors plafonnée au montant d'intérêts que le consommateur aurait payé entre la date de remboursement et la date de fin de contrat.

En rappelant que l'emprunteur qui, à son initiative, rembourse par anticipation tout ou partie d'un crédit n'est pas redevable au prêteur des intérêts et des frais afférents à la durée résiduelle du contrat, le nouvel article L. 311-22 ne contredit pas la directive qui ne vise, elle, que les indemnités. S'agissant de ces dernières, en outre, la directive prévoit plusieurs exceptions, que le texte met lui aussi en avant pour poser en principe l'absence d'indemnité de remboursement anticipé, l'indemnisation intervenant en fait à titre dérogatoire.

Au final, la logique du droit interne reste fidèle à l'esprit qui a prévalu jusqu'alors (la très grande majorité des crédits à la consommation n'excédant pas 10 000 euros), la conformité au droit communautaire étant assurée par la reconnaissance d'une indemnisation dérogatoire dès lors que l'emprunteur ne se trouve pas dans les cas explicitement mentionnés par la directive, à savoir :

- une autorisation de découvert (1°) ;
- un remboursement anticipé effectué en exécution d'un contrat d'assurance destiné à garantir le remboursement du crédit (2°) ;

– un remboursement intervenant sur la base d'un taux débiteur variable (3°) ;

– enfin, un remboursement de crédit renouvelable (4°).

Le dernier alinéa de la nouvelle rédaction de l'article L. 311-22 peut paraître quelque peu redondant avec les alinéas précédents. Il présente néanmoins le mérite de lever toute ambiguïté sur le caractère dérogatoire ainsi que sur le périmètre des indemnisations pouvant être perçues par le prêteur.

3. La reconduction du régime actuel des défaillances de remboursement

Le projet de loi conserve les dispositions actuelles des articles L. 311-30 et L. 311-31 du code de la consommation, renumérotés en articles L. 311-24 et L. 311-25, s'agissant de la nature et des montants des sommes que tout prêteur est en droit d'exiger lorsque le consommateur cesse d'honorer ses échéances de prêt. Il s'agit, en l'espèce du paiement : du capital restant dû ; des intérêts restant échus mais non payés ; des intérêts moratoires ; de l'indemnité limitée dans son montant par l'article D. 311-13 du code de la consommation selon que le prêteur exige ou non le remboursement immédiat du capital restant dû et par les dispositions de droit commun de l'article 1152 du code civil, permettant au juge de réduire une clause pénale manifestement excessive ; des frais taxables correspondant aux frais de justice et aux honoraires des officiers ministériels, notamment les huissiers de justice. Le nouvel article L. 311-25 détermine plus précisément les sommes exigibles en cas de non paiement à l'échéance des loyers dus au titre d'un contrat de location-vente ou de location avec promesse de vente.

Dans un souci de lisibilité, la commission spéciale du Sénat a souhaité faire figurer ce transfert au sein du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation à l'article 1^{er} B du texte (11° et 12°).

En écho aux garde-fous posés par l'article L. 311-22 en matière d'indemnités dues en cas de remboursement anticipé, le nouvel article L. 311-23, issu quant à lui de l'actuel article L. 311-32, prévoit qu'aucune indemnité ni aucun frais autres que ceux mentionnés aux articles L. 311-24 et L. 311-25 ne peuvent être mis à la charge de l'emprunteur dans les cas de défaillance prévus par ces mêmes articles.

4. Un approfondissement de l'information due à l'emprunteur

La loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur a significativement et utilement renforcé l'encadrement des modalités de conclusion et d'exécution des contrats de crédit renouvelable. L'actuel article L. 311-9-1 du code de la consommation, dont la rédaction découle de cette loi et que le projet de loi transfère sous la référence L. 311-26, prévoit un état actualisé de l'exécution des crédits renouvelables, délivré mensuellement par le prêteur à l'emprunteur.

Afin de garantir son caractère le plus exhaustif possible, le code de la consommation détaille expressément les mentions qui doivent y figurer, à savoir : la date d'arrêté du relevé et la date du paiement ; la fraction du capital disponible ; le montant de l'échéance, dont la part correspondant aux intérêts ; le taux de la période et le taux effectif global ; le cas échéant, le coût de l'assurance ; la totalité des sommes exigibles ; le montant des remboursements déjà effectués depuis le dernier renouvellement, en faisant ressortir la part respective versée au titre du capital emprunté et celle versée au titre des intérêts et frais divers liés à l'opération de crédit ; la possibilité pour l'emprunteur de demander à tout moment la réduction de sa réserve de crédit, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation de son contrat ; enfin, le fait qu'à tout moment l'emprunteur peut payer comptant tout ou partie du montant restant dû, sans se limiter au montant de la seule dernière échéance.

Dans son étude précédemment citée sur le crédit renouvelable, effectuée pour le compte du CCSF et publiée en décembre 2008, le cabinet Athling Management a notamment pointé les difficultés rencontrées par les emprunteurs pour lire de tels relevés mensuels. Soulignant qu'« *il est important que l'emprunteur se rende compte de la durée résiduelle de remboursement, même si celle-ci est sujette à l'utilisation du compte* », il suggérait notamment que le prêteur soit astreint à indiquer une durée théorique résiduelle, calculée sur la base des amortissements constatés à la date d'arrêté ⁽¹⁾.

Le projet de loi tire les conséquences de cette suggestion en insérant, parmi les mentions devant figurer en caractères lisibles et en première page de l'état actualisé de l'exécution des crédits renouvelables, l'estimation du nombre de mensualités restant dues pour parvenir au remboursement intégral du montant effectivement emprunté. À l'instigation de la commission spéciale du Sénat, cette estimation sera établie en fonction des conditions de remboursement convenues et non plus en fonction de la dernière mensualité remboursée, de manière à éviter tout risque de minoration de la durée réelle de remboursement restante. De la sorte, il est permis d'espérer que l'information mensuellement délivrée aux titulaires de crédits renouvelables leur apparaisse plus intelligible et, partant, qu'elle soit plus efficace.

Mais alors qu'initialement, le projet de loi entendait uniquement améliorer l'information périodique de l'emprunteur ayant souscrit un crédit renouvelable, par la mention des mensualités restant dues dans les relevés mensuels d'utilisation de son compte, le Sénat a souhaité aller au-delà et prévoir une obligation sensiblement similaire, tout en étant un peu moins contraignante, pour tous les contrats de crédit à la consommation (crédits affectés, prêt à la consommation, prêts personnels etc.). C'est ainsi que le nouvel article L. 311-25-1 du code de la consommation impose aux prêteurs, dans le cadre de tout crédit à la consommation, de porter à la connaissance de l'emprunteur, là aussi en caractères lisibles et en première page du document adressé, un état du capital restant à

(1) *Op. cit.*, p. 67 (proposition n° 12).

rembourser. Cependant, alors que l'information dans le cadre d'un crédit renouvelable s'inscrit dans une périodicité mensuelle, elle interviendra sur une base au moins annuelle dans le cas d'espèce.

L'ambition des sénateurs est d'inciter les consommateurs ayant déjà souscrit des crédits à la consommation de réfléchir, au vu de l'état de leurs engagements en cours, avant de contracter de nouveaux prêts. La portée générale du dispositif fait que les crédits renouvelables se verront eux aussi concernés par cet article L. 311-25-1 alors même que l'article L. 311-26 est spécifiquement dévolu à leur cas. Cette redondance est néanmoins de peu de conséquence, puisque l'indication des mensualités restant dues pour les crédits renouvelables satisfera de fait les prescriptions du nouvel article L. 311-25-1.

*

La Commission est saisie de l'amendement CL 16 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'adapter l'envoi du relevé de compte, obligatoire en matière de crédit renouvelable, aux nouvelles technologies, notamment à Internet, en permettant l'abandon des relevés papier si le prêteur le propose et si l'emprunteur le souhaite.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 7 ainsi modifié.

Article 8

(art. L. 313-1 du code de la consommation)

Exclusion des frais notariés du taux annuel effectif global

Premier article de la section 1 du chapitre III du titre I^{er} du livre III du code de la consommation (relative au taux d'intérêt des crédits à la consommation ou immobiliers), l'article L. 313-1 du code de la consommation précise les éléments inclus dans le taux effectif global (TEG), obligatoirement porté à la connaissance de l'emprunteur.

En son premier alinéa, il détermine les composants s'ajoutant au taux d'intérêt rémunérant le prêteur pour déterminer le TEG, à savoir : les frais, commissions ou rémunérations de toute nature, directs ou indirects. La jurisprudence et diverses réponses ministérielles ont complété cette énumération, en y adjoignant les primes d'assurance-vie lorsque la souscription d'une telle assurance a été exigée par l'emprunteur, ainsi que les frais directement payés par l'emprunteur à un intermédiaire.

Les décrets n° 2002-927 et n° 2002-928 en date du 10 juin 2002 ont modifié, à compter du 1^{er} juillet 2002, le mode de calcul du TEG applicable au

crédit à la consommation. Ils ont ainsi introduit, à l'article R 313-1 du même code, la notion de TAEG, qui est annuel, à terme échu, exprimé pour cent unités monétaires et calculé selon une méthode d'équivalence spécifique.

Le TAEG ne s'applique ni aux crédits immobiliers (ce qui justifie le maintien des dispositions afférentes au TEG), ni aux crédits destinés à financer les besoins d'une activité professionnelle, ni aux prêts aux personnes morales de droit public. Pour autant, la référence de l'article L. 313-1 au TEG pour les crédits à la consommation est devenue impropre, de sorte qu'un toilettage s'impose.

Tel est justement l'objet du présent article du projet de loi, qui insère un alinéa au sein l'article L. 313-1 afin de prévoir :

– d'une part, que le taux effectif global s'entend, pour les seuls crédits à la consommation, du TAEG, conformément aux exigences de la directive 2008/48/CE ;

– d'autre part, que le TAEG ne comprend pas les frais d'acte notarié, afin de tenir compte des modalités de calcul de ce taux telles qu'elles sont fixées par l'article 19 de la directive du 23 avril 2008.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

CHAPITRE V

Dispositions applicables à certains contrats de crédit

Article 9

(art. L. 311-27 à art. L. 311-29 du code de la consommation)

Crédit gratuit

L'actuelle section 3 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, relative au crédit gratuit, est transférée par le projet de loi au sein d'une nouvelle section 8 du même chapitre, composée des nouveaux articles L. 311-27 à L. 311-29. Le Sénat n'a apporté que des modifications rédactionnelles mineures à ces dispositions.

La gratuité est souvent suspectée en matière de crédit. La loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services a admis la publicité pour les crédits gratuits tout en l'encadrant assez strictement, dans la mesure où ce type de crédits est considéré comme trompeur pour les consommateurs. Cependant, la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur a infléchi la position du

législateur vers une libéralisation maîtrisée des pratiques. Les dispositions du présent article 9 visent à parachever ce processus.

La nouvelle version de l'article L. 311-27 du code de la consommation dispose que toute publicité en faveur de crédits en franchise d'intérêts ou d'autres frais dont la durée est supérieure à trois mois, qu'elle s'effectue sur les lieux de vente ou en dehors, indique, d'une part, le montant de l'escompte consenti sur le prix d'achat en cas de paiement comptant et, d'autre part, celui qui prend en charge le coût de chaque crédit consenti gratuitement. Conséquence directe, l'obligation qui pesait sur les vendeurs d'octroyer un escompte sur les paiements au comptant en cas de crédit gratuit, aux termes de l'actuel article L. 311-6 du code de la consommation, est supprimée. L'objectif affiché dans l'exposé des motifs est de favoriser un certain essor du crédit gratuit.

Le nouvel article L. 311-28 du code de la consommation, quant à lui, reprend les dispositions actuelles de l'article L. 311-7 du même code, lequel proscrit à un commerçant qui annonce un crédit gratuit pour l'un de ses produits de demander un prix supérieur au prix le plus bas pratiqué pour ce produit au cours des trente jours précédents. En revanche, ne se trouve pas reconduite l'exigence de minoration, par rapport au montant à crédit, du prix demandé en cas de paiement comptant. Cette distorsion était de nature à dissuader les consommateurs solvables de recourir à un achat à crédit pouvant toutefois leur être avantageux.

Enfin, le nouvel article L. 311-29 du code de la consommation reproduit les dispositions actuelles de l'article L. 311-7-1 du même code, sous réserve de coordinations rédactionnelles et de référence. Visant à encadrer les opérations de crédit à titre onéreux proposées concomitamment à des opérations de crédit gratuit ou promotionnel, ces dispositions posent en l'occurrence le principe selon lequel ces opérations à titre onéreux doivent être conclues dans les termes d'un contrat de crédit distinct et répondre aux garanties apportées par les articles L. 311-11 à L. 311-19, dans leur rédaction issue des articles 5 et 6 du projet de loi.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification.

Article 10

(art. L. 311-30 à L. 311-41 du code de la consommation)

Crédits affectés

Cet article du projet de loi, tout en conformant les dispositions du code de la consommation sur le crédit affecté avec les prescriptions de la directive du 23 avril 2008, préserve les garanties actuellement prévues en la matière. Pour mémoire, on rappellera que lorsqu'un crédit est destiné au financement d'un bien

ou à la fourniture d'un service précis, les deux contrats (de crédit et de vente ou de prestation de services) sont interdépendants par dérogation au droit commun des contrats. La conclusion du contrat principal est ainsi subordonnée à celle du contrat de prêt, de sorte que le défaut de prêt entraîne la nullité de la vente ou de la prestation de services ⁽¹⁾.

Dans le prolongement de la réorganisation totale du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, le paragraphe I réintitule en nouvelle section 9 l'actuelle section 5 qui regroupe les dispositions relatives aux crédits affectés. Cette nouvelle section doit regrouper les nouveaux articles L. 311-30 à L. 311-41.

Le paragraphe II apporte, quant à lui, les modifications de fond aux articles regroupés au sein de cette nouvelle section 9.

La nouvelle version de l'article L. 311-30 du code de la consommation définit le champ d'application des dispositions relatives au crédit affecté par renvoi au 9^o de l'article L. 311-1 du même code, qui se réfère au « *crédit servant exclusivement à financer un contrat relatif à la fourniture de biens particuliers ou la prestation de services particuliers* », étant précisé que ces deux contrats constituent une opération commerciale unique. Cette harmonisation terminologique avec le vocabulaire de la directive 2008/48/CE est nécessaire et compréhensible.

Le nouvel article L. 311-31 du code de la consommation, pour sa part, reprend les dispositions de l'actuel article L. 311-20 du même code, moyennant une correction rédactionnelle liée à la suppression de la référence à l'offre préalable de crédit, elle aussi rendue nécessaire par la directive. Autrement dit, les obligations de l'emprunteur continueront à ne prendre effet qu'à compter de la livraison du bien ou de la fourniture de la prestation de services. En outre, le vendeur ou le prestataire de services aura l'obligation de conserver une copie du contrat de crédit et de le présenter aux agents de la DGCCRF en tant que de besoin.

Les nouveaux articles L. 311-32 et L. 311-33 du code de la consommation sont respectivement issus, sans aucune modification, de la rédaction des articles L. 311-21 et L. 311-22 du même code, relatifs au devenir des contrats de crédit en cas de litige sur l'exécution du contrat principal puis de résolution ou d'annulation, pour le premier d'entre eux, et à la protection du consommateur à l'égard du prêteur en cas de résolution ou d'annulation du contrat principal du fait du vendeur, pour le second. Par cohérence avec le regroupement de l'ensemble des mesures de coordination légistique au sein d'un même article du projet de loi, la commission spéciale du Sénat a néanmoins souhaité faire figurer cette renumérotation plus haut dans le texte, au sein de l'article 1^{er} B.

(1) Cass. 1^{ère} civ., 22 juillet 1987.

Le nouvel article L. 311-34 du code de la consommation contient, quant à lui, les dispositions de l'actuel article L. 311-23 du même code, moyennant quelques coordinations rédactionnelles et de références. Se trouvent ainsi reconduites les dispositions selon lesquelles le contrat principal doit préciser quand le paiement du prix est acquitté en tout ou partie à l'aide d'un crédit, d'une part, et l'engagement n'est valable qu'une fois le contrat de crédit accepté par le consommateur, d'autre part, étant entendu qu'aucun paiement ne peut intervenir auprès du vendeur tant que l'acceptation du contrat de crédit n'a pas eu lieu.

Le nouvel article L. 311-35 du code de la consommation, pour sa part, reprend l'économie générale de l'actuel article L. 311-24 du même code, qui dispose notamment que le vendeur n'est pas tenu d'accomplir son obligation de livraison tant que le prêteur ne l'a pas avisé de l'octroi du crédit et tant que l'emprunteur peut exercer son droit à rétractation. Le texte maintient en outre la possibilité de déroger à cette règle lorsque le consommateur exige une livraison immédiate par une demande expresse, écrite, datée et signée, le délai de rétractation expirant alors à la date de la livraison sans pouvoir être inférieur à trois jours ni excéder le nouveau délai offert à l'article L. 311-12, à savoir quatorze jours au lieu de sept. Reste prévue, en ce cas, l'imputation à la charge du vendeur des frais de livraison.

La nouvelle version de l'article L. 311-36 du code de la consommation s'inspire de l'actuel article L. 311-25, tout en s'en détachant davantage que les articles précédents ne s'écartent de leurs dispositions d'origine. Elle concerne les causes de résolution de plein droit, sans indemnités, des contrats de vente ou de prestation de services. Ces causes demeurent au nombre de deux : la non-information du vendeur de l'attribution du crédit par le prêteur dans les sept jours suivant l'acceptation du contrat par l'emprunteur ; le non-exercice de son droit de rétractation par le consommateur, dans un délai de sept jours seulement. Ce dernier point, qui revient à pérenniser le droit actuel, est destiné à préserver l'interdépendance des contrats de crédit et de vente ou de prestation de services, d'ordre public ⁽¹⁾.

Par cohérence avec les dérogations prévues au nouvel article L. 311-35, lorsque l'emprunteur sollicite la livraison ou la fourniture immédiate du bien ou de la prestation de services par une demande expresse, l'exercice du droit de rétractation n'emporte résolution de plein droit du contrat principal qu'à la condition qu'il intervienne dans un délai de trois jours à compter de l'acceptation du contrat de crédit par l'emprunteur. Il s'agit là d'une mise en cohérence naturelle des règles dérogatoires applicables au vendeur et au consommateur, à la demande de ce dernier.

Reprenant les dispositions actuelles du dernier alinéa de l'article L. 311-25 encore en vigueur, le texte précise enfin que le contrat n'est pas résolu si

(1) Cass. 1^{ère} civ., 7 juillet 1992.

l'acquéreur paie comptant avant l'expiration du délai de sept jours qui lui est laissé pour exercer, en l'espèce, son droit de rétractation.

Le nouvel article L. 311-37 du code de la consommation, en ce qui le concerne, est la reprise, moyennant quelques ajustements, du quatrième alinéa de l'actuel article L. 311-25. Il dispose ainsi que, dans les cas de résolution du contrat de vente ou de prestation de services, le vendeur ou le prestataire rembourse au consommateur qui en formule la demande toute somme que celui-ci lui aurait versée d'avance sur le prix. À compter du huitième jour suivant la demande, cette somme est productive d'intérêts, de plein droit, au taux légal majoré de moitié.

L'article L. 311-38 du code de la consommation – la nomenclature du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre III du code de la consommation s'arrêtant actuellement à l'article L. 311-37 –, reproduit peu ou prou les dispositions de l'actuel article L. 311-25-1 du même code, qui envisage l'hypothèse dans laquelle le financement est consenti par le fournisseur ou par un tiers qui lui est contractuellement lié. Il spécifie notamment que, lorsque le consommateur exerce son droit de rétractation du contrat principal, le contrat de crédit est résilié de plein droit sans frais ni indemnités, à l'exception des frais engagés pour l'ouverture du dossier de crédit.

L'article L. 311-39 du code de la consommation est la reprise des dispositions de l'actuel article L. 311-26 du même code, lequel dispose que l'engagement préalable de payer comptant en cas de refus de prêt est nul de plein droit. Il s'agit ici de déjouer certaines stratégies qui pourraient être mises en œuvre par certains consommateurs en vue de contourner les dispositions protectrices de la loi à leur égard. Sa renumérotation a toutefois été transférée, elle aussi, au sein de l'article 1^{er} B par le Sénat.

L'article L. 311-40 du code de la consommation retranscrit les actuelles dispositions de l'article L. 311-27 du même code, moyennant quelques coordinations et aménagements rédactionnels liés à la création de la banque postale. Ce faisant, le vendeur ou prestataire de services ne pourra recevoir aucun paiement d'aucune sorte, ni aucun dépôt de l'acheteur tant que le contrat de crédit n'aura pas été définitivement conclu, c'est-à-dire tant que le délai de rétractation n'aura pas expiré. Toute autorisation de prélèvement sur compte bancaire de l'acquéreur se verra ainsi subordonnée à la validité et à la prise d'effet du contrat de vente. Enfin, en cas de paiement partiel au comptant par le consommateur, celui-ci se verra remettre par le vendeur, comme cela est le cas actuellement, un récépissé valant reçu et reproduisant les dispositions relatives à la résolution de plein droit sans indemnité.

Enfin, l'article L. 311-41 du code de la consommation, qui reprend les dispositions de l'actuel article L. 311-28, traite du cas de la vente et du démarchage à domicile. Le délai de rétractation, avant l'expiration duquel aucun paiement comptant ne saurait intervenir, y est porté à quatorze jours conformément aux prescriptions de la directive du 23 avril 2008. Aucune

dérogation n'est ici possible, afin de tenir compte des spécificités du mode de souscription de la vente, qui impliquent des délais de correspondance par rapport à une souscription sur place.

*

La Commission est saisie de l'amendement CL 17 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Lors d'un achat financé par un crédit autre que celui proposé par le vendeur, ce dernier refuse souvent d'indiquer l'existence d'un crédit contracté par l'acheteur auprès d'un tiers, pratique qui est notamment fréquente chez certains concessionnaires automobiles. Or, l'absence de cette mention prive l'acheteur de la protection du code de la consommation, sauf à prouver que le vendeur a refusé de la porter au contrat, ce qui est difficile. Le présent amendement modifie le code de la consommation afin d'y remédier.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 ainsi modifié.

Article 11

(art. L. 121-20-11 du code de la consommation)

Coordinations au sein des dispositions relatives aux services financiers à distance

La directive 2002/65/CE du 23 septembre 2002 relative à la commercialisation à distance des services financiers auprès des consommateurs, concernant tout service ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance, aux retraites individuelles, aux investissements et au paiement, qui a été transposée aux articles L. 120-8 et suivants du code de la consommation par l'ordonnance n° 2005-648 du 6 juin 2005, a eu pour ambition de rééquilibrer les contrats relatifs à de tels services en faveur du consommateur. À cet effet, elle a accordé à ce dernier un droit de rétractation de quatorze jours et imposé aux professionnels une obligation d'information précontractuelle très complète, portant notamment sur la description des principales caractéristiques du service offert.

L'article L. 120-11 du code de la consommation, que le présent article du projet de loi vise à compléter, dispose que tout consommateur doit recevoir par écrit ou sur un support durable à sa disposition, avant tout engagement formel, les dispositions contractuelles ainsi que certaines informations telles que l'identité du fournisseur, les caractéristiques du produit, les conditions de l'offre et en particulier son coût total, de même que l'existence ou l'absence d'un droit de rétractation ainsi que ses modalités d'exercice. Cette obligation d'information peut être réputée satisfaite par l'envoi d'un document unique.

À tout moment au cours de l'exécution du contrat, le consommateur peut demander l'envoi des conditions contractuelles sur un support papier et changer de technique de communication à distance, sauf incompatibilité avec le contrat souscrit ou la nature du service. Le non-respect des obligations figurant à cet article entraîne la nullité du contrat, sur le plan civil, ainsi que l'application d'amendes prévues pour les contraventions de cinquième classe (articles R. 121-2-3 à R 121-2-5 du code de la consommation), sur le plan pénal.

Par coordination avec les obligations spécifiques relatives au crédit à la consommation posées par la directive 2008/48/CE, il convient d'apporter quelques précisions au cadre général posé à l'article L. 120-11 du code de la consommation pour les services financiers à distance. Il importe en effet de couvrir le cas précis des contrats de crédit à la consommation conclus par l'intermédiaire de services financiers à distance.

À cet effet, deux alinéas nouveaux sont donc insérés dans cet article L. 120-11, afin de prévoir :

– en premier lieu, que les obligations de communication à l'emprunteur qui sont à la charge des services financiers à distance, lorsqu'ils proposent des opérations de crédit (prêts ou découverts et assimilés), se trouvent satisfaites par l'envoi au prêteur de la fiche d'information européenne normalisée, prévue à l'article L. 311-6 du code de la consommation, doublé de celui des informations contractuelles prévues à l'article L. 311-18 du même code ;

– en second lieu, que l'envoi du contrat de crédit consenti sous la forme d'une autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à un mois et inférieur ou égal à trois mois suffit à satisfaire les obligations de communication à l'emprunteur qui sont à la charge des services financiers à distance lorsqu'ils proposent ce type d'opérations de crédit, définies au premier alinéa de l'article L. 311-42 du code de la consommation introduit par l'article 12 du projet de loi.

Ces ajouts s'inscrivent pleinement dans la logique sous-jacente de l'article L. 120-10 du code de la consommation, qui vise à garantir l'information la plus complète des consommateurs sous une forme aussi simplifiée que possible (à savoir un document unique) pour les services cocontractants concernés.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 11 sans modification.

Article 12

(art. L. 311-42 à L. 311-46 [nouveaux] du code de la consommation,
art. L. 312-1-1 du code monétaire et financier)

Régime des opérations de découvert en compte

Le paragraphe I de cet article du projet de loi établit le régime juridique applicable aux différentes catégories d'opérations de découvert en compte (représentant un stock de 6 milliards d'euros sur un encours total de crédits à la consommation de 143 milliards d'euros en 2007), au sein d'une section 10 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III. Ces dispositions sont totalement nouvelles par rapport au droit existant mais elles répondent aux exigences posées par la directive du 23 avril 2008 elle-même.

L'article L. 311-42 du code de la consommation, appelé à figurer en première place dans cette nouvelle section 10, distingue deux catégories de découverts :

– en premier lieu, les autorisations de crédit consenties sous la forme d'une autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à un mois et inférieur ou égal à trois mois, autrement dit les découverts occasionnels et passagers ;

– en second lieu, les autorisations de découvert se prolongeant au-delà de trois mois, plus systématiques et permanentes.

De manière assez logique, les premières n'obéissent pas à l'ensemble des prescriptions imposées aux contrats de crédit à la consommation, à la différence des secondes qui, elles, ont une portée plus proche d'un crédit habituel. C'est ainsi que, par exemple, toute publicité les concernant ne sera pas tenue d'indiquer la durée du crédit (par définition limitée à trois mois), le montant des acomptes (peu nombreux) ainsi que le montant total dû et celui des échéances (assez limités). De même, aucune exigence d'information standardisée préalable, ni de conseils personnalisés ou de formalisation par écrit d'un contrat spécifique ne sera requise. En revanche, l'obligation d'évaluation de la solvabilité du consommateur de même que les protections accordées en matière de crédit affecté et de procédure trouveront naturellement à s'appliquer.

Les contraintes pesant sur les opérations de découvert de plus longue haleine seront, pour leur part, rigoureusement identiques à celles concernant tout crédit à la consommation. Les prêteurs seront ainsi astreints à plus de transparence et de vigilance.

En matière d'information précontractuelle, la directive 2008/48/CE place les opérations de découvert sous l'empire d'un régime particulier.

Avant toute conclusion du contrat, le prêteur est en effet tenu de fournir, sur support papier ou tout autre support durable et selon les informations européennes normalisées figurant en annexe III à la directive, les informations suivantes : le type de crédit ; l'identification des parties contractantes et éventuellement de l'intermédiaire de crédit ; le montant total du crédit ; le taux débiteur ; le taux annuel effectif global ; les conditions de résiliation ; l'éventuelle mention de la possibilité d'un remboursement total du crédit à tout moment ; le taux d'intérêt et les pénalités de retard ; le droit du consommateur d'être informé gratuitement et immédiatement des résultats de la consultation d'une base de données ; pour certains découverts, les frais applicables dès la conclusion du contrat ; le délai pendant lequel le prêteur est lié par ces informations.

L'article L. 311-43 du code de la consommation ne reprend pas le détail de ces éléments, qui seront énumérés par décret en Conseil d'État. Il pose néanmoins plusieurs principes importants consistant en la délivrance préalable à toute conclusion de contrat des informations nécessaires permettant au consommateur d'effectuer une comparaison des différentes offres qui se présentent à lui, en la formalisation du contrat de crédit sur un document distinct de tout support ou document publicitaire et en l'envoi à l'emprunteur, à sa demande et sans frais, de l'offre de contrat que le prêteur est disposé à lui consentir.

L'article L. 311-44 du code de la consommation, pour sa part, transcrit l'article 12 de la directive 2008/48/CE, en obligeant les prêteurs à adresser régulièrement aux titulaires de facilités de découvert (découvert exprès), par écrit ou sur tout support durable, un relevé de compte comprenant un certain nombre d'informations précisées par la voie réglementaire. Une fois encore, la directive est plus détaillée et permet d'esquisser les contours de ces informations, qui portent sur : la période précise sur laquelle porte le relevé de compte ; les montants prélevés et la date des prélèvements ; le solde du relevé précédent et la date de celui-ci ; le nouveau solde ; la date et le montant des paiements effectués par le consommateur ; le taux débiteur appliqué ; tous les frais appliqués ; enfin, le cas échéant, le montant minimal à payer.

Toujours dans la lignée de l'article 12 de la directive, le texte précise que l'emprunteur est informé par écrit ou sur tout autre support durable d'une augmentation du taux débiteur ou des frais dont il est redevable, avant que cette augmentation n'entre en vigueur. Une modalité spécifique d'information est autorisée en cas d'augmentation consécutive à une variation du taux de référence, dont l'évolution est rendue publique et est de ce fait accessible : dans ce cas, les parties peuvent prévoir contractuellement à l'avance que l'information sur cette augmentation est divulguée à l'occasion du relevé de compte.

Enfin, les deux derniers alinéas de l'article L. 311-44 s'inspirent fidèlement des deux premiers alinéas de l'article 13 de la directive du 23 avril 2008. Ils précisent, d'une part, que l'emprunteur peut procéder à tout moment et sans frais à la résiliation d'une autorisation de découvert à durée indéterminée, à

moins que les parties n'aient convenu d'un délai de préavis qui ne peut excéder un mois et, d'autre part, que le prêteur a la faculté de résilier l'autorisation de découvert à durée indéterminée, dès lors que le contrat le permet, moyennant un préavis d'au moins deux mois communiqué par écrit ou sur tout autre support durable à l'emprunteur. Seul un motif légitime est susceptible d'exonérer le prêteur de cette obligation de préavis, les motifs devant si possible en être exposés à l'emprunteur avant la résiliation.

Pour les dépassements (découverts tacites), les articles L. 311-45 et L. 311-46 du code de la consommation maintiennent des obligations d'information à l'égard des emprunteurs. Les conventions de compte devront ainsi mentionner le taux débiteur, les conditions qui lui sont applicables et celles en vertu desquelles ce type de frais pourraient être modifiés. En outre, les prêteurs se verront astreints à mentionner régulièrement ces mêmes indications, par écrit et sur support durable, de manière à garantir une information continue et complète.

Un dépassement significatif s'échelonnant sur une durée de plus d'un mois conduira le prêteur à indiquer immédiatement, par écrit ou sur un autre support durable, le montant du dépassement, celui du taux débiteur ainsi que les pénalités et les frais ou intérêts sur arriérés applicables. Ces critères correspondent à ceux énoncés au point 2 de l'article 18 de la directive du 23 avril 2008.

La directive précisant que ses dispositions s'appliquent sans préjudice du droit national imposant au prêteur de proposer un autre type de produit de crédit lorsque la durée du dépassement est significative, le projet de loi prévoit une telle obligation dès lors que le dépassement se prolonge au-delà d'une durée de trois mois. L'offre revêt un caractère immédiat et doit se conformer aux prescriptions de publicité, d'information précontractuelle, ainsi que de formalisme et d'exécution contractuels posées par le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation.

Au cours de l'examen du texte en première lecture, le Sénat a complété cet article par un paragraphe II portant ajout de dispositions nouvelles dans le corps de l'article L. 312-1-1 du code monétaire et financier. Ce dernier dispose notamment que les établissements de crédit sont tenus d'informer leur clientèle et le public sur les conditions générales et tarifaires applicables aux opérations relatives à la gestion d'un compte de dépôt. Lorsqu'ils se conforment à cet impératif, certains font figurer, à la première page du relevé de compte bancaire, le montant maximum de découvert autorisé pour le client. En général, il s'agit du découvert remboursable dans un délai inférieur à un mois, qui ne relève pas du champ de la législation relative au crédit à la consommation.

Aucune mention relative au coût des agios n'assortit cette information, ce qui peut laisser croire au titulaire du compte que son éventuel découvert est gratuit tant qu'il demeure inférieur à la somme inscrite. Pour éviter toute méprise, les sénateurs ont entendu prévoir que ce type d'information, qu'elle concerne les

découverts inférieurs à un mois comme les autres, doit être complété par la mention du TAEG.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 12 sans modification.

Article additionnel après l'article 12

(art. L. 313-14-3 à art. L. 313-14-6 [nouveaux]
du code de la consommation)

**Instauration d'un répertoire national des crédits aux particuliers
pour des besoins non professionnels**

Le traitement du surendettement en France revêt, à bien des égards, une dimension trop curative et pas assez préventive. Le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers ne recense en effet que les interruptions de recouvrement et ne permet pas d'empêcher que des foyers malendettés (entre 1 et 2,6 millions de ménages, selon l'association CRESUS) ne sombrent dans le surendettement.

L'instauration d'un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels présenterait l'avantage de donner aux établissements de crédit des éléments d'appréciation plus prospectifs au moment même de la décision d'octroi ou non d'un crédit. Le dispositif existe dans de très nombreux pays européens, sous des formes diverses.

Sans chercher à éluder le débat, le Sénat a repoussé la perspective d'une mise en œuvre d'un dispositif équivalent en France au-delà de 2013, en prévoyant à l'article 27 *bis* une réflexion sur le sujet au sein d'une commission pluraliste. Cette démarche présente l'inconvénient de n'être assortie d'aucune véritable clause de revoyure. Au regard de la dégradation actuelle de la situation des ménages surendettés, il convient d'être plus ambitieux.

1. L'éventualité de l'instauration d'un fichier positif en France : un débat légitime

Le mécanisme du fichier positif mérite qu'une certaine attention lui soit accordée au regard des résultats qu'il produit dans certains pays étrangers. Il pourrait constituer non seulement un moyen de prévenir plus efficacement les situations de surendettement, mais également un facteur de diffusion plus large du crédit, conformément aux ambitions affichées par le projet de loi.

a) Un instrument présenté comme capable de concilier prévention du surendettement et développement du crédit

Les défenseurs du fichier positif le présentent comme un outil essentiel de prévention du surendettement des particuliers en donnant aux établissements

prêteurs une image la plus complète possible des encours de crédit, des mensualités ainsi que de l'historique des remboursements antérieurs de chaque emprunteur désireux de souscrire un nouveau crédit.

L'octroi ou le refus de crédit sollicité peut ainsi être décidé par l'établissement prêteur en parfaite connaissance de cause, ce qui limite les risques d'incidents de paiement et de surendettement, au double avantage de la banque et de son client. Ce faisant, le fichier positif pourrait contribuer à résorber le surendettement actif résultant d'un recours excessif au crédit et à responsabiliser les consommateurs eux-mêmes.

Corrélativement, le fichier positif est considéré par ses partisans comme un moyen de favoriser un développement maîtrisé du crédit, et donc la consommation ainsi que la croissance. Ainsi que le relevait l'étude annexée à l'avis rendu par le CCSF le 1^{er} juillet 2004 sur la question : « *La transparence qui résulte d'un fichier positif couvrant de très nombreux emprunteurs pourrait favoriser l'unité et la fluidité du marché du crédit. Les risques pour les prêteurs (taux d'impayés et credit shopping) et pour les emprunteurs (surendettement) seraient diminués. Grâce au fichier positif, des clientèles nouvelles pourraient être "solvabilisées" : des clients à revenus limités ou irréguliers, mais ayant une forte volonté de rembourser les crédits ou, au contraire, des clients aux ressources claires, mais à "accompagner" en raison d'une volonté de remboursement parfois insuffisante.* » ⁽¹⁾.

b) Un choix effectué dans d'autres pays

Outre les États-Unis, près d'une dizaine de pays européens ont mis en place un fichier positif : il s'agit du Royaume-Uni, de l'Irlande, de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas, de la Belgique, de la Suède, de la Norvège et de l'Italie. Les systèmes les plus récents ont été instaurés en Italie, en 1990, et en Belgique, en 2003 ; le plus ancien sur le continent européen remonte à 1908, en Suède.

Si tous les fichiers positifs en vigueur ont la même finalité, à savoir la centralisation des informations relatives à la situation des consommateurs endettés, ils se répartissent en deux grandes catégories :

– les fichiers assez strictement orientés sur les seules données relatives au crédit (ouvertures de crédit, montants autorisés, encours, mensualités, caractéristiques des prêts), à l'instar des fichiers belge et italien ;

– les fichiers qui recensent également des données détaillées sur les revenus, le patrimoine, les contrats ainsi que les engagements divers (eau, électricité, téléphone etc.), plutôt présents dans les pays anglo-saxons.

(1) Étude annexée à l'avis rendu par le CCSF sur la création en France d'un fichier positif, le 1^{er} juillet 2004, p. 11.

Ces dernières années, des garanties croissantes ont été apportées aux consommateurs inscrits sur ces fichiers positifs, à travers l'interdiction de l'usage à des fins commerciales des données les concernant, ainsi que la subordination de l'inscription à l'information et, éventuellement, au consentement des intéressés (cas de l'EURISC italien notamment). En Belgique, les prêteurs accèdent à la centrale de crédits aux particuliers *via* un numéro national d'identification des personnes physiques et le fonctionnement du dispositif fait l'objet d'un contrôle étroit de la part d'un comité d'accompagnement où sont représentés les consommateurs, les prêteurs, le ministère chargé de l'économie et l'équivalent de la CNIL.

Le développement des fichiers positifs en Europe n'a pas systématiquement débouché sur la disparition des fichiers ne recensant que les incidents de paiement liés au remboursement des crédits. Tous les fichiers positifs comportent une dimension équivalente aux fichiers des incidents de paiement liés au remboursement de crédits, dits « *négatifs* ».

La formule des fichiers négatifs subsiste actuellement en France, en Finlande, au Danemark et en Grèce. La plupart sont strictement limités aux incidents de remboursement de crédits mais certains, comme celui en vigueur au Danemark, contiennent des informations sur les incidents concernant les remboursements auprès d'autres créanciers ou opérateurs institutionnels (assurances, loyers, téléphonie).

2. Une perspective à apprécier au regard de son bilan coût / avantages

La mise en place d'un fichier positif en France ne peut sérieusement s'envisager que si elle présente une réelle valeur ajoutée pour les consommateurs. De ce point de vue, l'appréciation n'est pas unanime.

a) Quelle efficacité dans la lutte contre le surendettement et le développement du crédit ?

Le principal avantage du fichier positif en la matière, selon le CCSF, est l'amélioration qui en découle en matière de recueil d'informations sur les clients ainsi que sur leurs capacités à rembourser. À travers une connaissance plus large de l'endettement des emprunteurs potentiels, les établissements de crédit sont mieux à même d'évaluer leur solvabilité ainsi que les conséquences d'un endettement additionnel.

En effet, un particulier peut ne pas avoir rencontré d'incident de paiement de ses remboursements et présenter dans le même temps un niveau d'engagements très significatif, l'exposant à un risque de surendettement en cas d'imprévu. La prévention va ainsi au-devant des difficultés de remboursement.

Par ailleurs, les fichiers positifs semblent constituer un instrument utile d'évaluation de la volonté des emprunteurs d'honorer leurs engagements, en complément des systèmes de *scoring*.

S'agissant des résultats obtenus, les interprétations doivent s'effectuer avec prudence. En Belgique, la proportion de contrats défaillants est certes passée de 7,6 % à 6,5 % entre 2003 et 2007, mais cette baisse a surtout affecté les prêts immobiliers et non le crédit à la consommation. En France, les établissements de crédit mettent en avant que leurs taux d'impayés sont finalement assez proches de ceux rencontrés dans les pays ayant institué une centrale de crédits aux particuliers, illustrant ainsi la pertinence de leurs *scoring*.

D'autre part, il convient de conserver à l'esprit que près des trois-quarts des dossiers de surendettement résultent d'accidents de la vie, par nature difficiles à anticiper, *a fortiori* à travers un simple relevé du niveau des encours d'endettement qui ne reflète qu'une situation à un instant donné. En tout état de cause, comme le soulignait l'étude accompagnant l'avis du CCSF rendu le 1^{er} juillet 2004, l'objectif de prévention du surendettement actif, s'il constitue en soi un but légitime, ne peut être atteint « *que si le fichier positif (...) créé est techniquement très réactif et permet l'inscription en temps réel des crédits accordés. On sait en effet que les situations de surendettement peuvent se mettre en place dans un laps de temps très court.* »⁽¹⁾.

b) Quels risques pour la protection de la vie privée ?

De longue date, la CNIL s'est montrée réservée quant à la création d'un fichier positif, notamment au regard des conséquences potentielles d'un tel système sur le respect de la vie privée des consommateurs. Elle fonde sa position sur les dispositions de l'article 5 *c*) de la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, reprises par l'article 6 de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Pour pouvoir faire l'objet d'un traitement automatisé, les données à caractère personnel recueillies doivent être pertinentes, adéquates et non excessives au regard d'une finalité elle-même déterminée, explicite et légitime (principe de proportionnalité). Or tel ne semble pas être le cas des fichiers positifs existants en Europe, selon la séance plénière de la CNIL qui s'est tenue le 13 mai 2004. Il reste que la CNIL n'interdit pas aux établissements de crédit de tenir des fichiers retraçant l'état d'endettement de leurs clients, ainsi que le partage d'informations sur les emprunteurs relevant d'établissements de crédit différents, aux fins de prévention des impayés ou de lutte contre des tentatives d'obtention irrégulière de crédits (Cf décisions du 8 septembre 2005 et du 16 novembre 2006).

Ces réticences de la CNIL, des associations de consommateurs et familiales de même que le Conseil économique, social et environnemental les partagent. Elles ne sont pourtant pas rédhitoires.

(1) *Ibidem*, p. 24.

Pour beaucoup de réfractaires au fichier positif, l'instauration d'un tel instrument exigerait au minimum qu'un certain nombre de conditions soient remplies : l'interdiction d'une utilisation à des fins commerciales, l'absence de tout ratio d'endettement et un pilotage par une institution publique, à savoir la Banque de France. C'est donc principalement sous l'angle de la responsabilisation des acteurs du crédit que cette éventualité pourrait se justifier.

3. Fixer une échéance contraignante, pour permettre au débat d'avancer réellement

Le présent article additionnel se veut plus ambitieux que le dispositif adopté par le Sénat, en ce qu'il jette les bases juridiques d'un répertoire national recensant les crédits des particuliers pour des besoins non professionnels à un horizon de trois ans. L'idée consiste à permettre au débat de s'approfondir dans l'intervalle, afin de modifier ou de compléter le dispositif d'ici le 1^{er} janvier 2013, tout en fixant une échéance ferme pour cette réforme attendue par de nombreux acteurs impliqués au plus près des ménages surendettés.

Le dispositif s'inspire de celui en vigueur en Belgique afin d'instaurer, dans le chapitre III du titre I^{er} du livre III du code de la consommation (comprenant les nouveaux articles L. 313-14-3 à L. 313-14-6), un mécanisme offrant toutes les garanties nécessaires en matière de protection des données personnelles, de gestion et de fonctionnement.

Le répertoire national appelé à se substituer au FICP serait ainsi mis en œuvre sous la seule responsabilité de la Banque de France.

De manière à répondre aux préventions de la CNIL, les informations y figurant ainsi que les motifs de consultation sont expressément et restrictivement indiqués. En l'espèce, il s'agit ni plus ni moins que de reprendre les motifs acceptés pour le FICP mais dans une optique préventive. Toute interrogation donnerait lieu à une facturation aux emprunteurs, de manière à couvrir les frais du dispositif.

La protection des données à caractère personnel se trouve quant à elle garantie par des dispositions pénales, de sorte que leur communication ne saurait intervenir en dehors des cas prévus au nouvel article L. 313-14-3.

Enfin, le texte précise que tout prêteur qui accorderait un crédit sans avoir consulté le répertoire national sera déchu du droit aux intérêts. L'emprunteur ou sa caution ne seront alors tenus qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu. Les sommes perçues au titre des intérêts, productives d'intérêts au taux légal à compter du jour de leur versement, seront restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

La Commission est saisie de l'amendement CL 18 du rapporteur pour avis portant article additionnel après l'article 12.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de l'amendement qui prévoit qu'un fichier positif doit être institué au 1^{er} janvier 2013, alors qu'aucune décision n'est prise dans le texte. Ce fichier est un bon moyen de prévenir le surendettement. Confié à la Banque de France et convenablement encadré, il ne sera pas plus attentatoire aux libertés publiques que ne le sont les fichiers commerciaux internes des organismes prêteurs, dont la CNIL permet d'ailleurs qu'ils puissent être consultés entre organismes d'un même groupe bancaire. Les modalités en seront affinées grâce à la concertation menée par la commission *ad hoc* prévue par le Sénat.

M. Olivier Dussopt. Quelle est la position du Gouvernement à ce sujet ? Lors de la discussion le 15 octobre de la proposition de loi que j'évoquais tout à l'heure, Hervé Novelli n'avait pas eu de mots assez durs contre un tel fichier positif...

M. le rapporteur pour avis. Nous le saurons en séance publique !

M. Guénhaël Huet. N'est-il pas possible de le mettre en place plus tôt ?

M. le rapporteur pour avis. Techniquement non, à cause de la réorganisation du système informatique qu'un tel dispositif implique.

M. Éric Straumann. L'idée est généreuse, mais très difficile à mettre en pratique : cinquante millions de fiches, actualisées tous les mois en fonction de l'amortissement partiel des crédits, des remboursements anticipés...

M. le président Jean-Luc Warsmann. La Belgique le fait.

M. Éric Straumann. L'Allemagne aussi... Ce fichier concernera-t-il aussi le crédit-bail par exemple, fréquent pour l'achat de véhicules ?

M. Jean-Michel Clément. Une fois les emprunteurs recensés, les prêteurs seront prompts à trouver des parades : ils pourront déplacer la problématique sur la caution par exemple. Avez-vous approfondi cette question ?

M. le rapporteur pour avis. Nous n'en sommes qu'au stade du principe, fixer une échéance est déjà un progrès ! Restons-en là.

M. le président Jean-Luc Warsmann. J'avais déposé une proposition de loi sur ce sujet lors de la précédente législature. Nous avons le temps...

La Commission adopte l'amendement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il est adopté à l'unanimité.

CHAPITRE VI

Dispositions applicables aux intermédiaires de crédit

Article 13

(art. L. 321-2, art. L. 321-3, art. L. 321-4, art. L. 322-3,
art. L. 322-5 du code de la consommation)

Obligations applicables aux intermédiaires de crédit

La directive du 23 avril 2008 concerne tout à la fois les prêteurs et les intermédiaires de crédit. À ce titre, il convient de tirer un certain nombre de conséquences de ses prescriptions à l'égard de cette deuxième catégorie d'acteurs, au niveau des dispositions du titre II du livre III du code de la consommation, qui leur sont consacrées.

1. Des exigences plus fortes en matière de publicité sur les offres de crédit à la consommation

L'actuelle section 2 du chapitre I^{er} du titre II du livre III du code de la consommation, dédiée à la publicité des intermédiaires de crédit, n'est pas très prolixe. L'article L. 321-2, seul à la composer, se borne en effet à exiger qu'y figure, en plus du nom et de l'adresse du ou des établissements de crédit pour le compte desquels chaque intermédiaire de crédit agit, la mention : « *Aucun versement, de quelque nature que ce soit, ne peut être exigé d'un particulier, avant l'obtention d'un ou de plusieurs prêts d'argent* ».

Le projet de loi entend compléter ces dispositions par deux articles spécifiques à la publicité des intermédiaires de crédit en matière de crédit à la consommation, l'article L. 321-2 ne trouvant pas à s'y appliquer (I).

Le nouvel article L. 321-3 (créé par le II) précise notamment que toute publicité et tout document destinés aux emprunteurs et diffusés par ou pour le compte d'un intermédiaire de crédit, tel que défini par l'article L. 311-1, doit indiquer de manière apparente l'étendue des pouvoirs de cet intermédiaire ainsi que s'il travaille à titre exclusif avec un ou plusieurs prêteurs ou en qualité de courtier indépendant. Ces dispositions, censées répondre aux prescriptions du point *a*) de l'article 21 de la directive 2008/48/CE, ont été allégées par le Sénat au motif que l'indication au stade publicitaire des noms et adresses de l'ensemble des prêteurs pour lesquels les intermédiaires de crédit interviennent laissent les consommateurs relativement indifférents.

Le nouvel article L. 321-4 (issu du II également) transcrit, quant à lui, les points *b*) et *c*) de l'article 21 de la directive. Il dispose en effet que l'intermédiaire de crédit et l'emprunteur doivent convenir par écrit ou sur tout support durable, avant même la conclusion de tout engagement contractuel en matière de crédit à la consommation, des frais dus à l'intermédiaire. Cette obligation de transparence à l'égard de l'emprunteur se double, pour l'intermédiaire de crédit, d'une obligation

d'information à l'égard du prêteur, de manière à ce que celui-ci intègre les frais d'intermédiation dans son calcul du TAEG.

2. Les sanctions pénales applicables

Afin de conférer leur pleine effectivité aux nouvelles obligations imposées aux intermédiaires de crédit en matière de publicité et d'information relatives au crédit à la consommation, le projet de loi (III du présent article) prévoit qu'elles se trouvent sanctionnées de la même peine d'amende que celle figurant à l'article L. 322-3 du code de la consommation pour les annonceurs ne respectant pas l'article L. 321-2 précédemment évoqué. Cette amende, dont le *quantum* est fixé à 3 750 euros, n'est pas très élevée et présente, par conséquent, un aspect dissuasif relatif.

Le projet de loi saisit par ailleurs l'opportunité des modifications à apporter au chapitre II du titre II du livre III du code de la consommation pour procéder à l'abrogation de l'article L. 322-5 (IV), comportant des dispositions obsolètes d'entrée en vigueur des règles de publicité et de sanction à l'égard de contrats en cours au 1^{er} janvier 1986.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

CHAPITRE VII

Sanctions - Procédure

Article 14

(art. L. 311-47 à L. 311-49 [nouveaux] du code de la consommation)

Sanctions civiles et pénales à l'encontre des prêteurs et vendeurs

En matière de sanctions, l'article 23 de la directive 2008/48/CE se borne à exiger des États membres qu'ils définissent le régime applicable et prennent toutes les mesures nécessaires à leur application, ces sanctions devant toutefois être « *effectives, proportionnées et dissuasives* ». Compte tenu de cette latitude extrêmement large laissée aux législateurs nationaux, les sanctions civiles et pénales existantes aux articles L. 311-33 à L. 311-35 du code de la consommation sont déplacées et aménagées sous de nouvelles références, à savoir les articles L. 311-47 à L. 311-49, de manière à tenir compte de la réorganisation intégrale du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III.

1. Des sanctions civiles précisées mais pas réellement modifiées

De l'ensemble des sanctions existantes, ce sont celles de nature civile, figurant désormais au nouvel article L. 311-47 du code de la consommation, qui

apparaissent les plus efficaces et dissuasives. En privant de son droit aux intérêts le prêteur qui accorde un crédit sans communiquer à l'emprunteur les informations précontractuelles dans les conditions fixées par les articles L. 311-6 ou L. 311-43 ou sans remettre à l'emprunteur une offre de contrat satisfaisant aux conditions posées par les sections 5 et 10 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, elles impliquent une pénalité financière substantielle puisque le prêt devient *de facto* gratuit. En outre, elles présentent un caractère automatique qui conduit à les appliquer alors même que le consommateur n'aurait subi aucun préjudice.

La version nouvelle des dispositions relatives à ces sanctions civiles présente un plus large éventail de possibilités que celles actuellement en vigueur. Il est en effet spécifié que le prêteur peut être déchu de son droit à intérêts, en totalité ou dans la proportion qui est fixée par le juge. Une certaine progressivité de la sanction selon la gravité des manquements est ainsi permise.

Sous l'empire des dispositions encore en vigueur, la question s'est posée de savoir si la déchéance du droit aux intérêts était la seule sanction ou si l'on pouvait également annuler le contrat de crédit. Dans un premier temps, la jurisprudence avait admis la nullité⁽¹⁾ mais cette solution s'est révélée inopportune car l'emprunteur devait alors restituer la somme qui lui avait été prêtée ; la Cour de cassation a donc finalement considéré que la déchéance du droit aux intérêts doit rester l'unique sanction civile⁽²⁾.

Le projet de loi règle définitivement cette question en précisant que l'emprunteur reste tenu du remboursement du capital suivant l'échéancier prévu et, le cas échéant, des intérêts qui n'auraient pas été déchus. En revanche, les sommes indûment perçues au titre des intérêts, elles-mêmes productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, doivent être restituées par le prêteur ou, plus probablement, être imputées sur le capital restant dû.

L'article L. 311-47 précise enfin que le prêteur est responsable de plein droit à l'égard de l'emprunteur de la bonne exécution des obligations relatives à la formation du contrat de crédit, que ces obligations soient à exécuter par le prêteur ou par des intermédiaires de crédit.

2. Des sanctions pénales inchangées

Les sanctions pénales, prévues désormais aux nouveaux articles L. 311-48 et L. 311-49 du code de la consommation, se résument, quant à elles :

– à une amende de 1 500 euros, le cas échéant complétée par la publication du jugement, pour le prêteur qui omet de respecter les formalités contractuelles

(1) Cass. 1^{ère} civ., 3 mars 1993.

(2) Cass. 1^{ère} civ., 15 février 2000.

ainsi que l'annonceur pour le compte duquel une publicité ne respectant pas les obligations d'informations précontractuelles a été diffusée ;

– à une amende de 30 000 euros pour le prêteur ou vendeur qui réclame ou reçoit de l'emprunteur ou de l'acheteur un paiement sous quelque forme que ce soit, qui ferait signer des formules de prélèvement sur comptes bancaires contenant des clauses contraires aux dispositions du code de la consommation, qui fait souscrire, accepter ou avaliser par l'emprunteur ou l'acheteur des lettres de change ou des billets à ordre, qui persiste indûment à ne pas rembourser les sommes payées à l'avance et dues à l'emprunteur, qui enregistre ou fait enregistrer sur un fichier le nom des personnes usant de la faculté de rétractation et enfin qui fait signer par un même client plusieurs offres préalables d'un montant total en capital supérieur à la valeur payable à crédit du bien acheté ou de la prestation de services fournie.

Le projet de loi ne prévoit que quelques coordinations rédactionnelles ou de référence, qui n'affectent en rien la portée de ces sanctions.

À noter que l'actuel article L. 311-36 du code de la consommation se trouve abrogé par l'article 1^{er} B du projet de loi. Introduit par l'ordonnance n° 2005-1086 du 1^{er} septembre 2005, il visait lui aussi à punir de 30 000 euros d'amende les infractions aux décrets mentionnés par l'article 1^{er} du décret n° 55-585 du 20 mai 1955 relatif aux ventes à crédit. Son objet se trouve néanmoins englobé dans le champ de l'article L. 311-49 et il n'y a pas lieu de le maintenir à l'occasion du toilettage opéré par le texte.

*

La Commission est saisie de l'amendement CL 19 du rapporteur pour avis, faisant l'objet du sous-amendement CL 24 de M. Étienne Blanc.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de mentionner dans le dispositif des sanctions civiles et pénales encourues par les prêteurs certaines obligations qui n'y figurent curieusement pas. Cette rédaction a fait l'objet d'une étroite concertation avec la chancellerie. Je suis favorable au sous-amendement de M. Blanc, qui conforte la démarche engagée par notre commission dans la proposition de loi de simplification et d'amélioration du droit, dont il est le rapporteur.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cette disposition figurait d'ailleurs dans la proposition de loi de simplification, mais le Conseil d'État nous avait suggéré de la reporter dans le présent texte.

La Commission adopte successivement le sous-amendement CL 24 et l'amendement CL 19 ainsi sous-amendé.

Puis elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 14 ainsi modifié.

Article 15

(art. L. 311-50 [nouveau] du code de la consommation)

**Computation du délai de forclusion des procédures juridictionnelles
dans les situations de surendettement**

Les dispositions relatives à la procédure juridictionnelle à suivre en cas de litige relatif au crédit à la consommation sont déplacées de l'actuelle section 8 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation vers une nouvelle section 12, qui clôture ledit chapitre dans sa nouvelle configuration. Sur le fond, l'article L. 311-50 du code de la consommation comportera peu de changements par rapport à l'actuel article L. 311-37, dont il est issu.

Les litiges nés du contrat de crédit à la consommation resteront jugés par un juge de proximité, c'est-à-dire le juge d'instance, et ce quelle que soit la loi applicable au contrat⁽¹⁾. L'avantage tient à ce que la procédure est ainsi moins formaliste, plus rapide et moins coûteuse. La jurisprudence a reconnu que l'étendue de la compétence du juge d'instance englobe l'ensemble du contentieux né de la défaillance de l'emprunteur⁽²⁾, ce qui inclut les opérations financées par les crédits en cause.

Afin de garantir une solution rapide de ces contentieux, les actions intentées par les parties demeurent enfermées dans un délai de deux ans à compter de l'événement qui leur a donné naissance, à peine de forclusion. Ce délai, que le juge peut relever d'office, n'est susceptible ni d'interruption, ni de suspension⁽³⁾. Il ne cesse de courir qu'en cas d'engagement d'une action en paiement devant le juge d'instance.

Le second alinéa de l'article apporte une nuance sur la computation du délai de forclusion, pour tenir compte des situations de surendettement. Ainsi, lorsque les modalités des échéances impayées ont fait l'objet d'un réaménagement ou d'un rééchelonnement, le point de départ du délai de forclusion est fixé au premier incident non régularisé intervenu après le premier aménagement ou rééchelonnement conclu entre intéressés ou après l'établissement d'un plan conventionnel de redressement personnel par la commission départementale de surendettement, voire la décision du juge en cas d'échec de la conciliation entre le consommateur débiteur et ses créanciers. Cette computation a fait l'objet de multiples précisions par le juge, afin de prendre en considération les particularismes liés à chacune des formes que peut revêtir le crédit à la consommation (première échéance impayée non régularisée pour les crédits bancaires classiques et renouvelables ; date où le solde débiteur devient exigible en cas de découvert).

La modification apportée par le projet de loi au texte en vigueur porte justement sur les dispositions relatives à la computation du délai de forclusion

(1) Cass. 1^{ère} civ., 23 mai 2006.

(2) Cass. 1^{ère} civ., 11 juin 1985.

(3) Cass. 1^{ère} civ., 20 janvier 1993.

dans les situations de surendettement. L'article 23 du projet de loi remanie de manière substantielle les prérogatives de la commission départementale de surendettement dont le rôle, en cas d'échec de la conciliation entre consommateur et créanciers, ne se bornera plus à formuler des recommandations aux parties éventuellement homologuées par le juge de l'exécution, mais bien à leur imposer des mesures qui ne portent pas atteinte au capital (rééchelonnement, imputation des paiements sur le capital, réduction du taux d'intérêt, moratoire).

Assurer la concordance de cette évolution avec les dispositions du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation relatives aux procédures juridictionnelles est évidemment indispensable, afin de prémunir efficacement les consommateurs en situation de surendettement en raison, notamment, d'un crédit dont ils contestent l'exécution, de tout risque de se voir indûment déboutés par le juge d'instance. Le II de cet article 15 du projet de loi procède opportunément à cette coordination.

*

La Commission est saisie de l'amendement CL 20 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement précise le point de départ du délai de forclusion des actions pour violation des règles relatives au crédit à la consommation. L'article L. 311-50 du code de la consommation prévoit en effet seulement que le prêteur peut saisir le tribunal d'instance « dans les deux ans de l'événement » qui a donné naissance aux actions en paiement. Il faut donc préciser cette notion d'événement. Elle recouvrirait quatre cas alternatifs : le non-paiement des sommes dues à la suite du terme ou de la résiliation du contrat, le premier incident de paiement non régularisé, le dépassement du montant total consenti dans le cadre d'un crédit renouvelable et le dépassement d'une autorisation de découvert non régularisé dans un délai de trois mois.

M. Éric Straumann. Ne faut-il pas prévoir un délai avant de qualifier un incident de paiement de « non régularisé » ? Ils sont souvent régularisés en quelques jours.

M. Alain Vidalies. Il s'agit du point de départ du délai de forclusion, utilisé par le prêteur. Si vous le repoussez dans le temps, ce sera au détriment de l'intéressé.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 ainsi modifié.

TITRE IV

PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET ADAPTATION DU FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

Le titre IV du projet de loi concerne, pour sa part, la prévention du surendettement, phénomène qui touchait quelque 738 461 ménages français au 30 juin 2009 selon la Banque de France. Comportant des modifications visant à accélérer les procédures et des améliorations de l'utilisation du principal instrument à la disposition des prêteurs pour apprécier la solvabilité des emprunteurs, ce titre IV requiert une attention toute particulière.

CHAPITRE I^{ER}

Composition et compétences de la commission de surendettement

Article 20

(art. L. 331-1 du code de la consommation)

Composition et règles de décision des commissions départementales de surendettement

Chaque département comporte une commission de surendettement des particuliers. Organe non juridictionnel, celle-ci constitue le pivot de la procédure en ce qu'elle en influence considérablement le cours, même si le juge a le dernier mot.

La commission compétente pour chaque dossier est celle du domicile du débiteur, conformément aux dispositions de l'article R. 331-7 du code de la consommation. De nature administrative, elle est actuellement composée, aux termes de l'article L. 331-1 du code de la consommation, de six membres ayant voix délibérative ainsi que, depuis la réforme de 2003, de deux membres à voix consultative.

Les premiers sont le représentant de l'État dans le département (président), le trésorier-payeur général (vice-président), le directeur des services fiscaux ou son représentant, le représentant local de la Banque de France et deux personnalités choisies par le représentant de l'État dans le département, sur propositions respectives des associations familiales et de consommateurs ainsi que de l'association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Les seconds sont, d'une part, une personne justifiant d'une expérience de trois ans dans le domaine de l'économie sociale et familiale (issue le plus souvent des services sociaux du département, de la caisse d'allocations familiales ou de la caisse de mutualité sociale agricole) et, d'autre part, une personne titulaire d'une licence en droit justifiant d'une expérience juridique d'au moins trois ans, nommée sur proposition du premier président de la cour d'appel.

Le présent article du projet de loi procède à des ajustements à la marge de cette composition des commissions départementales de surendettement, puisqu'il vise principalement à tirer les conséquences de la fusion des anciennes directions des services fiscaux et de la comptabilité publique au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Fort logiquement, la réorganisation de ces services induit qu'ils ne soient plus représentés dans les commissions de surendettement que par une seule personne en lieu et place du trésorier-payeur général et du directeur des services fiscaux. Ce représentant unique des services de la DGFIP, dont le Sénat a exigé qu'il atteste de compétences plus particulières en matière de gestion publique, conservera le rang de vice-président, dévolu jusqu'alors au trésorier-payeur général.

De façon incidente, le texte supprime l'exigence d'un décret pour la nomination des personnes chargées de suppléer le préfet et le responsable départemental de la DGFIP. Cette désignation relèvera d'un arrêté, conformant ainsi le droit avec la pratique généralement observée.

Il convient de souligner que le Sénat a apporté un changement significatif dans les règles de décision, en supprimant le caractère consultatif des votes des personnes compétentes en droit et en économie sociale. Les sénateurs ont en effet considéré qu'il fallait aller au bout de la logique de diversification du profil des membres des commissions de surendettement, qui participait en 2003 d'un louable souci de meilleure prise en considération de la dimension sociale et personnelle des dossiers. Du fait de la réduction des représentants des services de l'État, cette modification induit une évolution sensible des équilibres internes des commissions de surendettement. Il reste que, en pratique, le recours à des votes formels est peu fréquent, les décisions étant prises le plus souvent par consensus.

Le Sénat a aussi souhaité consacrer dès cet article l'adoption de règlements intérieurs par les commissions départementales de surendettement. C'est d'ores et déjà le cas, puisque toutes s'en sont dotées et les réexaminent annuellement. Publics, ils permettront aux intéressés de mieux connaître les modalités pratiques de traitement des dossiers par ces commissions.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.

Article 21

(art. L. 331-2, art. L. 331-3, art. L. 331-3-1, art. L. 331-3-2 [nouveau], art. L. 331-5 du code de la consommation)

Procédure devant les commissions de surendettement

Cet article du projet de loi est important en ce qu'il apporte plusieurs changements substantiels aux règles de procédure suivies devant les commissions départementales de surendettement. Il modifie par ailleurs la nature des dépenses

devant être prises en compte pour déterminer le reste à vivre des personnes surendettées et élargit les mesures de suspension des voies d'exécution à l'encontre des biens du débiteur.

Art. L. 331-2 du code de la consommation : Rôle de la commission départementale de surendettement et détermination du montant des remboursements et du reste à vivre

S'il réécrit l'actuel article L. 331-2 du code de la consommation, le projet de loi n'en modifie pas pour autant son premier alinéa, qui définit la mission des commissions départementales de surendettement. Celles-ci, comme aujourd'hui, devront traiter le cas des personnes physiques en situation de surendettement au sens du premier alinéa de l'article L. 330-1 du même code, c'est-à-dire, le dossier présenté par des individus en incapacité de faire face à l'ensemble de leurs dettes non professionnelles exigibles et à échoir (situation similaire à la cessation des paiements d'une entreprise en difficultés, au sens du code de commerce) ou ne pouvant faire face à leur engagement de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société.

Les modalités de traitement des situations de surendettement sont précisées ultérieurement dans le code de la consommation. En revanche, le second alinéa de l'article L. 331-2 détermine les conditions dans lesquelles le montant des remboursements exigés du débiteur doit être fixé.

Pour ces remboursements, référence est explicitement faite à la quotité saisissable du salaire, définie par l'article L. 3252-3 du code du travail par renvoi à des proportions et des seuils fixés par les articles R. 3252-2 et R. 3252-3 du même code, à savoir : 5 % de la rémunération sur la tranche inférieure ou égale à 3 460 euros ; 10 % sur la tranche supérieure à 3 460 euros et inférieure ou égale à 6 790 euros ; 20 % sur la tranche supérieure à 6 790 euros et inférieure ou égale à 10 160 euros ; 25 % sur la tranche supérieure à 10 160 euros et inférieure ou égale à 13 490 euros ; 33 % sur la tranche supérieure à 13 490 euros et inférieure ou égale à 16 830 euros ; 66 % sur la tranche supérieure à 16 830 euros et inférieure ou égale à 20 220 euros ; 100 % au-delà ⁽¹⁾.

Cependant, une formalité préalable à la fixation de ces remboursements est indispensable, à savoir la définition des sommes nécessaires à la personne ou au ménage concerné pour lui permettre de vivre dans des conditions décentes. La version actuelle de l'article L. 331-2 du code de la consommation précise que ce « *reste à vivre* » ne peut être inférieur au revenu minimum d'insertion (RMI), oscillant début 2009 entre 454 euros pour une personne seule sans enfant à charge et 954 euros pour un couple avec deux enfants à charge.

La loi impose aux commissions départementales de surendettement de majorer ce plancher afin de couvrir certaines dépenses courantes expressément énumérées, relatives au logement, à l'électricité et au gaz, au chauffage, à l'eau, à

(1) Ces différents seuils sont augmentés d'un montant de 1 310 euros par personne à la charge du débiteur saisi ou du cédant.

la nourriture et à la scolarité des enfants. Toutefois, le montant de ces dépenses courantes ne peut excéder le plafond prévu à l'article R. 331-15-1 du code de la consommation, à savoir la différence entre le montant des ressources réelles des intéressés et le montant du RMI majoré de 50 % dans le cas d'un couple.

Le projet de loi apporte plusieurs modifications de fond aux dispositions du second alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation :

– tout d'abord, il supprime le plafond défini par décret, applicable aux montants des dépenses courantes prises en compte pour la détermination du reste à vivre, afin de lui substituer un renvoi au règlement intérieur public des commissions de surendettement, dont la méthode d'appréciation sera toutefois encadrée par la voie réglementaire. L'objectif est d'harmoniser les modalités de calcul, tout en laissant aux commissions départementales une marge de manœuvre liée aux éventuelles spécificités locales. Par ailleurs, la publicité des règlements intérieurs, outre qu'elle constitue le gage d'une transparence accrue à l'égard des parties aux procédures, favorisera les comparaisons entre pratiques des commissions de surendettement. Ces pratiques sont actuellement très disparates puisque, par exemple, le reste à vivre est fixé à 680 euros en Moselle et à 260 euros seulement dans le territoire de Belfort ;

– ensuite, le texte élargit la nature des dépenses dont il est tenu compte pour le calcul du reste à vivre. À ce titre, il inclut les frais de santé qui, s'ils ne font pas l'objet d'une définition légale, devraient recouvrir les dépenses liées aux traitements médicaux ainsi que celles afférentes à la protection complémentaire (frais de mutuelles etc.). De même, sur ajout des sénateurs, il y intègre aussi les frais de garde d'enfants et ceux liés aux déplacements professionnels, pris en considération par certaines commissions de surendettement seulement à l'heure actuelle ;

– le projet de loi met également fin à l'avis préalable de la personne compétente en économie sociale, avant la détermination du reste à vivre. Ce choix apparaît d'autant plus justifié que, désormais, ce membre de chaque commission départementale de surendettement aura voix délibérative dans les décisions de celles-ci ;

– par ailleurs, il ne rend plus obligatoire la mention du montant du reste à vivre dans le plan conventionnel de redressement ou dans les recommandations ou décisions des commissions de surendettement, de manière à éviter les contentieux liés à l'inobservation de cette exigence formelle qui n'est sanctionnée d'aucune nullité ou inopposabilité. De toute manière, en cas de contestations sur le bien fondé des décisions des commissions, le juge vérifiera toujours le respect des prescriptions du second alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation ;

– enfin, le texte procède à certaines coordinations. La première consiste à tenir compte de la reconnaissance aux commissions de surendettement de la possibilité de formuler au juge des recommandations pour réduire le montant de la

fraction des prêts immobiliers et de l'effacement partiel de certaines créances. La seconde découle de la substitution, par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, du RSA au RMI, lequel était jusqu'alors le plancher du reste à vivre et doit s'effacer au profit du nouveau minimum social.

Art. L. 331-3 du code de la consommation :
Saisine de la commission et procédure

La nouvelle rédaction de l'article L. 331-3 du code de la consommation conserve une large partie de la procédure actuellement en vigueur devant les commissions de surendettement, qu'elle réorganise toutefois autour de trois paragraphes dans un souci de meilleure lisibilité.

Aux termes du paragraphe I, la procédure restera enclenchée sur la seule initiative du débiteur, à travers le dépôt d'un état des actif et passif de son patrimoine personnel. Sur cette base, la commission départementale de surendettement se verra tenue d'examiner la recevabilité du dossier du débiteur au regard des conditions formelles prévues à l'article R. 331-7-3 du code de la consommation, de sa compétence territoriale, de la bonne foi du débiteur et de la réalité de son surendettement puis, dans l'affirmative, de procéder à son instruction, c'est-à-dire à la détermination exacte de l'état d'endettement, ainsi qu'à son orientation vers un plan de redressement ou une procédure de rétablissement personnel.

Actuellement, les commissions de surendettement disposent de six mois pour statuer sur la recevabilité des dossiers, les instruire et les orienter mais le projet de loi ramène ce délai à trois mois. Dans les faits, la Banque de France s'est déjà engagée, lors de la signature du contrat de service public conclu avec l'État pour la période 2006-2009, à ce que le délai moyen de recevabilité et d'orientation des dossiers n'excède pas six semaines, objectif qu'elle parvient à peine à atteindre puisque les durées moyennes observées oscillent entre six et huit semaines.

On est toutefois loin des six mois prévus par la loi. Il reste que les dossiers les plus complexes, dont le nombre n'est pas négligeable, requièrent une durée d'appréciation et d'instruction de plus de deux à trois mois. Le fait de ramener à trois mois le temps maximum dont disposeront les quelque 1 562 agents équivalents temps plein travaillant de la Banque de France affectés au secrétariat des commissions de surendettement constitue donc un but à la fois raisonnable et ambitieux.

Reprenant les dispositions de l'actuel article L. 332-5 du code de la consommation, le texte prévoit que dans l'hypothèse où le délai de trois mois accordé aux commissions de surendettement n'aurait pas été observé, le taux d'intérêt applicable à tous les emprunts en cours contractés par le débiteur concerné est équivalent au taux d'intérêt légal, de l'ordre de 3,8 %. Cette substitution du taux d'intérêt légal intervient pendant une durée de trois mois mais

la commission départementale ou le juge de l'exécution pourront décider de ne pas mettre en œuvre cette mesure.

Le paragraphe II reprend les actuels alinéas 2 à 8 de l'article L. 331-3 du code de la consommation, en rendant leur rédaction plus cohérente et fluide. Il précise notamment que les commissions de surendettement dressent l'état d'endettement du débiteur après avoir fait publier, le cas échéant, un appel aux créanciers.

De même, le principe d'une audition du débiteur à sa demande est maintenu, la notification de la recevabilité de son dossier devant expressément lui rappeler cette faculté. Toute autre personne dont l'audition apparaît utile peut également être entendue, dès lors que cela n'entraîne pas de coûts particuliers.

Les créanciers continueront de disposer d'un délai de trente jours à compter de la notification de l'état d'endettement du débiteur pour en contester la teneur, justifications à l'appui. En outre, lorsque les commissions de surendettement constateront que le remboursement d'une ou de plusieurs dettes du débiteur principal est garanti par un ou plusieurs cautionnement, elles devront informer la ou les cautions de l'ouverture de la procédure.

Enfin, pour leur permettre d'exercer leur mission de manière la plus avisée possible, les commissions de surendettement conserveront la possibilité d'obtenir communication, auprès des administrations publiques, des établissements de crédit, des organismes de sécurité et de prévoyance sociale ainsi que des services chargés de centraliser les risques bancaires et les incidents de paiement, de tout renseignement de nature à leur donner une exacte information sur la situation des débiteurs, l'évolution potentielle de celle-ci et les procédures de conciliation amiables en cours. Comme aujourd'hui, cette faculté ne pourra toutefois s'exercer que si aucune disposition légale spécifique ne s'y oppose.

À l'initiative du Sénat, deux ajouts importants ont été apportés à la fin de ce paragraphe II :

– le premier vise à autoriser les commissions de surendettement à inviter chaque débiteur, à tout moment de la procédure et si sa situation l'exige, à solliciter auprès des collectivités territoriales compétentes (communes et départements) une mesure d'aide sociale ou d'action sociale. Le texte fait tout particulièrement référence à la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP), définie aux articles L. 271-1 à L. 271-8 du code de l'action sociale et des familles, créée par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Contrat conclu entre chaque individu et les départements, la MASP vise à fournir aux personnes éprouvant des difficultés à maîtriser leur budget personnel une aide à la gestion de leurs ressources afin de leur éviter une mesure de protection juridique, bien plus lourde dans ses effets. Il s'agit effectivement d'un mode

d'accompagnement qui peut s'avérer utile et complémentaire à la mise en œuvre d'un plan de redressement ;

– le second ajout concerne le règlement intérieur des commissions de surendettement. Les sénateurs ont en effet souhaité indiquer qu'il détermine les documents devant être transmis aux membres de ces commissions, préalablement à leurs réunions. De la sorte, chaque participant aux réunions des commissions sera dûment informé de la teneur des dossiers sur lesquels il aura à statuer.

Le paragraphe III, qui reprend l'avant-dernier alinéa de l'actuel article L. 331-2 du code de la consommation, définit les modalités d'un enclenchement de la procédure de rétablissement personnel. À l'exception d'une coordination de référence, sa rédaction n'évolue pas par rapport au droit en vigueur. Ainsi, les commissions de surendettement pourront saisir le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une telle procédure sous réserve que soient remplies une condition de fond et une condition de forme.

Sur le fond, les débiteurs concernés devront se trouver dans une situation irrémédiablement compromise, c'est-à-dire que la seule application des mesures d'apurement prévues par un plan de redressement ou la mise en œuvre des recommandations des commissions de surendettement ne sera manifestement pas susceptible d'améliorer la situation de leur endettement. Sur la forme, les commissions de surendettement auront l'obligation de convoquer préalablement les débiteurs intéressés et d'obtenir leur aval à un rétablissement personnel. Compte tenu des implications de la procédure, l'absence de réponse des débiteurs aux convocations présumera un refus de leur part ; en outre, un refus explicite des débiteurs induira la mise en place d'un plan de redressement ou de recommandations formulées par les commissions de surendettement faute d'accord entre parties.

Le paragraphe IV reprend quant à lui la rédaction de l'ultime alinéa de l'actuel article L. 331-2 du code de la consommation. Il indique que les décisions rendues par les commissions de surendettement en matière de recevabilité et d'orientation de dossiers sont susceptibles de recours devant le juge de l'exécution.

Art. L. 331-3-1 du code de la consommation : Suspension de droit des procédures d'exécution dirigées contre les biens du débiteur

Le code de la consommation comporte actuellement deux modes de suspension des procédures d'exécution dirigées contre les biens d'un particulier débiteur :

– le régime de l'article L. 331-5, d'une part, qui permet à une commission départementale de surendettement de saisir le juge de l'exécution aux fins de suspension des procédures d'exécution portant sur les dettes autres qu'alimentaires ;

– le régime de l'article L. 331-3-1, d'autre part, qui s'inscrit dans la procédure de rétablissement personnel et confère à la saisine du juge de l'exécution le caractère d'une suspension de plein droit des voies d'exécution, y compris des mesures d'expulsion du logement, jusqu'au jugement d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel.

Dans le premier cas, le juge dispose de la faculté d'apprécier en opportunité le bien-fondé de la demande de suspension des voies d'exécution, notamment au regard de la situation du débiteur concerné. S'il donne suite, la durée maximale de la suspension est d'un an, mais elle peut cesser avant dans l'éventualité de l'adoption d'un plan conventionnel de redressement ou de la mise en application des recommandations de la commission départementale de surendettement. Sauf dérogation accordée par le juge, la décision suspendant les procédures d'exécution interdit à son bénéficiaire de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer en tout ou partie une créance autre qu'alimentaire née antérieurement, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement ou de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale du patrimoine. Elle prohibe également la prise de toute garantie ou sûreté.

Dans le second cas, la saisine du juge entraîne automatiquement la suspension des voies d'exécution contre les biens du débiteur. La procédure présente ainsi une dimension plus protectrice.

La nouvelle rédaction de l'article L. 331-3-1 du code de la consommation, prévue par le projet de loi, reprend les dispositions de l'actuel article L. 331-5 du même code en y apportant deux aménagements essentiels.

En premier lieu, afin de renforcer les protections accordées aux ménages surendettés qui se présentent devant les commissions de surendettement et se placent délibérément dans une démarche volontaire pour en sortir, la demande de suspension des voies d'exécution sera effective de plein droit dès que la recevabilité des dossiers sera admise. Cette suspension sera acquise, selon les cas, jusqu'à l'approbation du plan conventionnel de redressement, jusqu'à la décision de la commission départementale de surendettement imposant des mesures d'aménagement de créances aux créanciers et au débiteur, jusqu'à l'homologation par le juge des décisions que cette même commission a seulement le pouvoir de recommander ou jusqu'au jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. Dans tous les cas de figure, elle ne pourra excéder un an et entraînera l'interdiction d'un certain nombre d'actes de disposition que seul le juge pourra lever, à la demande du débiteur.

En second lieu, la commission spéciale du Sénat a inséré une disposition faisant également découler de la recevabilité des dossiers déposés devant les commissions de surendettement le rétablissement du versement de l'allocation personnalisée au logement (APL), versée au bailleur. Le droit actuel prévoit en effet le maintien du versement de cette allocation pour les personnes surendettées dont le dossier fait l'objet d'une instruction devant les commissions de

surendettement, mais pas son rétablissement dans le cas où, en vertu de l'article R. 351-30 du code de la construction et de l'habitation, elle a été auparavant suspendue par la commission départementale des aides publiques au logement pour impayés de loyers depuis plus d'un trimestre. Cet ajout comble donc une carence.

Art. L. 331-3-2 du code de la consommation [nouveau] : Saisine du juge aux fins de suspension des mesures d'expulsion du logement du débiteur

Cet article L. 331-3-2 du code de la consommation traite de manière spécifique de la suspension des mesures d'expulsion du logement. Actuellement, seule la saisine du juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel entraîne – de plein droit il est vrai – la suspension de telles mesures. La jurisprudence a clairement affirmé que cette suspension ne pouvait être formulée plus en amont dans le traitement du surendettement, sur le fondement de l'actuel article L. 331-3-1 du code de la consommation ⁽¹⁾.

Le projet de loi entend remédier à cette situation qui peut être source de difficultés sociales importantes. Il instaure un mécanisme dans lequel les commissions de surendettement pourront saisir le juge de l'exécution aux fins de suspension des mesures d'expulsion du logement d'un débiteur dont la situation se trouve irrémédiablement compromise, c'est-à-dire dont les commissions n'ont d'autre choix que d'orienter le dossier vers une procédure de rétablissement personnel. D'une durée maximale d'un an, la suspension produira ses effets jusqu'à l'homologation par le juge d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ou jusqu'au jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

Le juge pourra aussi être saisi aux mêmes fins, en cas d'urgence, par le débiteur, le président de la commission départementale de surendettement ou son délégué et le représentant local de la Banque de France. Dans ces cas, la commission sera informée de cette saisine.

Art. L. 331-5 du code de la consommation : Saisine du juge de l'exécution pour la suspension des procédures d'exécution et la remise de l'adjudication en saisie immobilière

Les biens immobiliers saisis peuvent être vendus à l'amiable sur autorisation judiciaire ou par adjudication aux enchères publiques. Aux termes de l'article 2210 du code civil, le jugement d'adjudication constitue un titre d'expulsion à l'encontre du saisi.

Depuis l'ordonnance n° 2006-461 du 21 avril 2006 réformant la saisie immobilière, le juge de l'exécution a pleine compétence pour prononcer la suspension de cette procédure, indépendamment de son état d'avancement.

L'avant-dernier alinéa de l'actuel article L. 331-5 du code de la consommation dispose que, en cas de saisie immobilière, lorsque la date

(1) Cass. 1^{ère} civ., 22 janvier 2002.

d'adjudication a été fixée, la commission départementale de surendettement peut, pour causes graves et dûment justifiées, saisir le juge aux fins de remise de l'adjudication.

Le projet de loi ne vise pas à remettre en cause cette protection accordée aux ménages surendettés. Cependant, par coordination avec le transfert des autres dispositions de l'actuel article L. 331-5 du code de la consommation aux nouveaux articles L. 331-3-1 et L. 331-3-2 du même code, il n'envisage de maintenir que cette disposition sous son actuelle nomenclature.

Les sénateurs ont toutefois souhaité la compléter, afin de conforter la portée protectrice du dispositif. Ils ont ainsi prévu que, avant même qu'elles se soient prononcées sur la recevabilité des dossiers, les commissions de surendettement puissent, à la demande des débiteurs, saisir le juge d'une demande de suspension des procédures d'exécution portant sur des dettes autres qu'alimentaires. En cas d'urgence, la saisine du juge pourra intervenir sur demande des présidents de commission ou de leurs délégués ainsi que des représentants locaux de la Banque de France, notification de la saisine étant ensuite adressée pour information aux commissions.

Ce nouveau dispositif permettra aux commissions de surendettement de solliciter le plus rapidement possible l'appréciation du juge dans les cas où elles estiment que cela se justifie. Il s'agit d'une alternative à la généralisation de la suspension des poursuites à compter de la date de dépôt des dossiers qui, au-delà de son intérêt pour les personnes surendettées, présenterait le risque d'inciter au dépôt de dossiers non justifiés et d'engorger ainsi les commissions de surendettement.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.

Article 22

(art. L. 333-1-2 [nouveau], art. L. 333-2, art. L. 333-3
du code de la consommation)

Effacement des dettes, déchéance et champ d'application personnel des procédures de surendettement

Cet article du projet de loi porte sur les limites du bénéfice de la procédure de surendettement, posées plus particulièrement au chapitre III du titre III du livre III du code de la consommation.

1. L'inclusion des prêts sur gage parmi les dettes insusceptibles de rééchelonnement ou d'effacement

L'article L. 333-1 du code de la consommation énumère différentes catégories de dettes qui, en raison de leur nature, ne peuvent faire l'objet d'un rééchelonnement voire d'un effacement comme les autres dettes du créancier. Il s'agit en l'espèce :

– des dettes alimentaires, qui concernent les besoins élémentaires de l'intéressé. La Cour de cassation a été amenée à en préciser les contours de manière empirique, faute de définition légale : elle a notamment considéré, dans une jurisprudence récente, que n'en relèvent ni les dépenses de cantine scolaire ⁽¹⁾, ni les frais d'hospitalisation ⁽²⁾ ;

– des réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale, c'est-à-dire les sommes versées dans le cadre de procédures devant le juge pénal, avec constitution de partie civile ;

– des amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale.

Le texte permet de déroger à ces exceptions si le créancier l'accepte, sauf en ce qui concerne les amendes pénales.

Depuis la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, les dettes fiscales échappent à ce régime dérogatoire et peuvent faire elles aussi l'objet d'un rééchelonnement ou d'un effacement. Par ailleurs, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de cohésion sociale a consacré le remboursement des dettes locatives au rang de priorité par rapport aux dettes bancaires.

Le 1° du présent article vise à compléter ces dispositions par un nouvel article L. 333-1-2 du code de la consommation. Ce dernier tend à écarter les dettes issues de prêts sur gage souscrits auprès des caisses de crédit municipal de toute possibilité d'effacement suite à la recommandation d'une commission départementale de surendettement ou à une décision judiciaire dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel.

Une récente jurisprudence de la Cour d'appel de Paris ⁽³⁾ en avait décidé autrement, risquant par là même de priver de toute garantie les prêts sur gage consentis par les établissements de crédit de dernier ressort que sont les caisses de crédit municipal. Leur particularité est d'offrir aux particuliers les moins solvables un accès au crédit sur seule présentation d'un gage. En dépit de leur mauvaise image, il s'agit là d'établissements nécessaires, dont il faut préserver l'activité : sur la seule collectivité de Paris, le crédit municipal accueille 450 personnes par jours et accorde un montant moyen de crédit de l'ordre de 750 euros ; plus de 93 % des objets mis en gage sont finalement récupérés par leurs propriétaires.

(1) Cass. 2^{ème} civ., 3 juillet 2008.

(2) Cass. 2^{ème} civ., 23 octobre 2008.

(3) CA Paris, 13 mars 2007.

Aux termes du nouvel article L. 333-1-2 du code de la consommation, non seulement les prêts sur gage ne pourront plus faire l'objet de rééchelonnements ou d'effacements, mais de surcroît la réalisation des gages par les caisses de crédit municipal ne pourra être empêchée ou différée au-delà de la date déterminée dans le contrat de prêt.

2. Des modalités de prononcé de déchéance qui se voient précisées

La déchéance de la procédure de surendettement prévue à l'article L. 333-2 du code de la consommation résulte de trois catégories de comportements déloyaux des bénéficiaires : les fausses déclarations et la production de documents inexacts, la dissimulation de patrimoine, et enfin l'aggravation de l'endettement par la souscription de nouveaux emprunts sans l'accord des créanciers.

La Cour de cassation a admis que le prononcé de la déchéance puisse faire l'objet d'un recours devant le juge de l'exécution⁽¹⁾, d'une part, et qu'il n'empêche pas le dépôt par le débiteur déchu d'un nouveau dossier de surendettement, à la condition qu'il s'appuie sur de nouveaux éléments et qu'il apparaisse de bonne foi⁽²⁾, d'autre part.

Le 2° du présent article du projet de loi vient compléter l'article L. 333-2 du code de la consommation afin de préciser les conditions dans lesquelles est prononcée la déchéance de la procédure de surendettement. De manière assez paradoxale, l'état du droit reste laconique à cet égard.

Le nouvel alinéa inséré est, pour sa part, sans équivoque. Il indique clairement que la déchéance du bénéfice de la procédure de traitement du surendettement est prononcée à l'encontre du débiteur, soit par la commission départementale de surendettement, la décision de cette dernière étant susceptible de recours devant le juge, soit par le juge de l'exécution en second ressort ou dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

3. La clarification du champ d'application personnel de la procédure

La reconnaissance dans notre droit d'une insolvabilité personnelle implique son articulation avec les règles d'insolvabilité applicables aux entreprises. Tel est justement l'objet de l'article L. 333-3 du code de la consommation qui dispose que les dispositions relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers ne s'appliquent pas :

– d'une part, lorsque le débiteur relève des procédures collectives prévues par les lois n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social

(1) Cass., avis du 27 avril 2000.

(2) Cass. 1^{ère} civ., 23 novembre 1999.

et n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises ;

– d’autre part, lorsque le débiteur relève du régime de la faillite personnelle des articles 22 à 24 de la loi du 1^{er} juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Depuis l’adoption de la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, l’exclusion du régime de surendettement des particuliers ne concerne plus seulement les commerçants, artisans et agriculteurs placés en procédure collective, mais également les autres professionnels (professions libérales exerçant à titre individuel, auto-entrepreneurs etc.) qui se trouvent dans la même situation juridique.

Le 3° du présent article ne remet pas en cause le droit posé par l’article L. 333-3 du code de la consommation. Il se borne à tenir compte de la codification des procédures instituées par les lois n° 84-148, n° 88-1202 et n° 85-98 au sein du livre VI du code de commerce. Conséquence du renvoi général qu’il opère, l’enclenchement d’une sauvegarde, nouvelle procédure créée en 2005 par la loi n° 2005-845 précitée, rendra également son bénéficiaire infondé à se placer sous la protection du régime du surendettement des particuliers.

*

*La Commission **adopte** l’amendement CL 21 de coordination du rapporteur pour avis.*

*Puis elle donne un **avis favorable** à l’adoption de l’article 22 **ainsi modifié**.*

Article 23

(art. L. 331-7, art. L. 331-7-1, art. L. 331-7-2, art. L. 331-7-3 [nouveau], art. L. 331-8, art. L. 331-9 du code de la consommation)

Prérogatives des commissions de surendettement en matière d’ouverture d’une procédure de rétablissement personnel

Ainsi que le souligne le rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard : « *La procédure de traitement des situations de surendettement a connu des évolutions considérables ces dernières années, suivant un mouvement de balancier oscillant entre déjudiciarisation et judiciarisation* »⁽¹⁾. Le présent article, en attribuant aux commissions départementales de surendettement un pouvoir décisionnel plus large et autonome qu’il ne l’est actuellement, en offre une nouvelle illustration.

(1) *Op. cit.*, p. 68.

La réforme, d'importance s'il en est, s'inscrit dans un souci de rationalisation des procédures. En effet, l'intervention du juge présente souvent peu de valeur ajoutée alors même qu'elle rallonge sensiblement les délais. Pragmatique, le projet de loi en tire logiquement les conséquences. Les dispositions les plus importantes figurent aux 1° à 3° de l'article, les 4° et 5° se bornant à procéder à des coordinations terminologiques rendues nécessaires pour garantir aux mesures imposées par les commissions de surendettement leur effet vis-à-vis des créanciers.

1. D'un rôle de recommandation à un rôle de décision

Aux termes des articles L. 331-6 à L. 331-7-1 du code de la consommation, les commissions départementales de surendettement exercent un rôle de médiation entre débiteurs et créanciers.

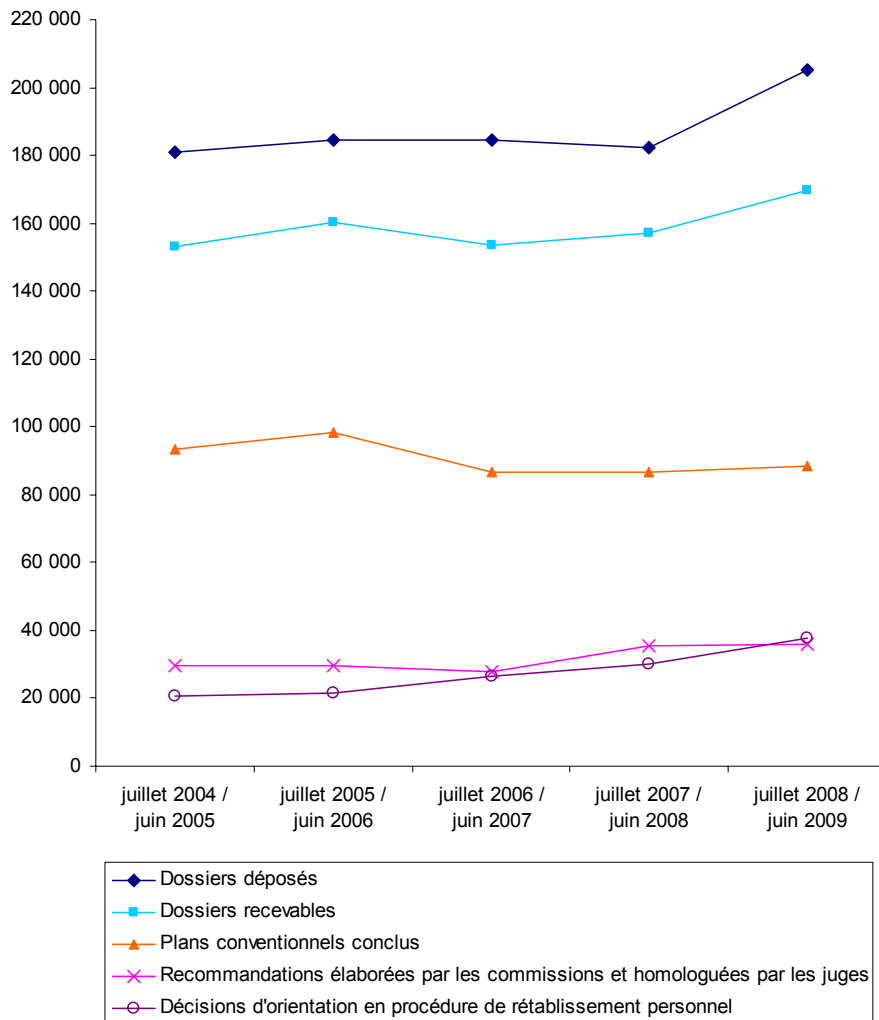
Dans un premier temps, il leur revient de faciliter le dialogue entre parties afin de leur permettre de trouver une solution négociée prenant la forme d'un plan conventionnel de redressement d'une durée de dix ans maximum, pouvant comporter des mesures de report ou de rééchelonnement de paiements, des remises de dettes, des réductions ou suppressions de taux d'intérêts, voire la création ou la substitution de garanties.

Lorsqu'aucun accord ne se dessine, elles ont pour mission de formuler des recommandations, c'est-à-dire des suggestions de mesures destinées à assurer le paiement des dettes par les débiteurs (à savoir le rééchelonnement de paiements, l'imputation prioritaire des paiements sur le capital, la réduction du prêt immobilier restant dû après vente du bien, la minoration de l'intérêt des sommes rééchelonnées ou, éventuellement, la suspension de l'exigibilité de certaines créances ainsi que l'effacement partiel de dettes); la force exécutoire de ces recommandations est subordonnée à l'homologation du juge.

Actuellement, 5 % des recommandations des commissions de surendettement ne sont pas homologuées par le juge de l'exécution, faute de régularité ou de pertinence suffisante.

Il n'est pas inutile de rappeler, pour resituer la déjudiciarisation engagée par le projet de loi dans son contexte, qu'avant l'entrée en vigueur de la loi n° 95-125 du 8 février 1995, l'échec du règlement amiable conduisait directement au redressement judiciaire civil. Le fait de permettre aux commissions de surendettement de formuler des recommandations a paru constituer un moyen de soulager le juge dans l'exercice d'une activité à forte dimension sociale sans pour autant l'écarter du processus décisionnel. L'accroissement du nombre de dossiers traités a néanmoins mis à mal cette espérance, de sorte qu'il est devenu nécessaire d'aller plus loin désormais.

BAROMÈTRE DU SURENDETTEMENT À FIN JUIN 2009



Source : Banque de France

Le 1° de cet article 23 modifie l'article L. 331-7 du code de la consommation afin de conférer le statut de décisions imposées à ce qui n'était jusqu'alors que des recommandations des commissions départementales de surendettement, dès lors que les droits des créanciers ne sont pas remis en cause. C'est ainsi que les commissions pourront à présent imposer aux parties d'un dossier de surendettement :

- le rééchelonnement du paiement des dettes de toute nature du débiteur ;
- l'imputation prioritaire des paiements sur le capital ;

– la prescription de ce que les sommes correspondant aux échéances ou rééchelonnées porteront intérêt à taux réduit.

Le texte prévoit une quatrième catégorie de mesures susceptibles d'être imposées dans ce cadre : la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée qui ne peut excéder deux ans, assortie d'une suspension du paiement des intérêts dus. En dehors du changement des modalités de sa décision, cette mesure – actuellement limitée par l'article L. 331-7-1 du code de la consommation aux débiteurs n'ayant ni ressources, ni biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de leurs dettes –, voit son régime juridique largement reconduit : seules les sommes dues au titre du capital pourront être productives d'intérêts à un taux ne pouvant excéder le taux de l'intérêt légal ; en outre, à l'issue de la suspension, la commission départementale sera tenue de réexaminer la situation du débiteur et de prononcer de nouvelles mesures ou d'engager une procédure de rétablissement personnel.

S'il n'intervient plus à titre principal, le juge de l'exécution pourra être amené à exercer un regard sur la régularité et le bien-fondé des décisions des commissions de surendettement. Le texte procède en effet à un renvoi à l'article L. 332-2 du code de la consommation, qui implique la possibilité pour le débiteur ou ses créanciers de contester les mesures imposées en application de l'article L. 331-7 du même code dans un délai de quinze jours à compter de leur notification.

De même, les créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur et qui n'auraient pas été avisés des mesures décidées par la commission départementale de surendettement ne se verront pas liés par ces dernières.

2. Le maintien de l'implication du juge pour les mesures les plus lourdes de conséquences pour les créanciers et les débiteurs

Les nouvelles versions des articles L. 331-7-1 et L. 331-7-2 du code de la consommation, résultant du 2° du présent article du projet de loi, conservent certaines dispositions conférant aux commissions départementales de surendettement la possibilité de formuler des recommandations devant être homologuées par le juge pour avoir une force exécutoire. Dans un tel cas de figure, l'intervention des commissions restera donc secondaire sur le plan décisionnel, puisque c'est le juge de l'exécution qui gardera le dernier mot.

Ce choix s'explique notamment par la portée des mesures en cause sur les droits des créanciers et des débiteurs.

Le nouvel article L. 331-7-1 dispose en effet que les commissions de surendettement peuvent procéder à deux types de recommandations motivées, éventuellement en complément des mesures qu'elles ont le pouvoir d'imposer :

– d'une part, la réduction du montant de la fraction des prêts immobiliers restant due aux établissements de crédit après la vente du bien, déduction faite du

capital à rembourser, dans les cas de vente forcée du logement principal grevé d'une inscription bénéficiant à l'établissement ayant fourni les sommes nécessaires à l'acquisition. En l'espèce, l'importance des sommes en jeu justifie le maintien d'un contrôle exercé par le juge ;

– d'autre part, l'effacement partiel des créances, nécessairement combiné avec tout ou partie des autres mesures imposées en application de l'article L. 331-7 de manière à éviter les effacements destinés à contourner les procédures de rétablissement personnel. À noter que les créances fiscales feront l'objet de remises totales ou partielles dans les mêmes conditions. En revanche, contrairement à la situation actuelle, seules seront exclues d'un tel effacement les créances dont le prix a été payé par d'autres personnes physiques que le débiteur, au titre d'un cautionnement ou en exécution d'une caution solidaire. Cette dernière précision vise à faire échec aux pratiques de rachat de créances par des filiales d'établissements de crédit se portant caution, de manière à éviter les éventuelles mesures d'effacement de dette.

Innovation importante, la réécriture de l'article L. 331-7-2 du code de la consommation débouche sur une abrogation de l'interdiction de procéder, avant l'expiration d'un délai de huit ans, à l'effacement partiel de dettes similaires à celles ayant déjà bénéficié d'un effacement partiel. Tout débiteur faisant l'objet d'un nouveau dépôt de dossier en commission de surendettement quelques mois ou années après l'expiration de la première procédure pourra ainsi bénéficier de cette mesure d'effacement partiel sans condition. Cette évolution apparaît logique compte tenu de l'absence de restriction équivalente en matière d'effacement total de dettes consécutif à un rétablissement personnel.

Le nouvel article L. 331-7-2 réitère, quant à lui, la possibilité pour les commissions de surendettement de recommander que la mise en œuvre des mesures qu'elles décident ou recommandent soit subordonnée à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de sa dette. Il s'agit là de la reprise de dispositions figurant déjà au sixième alinéa de l'actuel article L. 331-7.

3. La conservation d'une passerelle avec la procédure de rétablissement personnel en cours d'exécution des mesures

Lors de la création de la procédure de rétablissement personnel, en 2003, le législateur a souhaité prévoir la possibilité de passer, en cours d'exécution d'un plan conventionnel de surendettement ou de mesures recommandées par les commissions départementales et homologuées par le juge de l'exécution, à un rétablissement personnel. Une exigence de fond est néanmoins posée, à savoir que la situation du débiteur soit irrémédiablement compromise ; il n'y a là rien que de très logique puisqu'il s'agit du critère essentiel à l'ouverture de toute procédure de rétablissement personnel.

Après avoir constaté la bonne foi du débiteur, à l'origine de sa saisine, la commission départementale de surendettement se voit donc tenue, aux termes de

l'actuel article L. 331-7-2 du code de la consommation, de transmettre le dossier au juge de l'exécution, aux fins de l'ouverture de la procédure. Corrélativement, le plan conventionnel de redressement ou les recommandations en cours d'exécution deviennent frappés de caducité.

La procédure actuelle est reconduite par le 3° de l'article 23 du projet de loi sous la référence du nouvel article L. 331-7-3 du code de la consommation. Une coordination est apportée au contenu, afin de prendre en considération les changements procéduraux apportés par l'article 25 du projet loi : en effet, aux termes du texte, la procédure de rétablissement personnel pourra désormais être menée sous l'égide de la commission départementale de surendettement lorsqu'il n'y a pas lieu de procéder à la liquidation du patrimoine du débiteur.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.

Article 24

(art. L. 332-1, art. L. 332-2, art. L. 332-3 du code de la consommation)

Pouvoirs du juge de l'exécution à l'égard des mesures recommandées par les commissions de surendettement

Cet article définit les pouvoirs du juge de l'exécution à l'égard des mesures recommandées par les commissions de surendettement pour traiter les situations qui leur sont soumises. Plus que la nature des pouvoirs du juge, c'est leur portée qui changera, dans le prolongement de l'autonomisation croissante des décisions des commissions départementales.

Afin de mieux refléter l'évolution des prérogatives des commissions de surendettement, la commission spéciale du Sénat a souhaité modifier l'intitulé de la section I du chapitre II du titre III du livre III du code de la consommation. Désormais, il sera fait référence aux mesures « *prises* » par celles-ci et non plus à celles qu'elles ont recommandées, ce qui serait assurément restrictif.

1. Le contrôle et l'homologation des mesures recommandées

Le projet de loi ne modifie pas le processus d'homologation des recommandations des commissions de surendettement. Pour autant, compte tenu de la réduction du volume des mesures concernées par cette voie, cette activité de contrôle va automatiquement décroître.

En l'état de la rédaction de l'article L. 332-1 du code de la consommation, auquel le 1° de cet article 24 vise principalement à apporter des modifications de coordination, le juge de l'exécution n'exerce pas son contrôle de la même manière selon que les recommandations des commissions de surendettement visent à la réduction du montant de la fraction des prêts immobiliers restant due après la

vente forcée du logement principal ainsi qu'à la facilitation ou à la garantie du paiement des dettes, d'une part, ou à l'effacement partiel des créances, d'autre part. Dans le premier cas (1° de l'article L. 331-7-1 et article L. 331-7-2 du code de la consommation), il se borne à vérifier la régularité de la mesure avant de l'homologuer. Dans le second (2° de l'article L. 331-7-1 précité), son contrôle porte tout à la fois sur la régularité et le bien-fondé.

L'étendue du contrôle de régularité est actuellement précisée par l'article R. 332-2 du code de la consommation. En l'espèce, le juge a pour tâche de s'assurer que les recommandations formulées sont bien celles préconisées par la loi (les futurs articles L. 331-7-1 et L. 331-7-2 en l'occurrence), et que la procédure a été respectée d'un point de vue formel. C'est ainsi qu'il vérifie que le délai de dix ans n'est pas dépassé pour les reports ou rééchelonnements, que les parties ont bien été entendues, que la notification a été effectuée dans les règles et, enfin, que le délai de forclusion des contestations est expiré.

Le contrôle sur le bien-fondé, quant à lui, a une portée plus grande dans la mesure où il dépasse la simple vérification du respect de dispositions formelles pour conduire le juge à apprécier la justification même des recommandations formulées. Par là même, il lui revient de se prononcer sur le fond, notamment au regard des intérêts des différentes parties (débiteur comme créanciers).

Une fois ces contrôles achevés, le juge de l'exécution homologue ou non les recommandations des commissions de surendettement. Il ne peut procéder, dans le cas d'espèce, à leur réformation. Sans homologation, les recommandations n'ont aucune force exécutoire à l'égard des parties. Cette démarche d'homologation n'est pas celle qui prend le plus de temps, d'autant que les greffes n'ont pas à notifier l'ordonnance prise aux parties mais seulement à la commission départementale de surendettement.

Sur proposition de sa commission spéciale, le Sénat a souhaité permettre au juge, par coordination avec l'éventualité insérée par ailleurs dans le paragraphe II de l'article L. 331-3 du code de la consommation, d'inviter le débiteur à solliciter une mesure d'aide ou d'action sociale, notamment une MASP, dès lors que la situation lui semblerait l'exiger au vu des contrôles qu'il a effectués. Ce choix apparaît cohérent avec le souci d'orienter les intéressés vers les dispositifs les plus souples et les plus adaptés à leur situation personnelle.

2. Les voies de contestation à la disposition des parties

Les règles de contestation des mesures mises en œuvre à la suite d'une décision unilatérale des commissions de surendettement, telles qu'elles résultent des 2° et 3° du présent article du projet de loi, ne différeront pas de celles en vigueur pour leurs recommandations. Dans tous les cas, le recours devant le juge de l'exécution restera ouvert au débiteur comme à ses créanciers, dans un délai de quinze jours à compter de la notification des mesures les concernant (article L. 332-2 du code de la consommation).

Comme c'est déjà le cas actuellement, le juge conservera la possibilité, avant de statuer, d'ordonner par provision, à la demande d'une partie, l'exécution d'une ou plusieurs des mesures imposées ou recommandées par les commissions de surendettement. L'objectif est clairement d'éviter de placer les ménages surendettés dans une situation plus délicate encore en évitant que l'état de leurs créances ne pèse trop lourdement.

Lors de l'exercice de son office, le juge disposera également de la faculté de faire publier un appel aux créanciers, de vérifier la validité et le montant des titres de créances, de vérifier que le débiteur se trouve réellement dans une situation irrémédiablement compromise et de prescrire toute instruction lui apparaissant utile. Dans ce cas, les frais y afférents resteront à la charge de l'État.

La loi continuera aussi de prévoir que, nonobstant toute disposition contraire, le juge de l'exécution sera en position d'obtenir communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation du débiteur et l'évolution possible de celle-ci.

Enfin, aux termes d'une audience à laquelle les parties devraient rester convoquées, le juge aura toujours le pouvoir d'arrêter tout ou partie des mesures de traitement de la situation du ménage surendetté dont le cas lui a été soumis (article L. 332-3 du code de la consommation). Cette prérogative s'appliquera aussi aux mesures imposées par les commissions de surendettement. Dans tous les cas, le reste à vivre devra être déterminé dans les conditions prévues au second alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation et il figurera, comme aujourd'hui, dans la décision rendue.

*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.

CHAPITRE II

Procédure de rétablissement personnel

Article 25

(art. L. 330-1 du code de la consommation)

Orientation du débiteur vers la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire

La procédure de rétablissement personnel a été instituée par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003. S'inspirant du système de faillite civile en vigueur en Alsace-Moselle, où les récidives en matière de surendettement se situent à un niveau très faible (1,16 % en dix ans), elle permet d'effacer l'intégralité des dettes d'un débiteur en situation de surendettement, le cas échéant après mise en liquidation judiciaire de ses biens.

La solution de la procédure de rétablissement personnel ne peut intervenir, aux termes de l'article L. 330-1 du code de la consommation, que lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise, c'est-à-dire dans l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures de traitement de son surendettement qui ont été recommandées par les commissions départementales. Autrement dit, la procédure de rétablissement personnel n'intervient que dans l'hypothèse où les recommandations des commissions de surendettement s'avèrent inopérantes, donc de manière subsidiaire.

1. Les effets pervers de la judiciarisation complète de la procédure

La procédure de rétablissement personnel ne peut actuellement être mise en œuvre que par le juge de l'exécution. Cette compétence judiciaire exclusive n'est pas sans rappeler celle en vigueur pour les procédures collectives s'appliquant aux entreprises en difficultés, qui sont ouvertes et closes par le juge commercial uniquement.

Le législateur a considéré, en 2003, que cette intervention du juge de l'exécution offrait le plus de garanties. Ce raisonnement n'était pas dénué de fondement au regard des conséquences juridiques de la procédure sur les droits des créanciers. La pratique a toutefois montré que, dans la grande majorité des cas, faute de patrimoine liquidable, cette formalité induit surtout des délais supplémentaires.

Ainsi que l'a souligné le rapport de la commission sur la répartition des contentieux, présidée par le recteur Serge Guinchard : « *Cette "judiciarisation" du rétablissement personnel a provoqué un nouvel engorgement des juridictions, donc un allongement des délais de jugement* »⁽¹⁾.

Entre avril 2004 et mars 2009, quelque 157 949 dossiers (sur un total de 784 661 dossiers recevables) ont été orientés vers un rétablissement personnel, selon la Banque de France. De même, le comité de suivi de l'application des dispositions relatives au surendettement de la loi du 1^{er} août 2003, présidé alors par M. Guy Canivet, a évalué à 20 % l'augmentation moyenne de la charge de travail du juge de l'exécution du fait de la réforme de 2003, entraînant corrélativement le besoin d'un accroissement de 36,5 % du nombre de personnels de greffe affectés aux services du surendettement⁽²⁾. Ce besoin en personnels n'ayant pas été satisfait, il en a résulté un allongement des délais de traitement des dossiers incompatible avec la précarité de la situation des intéressés.

Le législateur a bien essayé, à deux reprises, de corriger cette situation. C'est ainsi que la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable a permis la combinaison des mesures d'effacement partiel des créances avec des mesures de rééchelonnement. De même, la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a autorisé le juge à ouvrir et

(1) *Op. cit.*, p. 70.

(2) *Rapport publié le 30 novembre 2005*, p. 7.

à clôturer immédiatement la procédure de rétablissement personnel par un seul et même jugement.

Pour autant, en dépit de ces avancées, la lenteur du traitement des dossiers n'a pas vraiment disparu. Le délai moyen d'audiencement des affaires s'établit aux alentours de six mois actuellement et il n'est pas rare qu'il atteigne, dans certains cas et devant certaines juridictions, plus d'une année. De fait, c'est donc sur le traitement judiciaire des dossiers que la réforme doit intervenir pour raccourcir sensiblement la durée de mise en œuvre des procédures de rétablissement personnel.

2. Vers une gradation de l'implication du juge en fonction de l'importance des dossiers

L'article 25 du projet de loi tire les conséquences du constat dressé par la commission sur la répartition des contentieux s'agissant du caractère inadapté de la procédure actuelle de rétablissement personnel. Nonobstant certaines coordinations réalisées par son 1^o, il instaure à son 2^o une distinction entre procédures à suivre selon l'état du patrimoine du débiteur. L'exigence d'une situation irrémédiablement compromise, en revanche, n'est pas remise en cause.

Ainsi, la nouvelle rédaction de l'article L. 330-1 du code de la consommation offrira aux commissions de surendettement l'alternative suivante :

– lorsque le débiteur ne possédera que des biens meubles nécessaires à la vie courante (un lit, une table et des chaises, entre autres) et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle (une automobile par exemple) ou lorsque son actif net (à savoir la différence entre la valeur de ses dettes et celle de son patrimoine) ne sera constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale, elles pourront recommander au juge de l'exécution de prononcer le rétablissement personnel de l'intéressé sans liquidation judiciaire ;

– en revanche, lorsque le débiteur possédera d'autres biens ou un actif net valorisable, c'est-à-dire lorsqu'il pourra être procédé à une liquidation de biens en vue de désintéresser en partie les créanciers, elles n'auront d'autre choix que de saisir le juge de l'exécution aux fins de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

La décision d'orientation du dossier en rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire pourra être contestée devant le juge de l'exécution. Le texte s'inspire à cet égard des dispositions actuelles de l'article L. 332-5 du code de la consommation, en permettant au juge de l'exécution de décider directement l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire à l'occasion de son examen des contestations sur l'orientation du dossier par la commission départementale de surendettement, sous réserve toutefois de l'accord du débiteur. En revanche, le débiteur ne pourra plus directement solliciter

du juge de l'exécution sa mise en rétablissement personnel, comme c'est le cas actuellement, dans le silence prolongé des commissions de surendettement.

En définitive, le juge exercera son contrôle dans tous les cas de figure mais la tenue des audiences sera réservée aux situations qui le nécessitent vraiment, en cas d'existence d'un patrimoine réalisable.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 25 sans modification.

Article 26

(art. L. 332-5, art. L. 332-6, art. L. 332-6-1, art. L. 332-9, art. L. 332-10, art. L. 332-11 du code de la consommation)

Déroulement de la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire

Cet article 26 décline au niveau des modalités de mise en œuvre des procédures de rétablissement personnel, les principes posés à l'article L. 330-1 du code de la consommation par l'article 25 du projet de loi.

1. La mise en œuvre du rétablissement personnel sans liquidation judiciaire

Tirant les conséquences de l'alternative prévue à l'article L. 330-1 du code de la consommation, le 1^o précise les conditions dans lesquelles un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire intervient et produit ses effets.

Le texte indique que le juge de l'exécution se borne, dans un tel cas de figure et lorsque le délai de contestation par les parties de l'orientation du dossier vers cette voie a expiré, de conférer force exécutoire à toute recommandation formulée par une commission départementale de surendettement. Préalablement, il lui revient toutefois de contrôler sa régularité, sur le plan formel, et son bien-fondé, au fond. Il s'agit donc d'une homologation dans les mêmes termes que celle portant sur les recommandations des commissions de surendettement sur le fondement du nouvel article L. 331-7-1 du code de la consommation.

Par voie de conséquence, le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire n'entraînera plus la tenue d'une audience d'ouverture dans le mois suivant la saisine du juge de l'exécution ni, dans les dossiers les plus complexes, la suspension des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur dans l'attente du prononcé définitif du rétablissement personnel, puisque ce dernier interviendra en une seule fois sur la base des recommandations transmises par la commission départementale de surendettement. Il s'agit là d'un gage de simplification procédurale évident.

De l'homologation par le juge de l'exécution résultera l'opposabilité du rétablissement personnel sans liquidation judiciaire à l'ensemble des créanciers non professionnels du débiteur qui entrent dans le champ de l'article L. 332-5 du code de la consommation et dont l'information sera assurée dans des conditions fixées par la voie réglementaire. Autrement dit, le rétablissement personnel rendu exécutoire conduira à l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur à l'exception :

– des dettes alimentaires, visées à l'article L. 333-1 du code de la consommation ;

– de celles résultant d'un prêt sur gage, par renvoi à l'article L. 333-1-2 du même code ;

– enfin, des dettes dont le prix a été payé en lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé, personnes physiques.

En revanche, l'effacement de dettes portera aussi sur celles résultant de l'engagement du débiteur à cautionner ou acquitter solidairement la créance d'un entrepreneur individuel ou d'une société.

2. La mise en œuvre du rétablissement personnel avec liquidation judiciaire

Le régime juridique de la procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire évoluera peu par rapport au régime actuel du rétablissement personnel prononcé par le juge. Les changements apportés par les 2° à 6° de l'article 26 du projet de loi sont en effet principalement dictés par des nécessités de coordination ou de précision.

Aux termes de l'article L. 332-6 du code de la consommation, l'audition du débiteur et des créanciers par le juge demeurera incontournable avant l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. Toutefois, le délai d'un mois actuellement prévu pour la tenue de cette audition disparaît.

Il convient de souligner que, pour garantir la flexibilité et l'efficacité de la procédure, l'article L. 332-6-1 du code de la consommation restera applicable au cas d'espèce. De la sorte, s'il constate, lors de l'audience d'ouverture, que le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise, le juge de l'exécution sera en position d'ouvrir et de clôturer la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif par un même jugement. Les créanciers non présents à l'audience d'ouverture pourront néanmoins former tierce opposition de cette décision dans les deux mois de la publicité qui lui aura été donnée.

Jusqu'au jugement de clôture, la décision d'ouverture de la procédure continuera à entraîner la suspension des mesures d'exécution diligentées contre le débiteur, à l'exception de celles concernant les dettes autres qu'alimentaires. Dans

un souci de précision, le texte inclut explicitement parmi les procédures exécutoires suspendues, celles concernant l'expulsion du logement.

Une fois la procédure ouverte, le juge de l'exécution pourra désigner, comme aujourd'hui, un mandataire figurant sur une liste établie dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État et faire procéder à une enquête sociale. La commission spéciale du Sénat a complété ces dispositions par la possibilité, à ce stade de la procédure, d'inviter le débiteur à solliciter une mesure d'aide ou d'action sociale, notamment la MASP dont il a été précédemment question. Cette invitation pourra également intervenir au stade du prononcé de la clôture de la procédure, conformément aux aménagements apportés à l'article L. 332-9 du code de la consommation.

Il reviendra au mandataire éventuellement désigné de dresser le bilan de la situation économique et sociale du débiteur, de vérifier l'état de ses créances et d'évaluer l'actif ainsi que le passif de son patrimoine. Parallèlement, le juge pourra obtenir communication, nonobstant toute disposition contraire, de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation de la personne surendettée.

Sur la base des éléments en sa possession, le magistrat chargé de l'exécution sera ensuite amené à prononcer la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur. En resteront exclus les biens insaisissables énumérés à l'article 14 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution (provisions et sommes à caractère alimentaire, biens déclarés insaisissables par le testateur ou donateur, biens mobiliers nécessaires à la vie et au travail, objets indispensables aux personnes handicapées, notamment), ainsi que les biens dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle du débiteur. Dans ce cas, un liquidateur sera désigné et la liquidation emportera dessaisissement du propriétaire surendetté de la disposition de ses biens.

Néanmoins, la liquidation judiciaire ne constitue pas l'unique solution en matière de rétablissement personnel de particuliers disposant d'un patrimoine réalisable. Le projet de loi maintient donc à bon escient la possibilité pour le juge d'établir, s'il estime que la liquidation peut être évitée, un plan comprenant les différentes mesures de remise, rééchelonnement et aménagement de créances que les commissions de surendettement peuvent imposer ou recommander, sur le fondement des articles L. 331-7 à L. 331-7-2 du code de la consommation.

Le jugement de clôture de la procédure interviendra, quant à lui, soit à l'issue du désintéressement des créanciers par la réalisation de l'actif, soit après constat que l'actif réalisé est insuffisant, que le débiteur ne possède rien d'autre que des biens meublants nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou que l'actif n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les

frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale.

Cette clôture continuera à valoir effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur. Parmi les exceptions en vigueur, le projet de loi restreint aux seuls cautions et coobligés personnes physiques celle portant sur le paiement du prix en lieu et place du débiteur, l'objectif étant d'éviter tout contournement de la loi par des filiales d'établissements prêteurs.

3. Le recouvrement de la possibilité d'émettre des chèques à la clôture du rétablissement personnel

Les deux derniers alinéas de l'article 26 du projet de loi comportent l'une de ses rares innovations. En effet, ils abrogent les dispositions actuelles de l'article L. 332-11 aux termes desquelles les personnes ayant fait l'objet d'une procédure de rétablissement personnel sont inscrites au FICP pendant une durée de huit ans. Ils y substituent la règle selon laquelle les dettes effacées dans le cadre d'un rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire valent régularisation des incidents liés à l'absence de provision sur le compte bancaire sur lequel a été tiré un chèque.

Actuellement, l'article L. 131-73 du code monétaire et financier dispose qu'un banquier peut, après avoir informé par tout moyen approprié le titulaire du compte des conséquences du défaut de provision, refuser le paiement d'un chèque pour défaut de provision suffisante. En ce cas, il doit enjoindre au titulaire du compte de restituer à tous les banquiers dont il est le client les formules en sa possession et en celle de ses mandataires et de ne plus émettre des chèques autres que ceux qui permettent exclusivement le retrait de fonds.

Le titulaire du compte recouvre toutefois la possibilité d'émettre des chèques lorsqu'il justifie, à la suite de cette injonction adressée après un incident de paiement, avoir :

- d'une part, réglé le montant du chèque impayé ou constitué une provision suffisante et disponible destinée à son règlement par les soins du tiré ;
- d'autre part, payé une pénalité libératoire.

De fait, la nouvelle rédaction de l'article L. 332-11 du code de la consommation prévoit une nouvelle hypothèse de recouvrement, pour un émetteur de chèque sans provision, de la possibilité d'émettre de nouveau des chèques. La simple clôture de la procédure de rétablissement personnel dont il sera susceptible d'avoir fait l'objet l'exonérera en effet d'une reconstitution de provision et du paiement d'une pénalité libératoire.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 26 sans modification.

Article 26 bis (nouveau)

(art. L. 331-12 [nouveau] du code de la consommation)

Rapport annuel d'activité des commissions de surendettement

Actuellement, seule la Banque de France dispose d'une vision globale de la situation du surendettement des particuliers. Elle publie d'ores et déjà un certain nombre d'indicateurs utiles, notamment à travers le baromètre du surendettement actualisé tous les trimestres.

Les sénateurs ont néanmoins souhaité compléter cette information par la publication, par chacune des commissions de surendettement (au nombre de 109, rien qu'en métropole), d'un rapport annuel d'activité. Ce document, auquel il est donné une base légale à travers le présent article du projet de loi qui crée l'article L. 331-12 du code de la consommation, devra comporter des informations d'ordre quantitatif et qualitatif puisqu'il retracera :

- les données statistiques sur le nombre des dossiers traités ;
- les mesures prises ou recommandées par chaque commission ;
- les typologies d'endettement présentées dans les dossiers ;
- les difficultés de toute nature rencontrées dans le traitement des dossiers.

Transmis à la Banque de France, ces rapports d'activité annuels feront l'objet par celle-ci d'une synthèse publiée dans son rapport au Président de la République et au Parlement, prévu à l'article L. 143-1 du code monétaire et financier. L'objectif consiste à favoriser les comparaisons entre contextes auxquels sont confrontées les différentes commissions de surendettement et entre pratiques d'une commission à l'autre, notamment dans la manière de définir le reste à vivre.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 26 bis sans modification.

Article 26 ter (nouveau)

(art. 1756 du code général des impôts)

**Remise des dettes fiscales dans le cadre
d'une procédure de rétablissement personnel**

Le paragraphe II de l'article 1756 du code général des impôts dispose actuellement que les majorations, frais de poursuites et pénalités fiscales encourus en matière d'impôts directs dus à la date du jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel sont remis.

Ne peuvent toutefois relever de telles remises d'impositions directes, les majorations prévues pour :

– les dépôts d'actes ou de déclarations en dehors du délai de trente jours suivant la réception d'une mise en demeure d'avoir à le faire (40 % en application du *b*) du 1 de l'article 1728 du code général des impôts) ;

– les découvertes d'une activité occulte (80 % aux termes du *c*) du 1 du même article 1728) ;

– les manquements délibérés (40 % selon le *a*) de l'article 1729 du même code) ;

– les abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales (80 % en vertu du *b*) du même article 1729) ;

– les manœuvres frauduleuses ou dissimulations d'une partie du prix stipulé dans un contrat, ainsi que les transmissions dans une intention libérale de biens ou droits faisant l'objet d'un contrat de fiducie ou des fruits tirés de l'exploitation de ces mêmes biens ou droits (80 % aux termes du *c*) du même article 1729).

Se référant à la procédure prévue par l'article L. 332-6 du code de la consommation, le paragraphe II de l'article 1756 du code général des impôts ne viserait, s'il restait en l'état, que la procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire, du fait des modifications prévues à l'article 26 du présent projet de loi. Le Sénat a souhaité réintégrer dans le champ d'application de cette règle les procédures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, actuellement couvertes par la rédaction de l'article 1756 du code général des impôts, en effectuant un renvoi explicite à l'article L. 332-5 du code de la consommation.

Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'étendue des dettes des particuliers placés en rétablissement personnel sans liquidation judiciaire qui se trouvent concernées par les remises fiscales accordées sur le fondement du paragraphe II de l'article 1756, le Sénat a également précisé que les dettes remises dans ce cadre sont celles qui existent au jour où la commission départementale de surendettement recommande au juge de l'exécution d'appliquer cette mesure au débiteur. Les dettes apparues postérieurement n'y sont ainsi pas éligibles.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 26 ter sans modification.

CHAPITRE III

Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers

Article 27

(art. L. 333-4 du code de la consommation)

Base légale du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers

Institué par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 et codifié à l'article L. 333-4 du code de la consommation, le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers recense :

– en premier lieu, les incidents de paiement caractérisés, c'est-à-dire constatés sur les crédits accordés à des personnes physiques pour des besoins non professionnels. Les éléments relatifs à ces événements sont transmis à la Banque de France par les établissements de crédit qui effectuent à titre habituel des opérations de banque ainsi que par les associations sans but lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique accordant des prêts pour la création et le développement de petites entreprises ou des projets d'insertion ;

– en second lieu, les informations relatives aux personnes sollicitant le bénéfice d'une procédure de traitement des situations de surendettement. Celles-ci peuvent être transmises par le secrétariat des commissions de surendettement ou le greffe du juge de l'exécution.

Ne recueillant pas les indications relatives aux crédits contractés par l'ensemble des personnes physiques ayant souscrit un prêt, le FICP est parfois qualifié de « *fichier négatif* ». Au 31 mars 2009, quelque 3 985 000 personnes physiques y figuraient, dont 20 % au titre du surendettement.

Sans radicalement revoir les principes qui le régissent actuellement, le projet de loi entend améliorer le fonctionnement du FICP. S'il réécrit intégralement l'article L. 333-4 du code de la consommation, le présent article 27 ne procède donc qu'à quelques aménagements substantiels.

1. Des finalités précisées

La version actuelle de l'article L. 333-4 du code de la consommation est peu prolixue s'agissant des objectifs du FICP, alors même que la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dispose expressément que des données à caractère personnel ne peuvent être collectées que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. À cet égard, on ne peut que se féliciter que le projet de loi rompe avec ces lacunes.

Le paragraphe I de la nouvelle version de l'article L. 333-4 assigne trois grands objectifs au FICP, dont la gestion reste l'apanage de la Banque de France, seule habilitée à en centraliser les informations.

Le premier concerne la fourniture aux établissements qui y ont actuellement accès (établissements de crédit qui pratiquent leur activité en France sans nécessairement y être établis, associations sans but lucratif et fondations reconnues d'utilité publique) d'un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit. Il s'agit là d'une coordination rendue nécessaire par l'instauration, à l'article L. 311-9 du code de la consommation, d'une obligation d'évaluation de la solvabilité des emprunteurs par les prêteurs, sur la base des informations contenues dans le fichier national retraçant les incidents de remboursement des particuliers. À l'initiative du Sénat, le texte précise toutefois que l'inscription d'une personne physique dans le fichier n'emporte pas interdiction de délivrer un crédit. Cette disposition se heurte, il est vrai, à la prudence dont font preuve les établissements de crédit pour prêter à des clients ayant rencontré par le passé des difficultés pour honorer leurs mensualités. Sa mention semble néanmoins bienvenue pour atténuer cette frilosité et permettre, notamment, l'accès au crédit des personnes dont l'inscription remonte à plusieurs années et qui n'ont pas pour autant été victimes de surendettement.

La deuxième finalité désormais clairement assignée au FICP est la fourniture aux organismes qui peuvent le consulter d'un élément d'appréciation en vue de leur décision d'attribution ou non de moyens de paiement (chèques, cartes de crédit, etc.). D'ores et déjà, toute inscription au fichier central des chèques (FCC) prévu par l'article L. 131-85 du code monétaire et financier, qui recense les incidents de paiement consécutifs à l'émission de chèques sans provision et aux interdits d'émission de chèques ainsi que les retraits de cartes bancaires pour usage abusif, peut être prise en compte par les établissements de crédit avant l'octroi d'un financement ou d'une ouverture de crédit. Il en adviendra pareillement des inscriptions au FICP désormais.

Le dernier objectif consiste à faciliter la gestion des risques liés aux crédits souscrits. En l'espèce, le projet de loi vise à placer les établissements de crédit, les associations sans but lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique dans une position plus favorable pour respecter les règles de gestion prudentielle portant sur l'évaluation des risques de crédit auxquels ils sont exposés, dans le cadre des ratios de fonds propres définis par le règlement de Bâle II du 26 juin 2004.

2. Une durée de conservation des données à caractère personnel plus raisonnable

Ainsi que l'a relevé l'évaluation conjointe du FICP par l'inspection générale des finances et la Banque de France, au printemps 2008 : « *Si la politique en matière de prévention et de traitement du surendettement a été constante en vue de la protection des consommateurs, les réformes successives ont conduit, de manière un peu paradoxale, à un allongement des durées d'inscription au fichier* »⁽¹⁾. Le tableau ci-après retrace cette évolution.

(1) Rapport sur l'évaluation du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, avril 2008, p. 4.

ÉVOLUTION DES DURÉES D'INSCRIPTION AU FICP DEPUIS 1989

Date	Incident de paiement	Plan de redressement		Mesure d'effacement		
		Plan conventionnel	Plan judiciaire / recommandation	Moratoire	Effacement partiel	Effacement total ou PRP ⁽¹⁾
1989	3 ans maximum	Durée du plan sans pouvoir excéder 5 ans	Durée du plan sans pouvoir excéder 5 ans	Sans objet	Sans objet	Sans objet
1996	5 ans maximum	Durée du plan sans pouvoir excéder 5 ans	Durée du plan sans pouvoir excéder 5 ans	Sans objet	Sans objet	Sans objet
1998	5 ans maximum	Durée du plan sans pouvoir excéder 8 ans	Durée du plan sans pouvoir excéder 8 ans	Durée du moratoire qui ne peut excéder 3 ans	8 ans	8 ans
2003	5 ans maximum	Durée du plan sans pouvoir excéder 10 ans	Durée du plan sans pouvoir excéder 10 ans	Durée du moratoire qui ne peut excéder 2 ans	10 ans	8 ans

⁽¹⁾ Procédure de rétablissement personnel.

La pratique a montré que cet allongement tendanciel n'était pas toujours justifié, de sorte qu'il convient aujourd'hui de procéder à un réajustement.

En l'espèce, ce n'est pas la durée d'inscription des incidents de paiement caractérisés, actuellement fixée à cinq ans, qui pose des difficultés. Elle paraît en effet cohérente avec celle en vigueur pour les inscriptions sur le fichier central des chèques (recensant 1,8 million de personnes frappées d'interdiction d'émettre des chèques et 660 000 faisant l'objet d'un retrait de carte bancaire au 31 décembre 2006).

L'essentiel des critiques porte sur la durée d'inscription au titre des plans de redressement et des mesures d'effacement partiel de créances. Cette durée est considérée comme trop longue, de sorte qu'elle freine le retour des personnes inscrites à une situation normale d'accès au crédit. Elle est également dénoncée comme inégalitaire, dès lors qu'elle atteint dix ans en cas d'effacement partiel de dettes et huit ans en cas de procédure de rétablissement personnel.

Afin de remédier à ces imperfections, les paragraphes II et III de la nouvelle version de l'article L. 333-4 du code de la consommation redéfinissent l'ensemble des durées de conservation, dans le FICP, des données à caractère personnel relatives aux incidents de remboursement de prêts aux particuliers.

Les informations relatives aux incidents de paiement caractérisés resteront radiées soit à la réception du paiement intégral des sommes dues, soit au bout de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de chaque événement à l'origine de l'inscription.

En revanche, pour ce qui concerne la mise en œuvre de mesures de traitement du surendettement, le texte apporte plusieurs changements notables :

– tout d’abord, la durée d’inscription des mesures recommandées et, désormais, imposées par les commissions de surendettement de même que celle concernant la mise en œuvre des mesures d’un plan conventionnel de redressement demeurera fixée à dix ans au plus, sauf en cas d’exécution sans incident. Cette dernière hypothèse conduira alors à un raccourcissement de cette durée à cinq ans ;

– ensuite, le bénéficiaire d’une procédure de rétablissement personnel ou d’une liquidation judiciaire en application du droit dérogatoire pour l’Alsace-Moselle (aux articles L. 670-1 et suivants du code de commerce) ne pourra plus figurer dans le FICP au-delà d’une période de cinq ans à compter de la date d’homologation ou de clôture de la procédure ;

– enfin, en cas de prescriptions successives de mesures différentes de traitement du surendettement (plan conventionnel amiable puis, dans un second temps, recommandations ou mesures imposées par exemple), la durée d’inscription sera plafonnée à dix ans en lieu et place des superpositions de durées actuelles.

En vertu du paragraphe IV de l’article 34 du projet de loi, ces nouvelles règles n’entreront pas en vigueur au moment de la promulgation de la loi mais trois mois révolus après.

3. Le renforcement des garanties accordées aux personnes inscrites

Soumise comme pour tout fichier aux dispositions de l’article 32 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, l’inscription au FICP doit faire l’objet d’une information préalable de la personne concernée, comportant notamment l’identité du responsable du traitement automatisé, la finalité de ce traitement et les destinataires des données recueillies.

Le rapport conjoint de l’inspection générale des finances et de la Banque de France a souligné que le FICP fonde 10 % des plaintes reçues par la CNIL et constitue ainsi, de loin, le premier fichier national en termes de volume de réclamations adressées à cette autorité administrative indépendante. Cette tendance se retrouve dans le nombre de réclamations adressées au service gestionnaire du fichier.

Parmi les causes de contestation les plus arguées, figure notamment le défaut d’information préalable des particuliers inscrits par les établissements de crédit dont ils sont clients. Le FCC ne semble pas sujet aux mêmes travers, en raison de l’information préalable par courrier recommandé avec accusé de réception.

Le fait est que, selon l'inspection générale des finances et la Banque de France, le règlement CRBF n° 90-05 relatif au FICP, n'encadre pas de manière satisfaisante l'information préalable des personnes fichées. En cause : un délai de notification trop court (un mois), des courriers insuffisamment explicites et « *noyés* » parmi les relances dont le débiteur est souvent l'objet et une absence d'indication sur les droits d'accès et de rectification ainsi que les modalités pratiques de leur exercice auprès de la Banque de France et de la CNIL. De même, l'interdiction de la délivrance d'une copie écrite, motivée initialement par la crainte de voir se développer d'éventuelles exigences liées à la production de certificats de non-inscription, soulève de réelles contraintes pour les consommateurs et fragilise leur droit de rectification, en ce qu'elle impute la charge de la preuve du fichage sur les personnes inscrites.

Pour répondre à ces lacunes, le paragraphe IV de la nouvelle version de l'article L. 333-4 du code de la consommation comporte deux avancées notables :

– il prévoit notamment que l'arrêté précisant les conditions dans lesquelles la Banque de France, les établissements de crédit et les organismes prêteurs informent de leurs droits les personnes physiques de leur inscription et, suite à un ajout du Sénat, de leur radiation au FICP sera soumis à l'avis préalable de la CNIL ;

– il aménage également une exception à la règle de la non-délivrance d'une copie écrite de l'inscription au FICP, l'interdiction pénalement sanctionnée se trouvant levée pour les intéressés lorsqu'ils exercent leur droit d'accès aux informations les concernant contenues dans le fichier, en application de l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

Enfin, le texte comporte aussi des dispositions inédites, qui sanctionnent sur le plan pénal la collecte des données à caractère personnel figurant dans le FICP par des organismes ou des personnes autres que ceux qui y sont habilités par la loi (à savoir la Banque de France, les établissements de crédit, les associations non lucratives et les fondations reconnues d'utilité publique). En l'espèce, la référence à l'article 226-18 du code pénal implique des *quanta* de peines de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 27 sans modification.

Article 27 bis (nouveau)

Rapport au Gouvernement et au Parlement sur le principe de la création d'une centrale de crédits aux particuliers

Le débat sur l'instauration d'un fichier positif recensant l'ensemble des engagements de crédit de chaque emprunteur, alors même qu'il n'a rencontré

aucune défaillance de remboursement (autrement appelé, pour cette raison, « *centrale des crédits des particuliers* »), est une constante de la réflexion autour de la prévention du surendettement et du développement du crédit. Plusieurs initiatives parlementaires récentes ont tenté de concrétiser cette perspective, mais elles se sont heurtées à l'absence de consensus politique, associatif, institutionnel et professionnel.

Indéniablement, la question divise aujourd'hui jusque les représentants des consommateurs. Les expériences étrangères sont pourtant riches en enseignements, de sorte qu'il ne paraît pas incongru d'envisager une réforme plus ambitieuse du FICP que celle prévue à l'article 27 du projet de loi.

Considérant que les conditions ne sont actuellement pas réunies pour garantir le succès d'une évolution pareille, le Sénat a néanmoins opté non pas pour un changement brutal de système mais pour une clause de rendez-vous fixée par la loi. L'objectif est de permettre une réflexion et une concertation approfondies pour préparer le terrain et déterminer les conditions dans lesquelles la mise en place d'un fichier positif pourrait recueillir suffisamment d'approbation de la part de toutes les parties concernées.

L'article 27 *bis* du projet de loi prévoit donc la rédaction d'un rapport sur le principe de la création d'une centrale des crédits aux particuliers, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation du texte (soit d'ici le début de la future XIV^{ème} législature), par une commission temporaire d'évaluation composée de parlementaires (dont l'un sera le président), de représentants de l'État, de la Banque de France et des collectivités territoriales ainsi que de représentants des établissements de crédit et des associations familiales ou de consommateurs. Le délai de trois ans a été justifié par la commission spéciale du Sénat par la nécessité de disposer de suffisamment de recul sur le fonctionnement du FICP, dans sa nouvelle configuration issue de la réforme opérée par le présent projet de loi.

Ce rapport sera remis au Gouvernement et au Parlement afin que toutes les conséquences politiques puissent en être tirées. Il convient de souligner, s'agissant de l'objet du document, que le modèle de fichier positif dont il sera question est une centrale mise en œuvre sous la responsabilité de la Banque de France, à l'instar du système belge, et non sous le contrôle d'opérateurs privés. Cette garantie écarte donc toute éventualité de fichier utilisé à des fins commerciales.

Devront plus particulièrement être abordées à cette occasion, les conditions dans lesquelles des données à caractère personnel, complémentaires de celles du FICP actuel et susceptibles de constituer des indicateurs de l'état d'endettement des personnes physiques ayant contracté des crédits à la consommation, peuvent être inscrites dans un fichier dans le but d'assurer une meilleure information des prêteurs sur la solvabilité des emprunteurs, dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précédemment mentionnée.

Dans son rapport, la commission spéciale du Sénat a explicité plus avant ce que ce champ de réflexion recouvre, en énumérant plus particulièrement :

« – les objectifs mêmes assignés à la centrale dont dépendent étroitement les données qu'elle contiendrait initialement ou à terme ;

– les informations “positives” susceptibles d'y figurer ;

– les conditions d'accès et d'alimentation du fichier, et notamment la prise en compte de la situation “en temps réel” des personnes recensées ;

– la mise en œuvre de procédés d'identification sûrs des personnes physiques – en l'absence d'un numéro d'identification national personnel unique, comme en Belgique – afin d'éviter les problèmes actuellement posés par les cas d'homonymie, voire les fraudes ;

– les conditions de stockage et de rectification des données conservées dans le fichier. »⁽¹⁾.

*

La Commission **adopte** successivement les amendements CL 22 de coordination et CL 23 rédactionnel du rapporteur pour avis.

Puis elle émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 27 bis **ainsi modifié**.

Article 27 ter (nouveau)

(art. L. 333-5 du code de la consommation)

Preuve de la consultation du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers par les établissements de crédit

Dans le prolongement de la création, à l'article L. 311-9 du code de la consommation, d'une obligation pour les établissements prêteurs d'évaluer la solvabilité des emprunteurs, notamment par la consultation du FICP, le Sénat a souhaité jeter les bases juridiques d'une « traçabilité » des consultations effectuées dans ce cadre par les établissements et organismes concernés. À cet effet, il a introduit des dispositions nouvelles à l'article L. 333-5 du code de la consommation.

Cet article L. 333-5 dispose actuellement que les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation des informations contenues dans le FICP sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances, après avis de la CNIL et du CCSF. Le texte réglementaire qui découle de cette obligation, c'est-à-dire le règlement du comité de la réglementation bancaire et financière n° 90-05 du 11 avril 1990, a déterminé les exigences qui s'imposent

(1) Rapport n° 447 précité, p. 332.

aux services de la Banque de France et aux établissements de crédit, notamment pour permettre leur accès aux incidents de paiement caractérisés ainsi qu'à la nature des prêts pour lesquels ils se sont produits, au nombre d'incidents et d'établissements déclarants, à l'existence de mesures de traitement de surendettement, à celle ou non d'un jugement de liquidation judiciaire, ainsi qu'à la date à laquelle les informations sont radiées. Le texte autorise également les établissements de crédit à obtenir des indications sur l'existence ou non d'un dossier en instance d'instruction ou de réexamen devant les commissions de surendettement.

Dès lors que la loi impose aux organismes prêteurs l'obligation d'évaluer la solvabilité des consommateurs désirant souscrire un nouveau crédit à la consommation et les incite à consulter plus systématiquement le FICP, il apparaît indispensable de prévoir comment ils pourront exciper de cette consultation à titre de preuve.

Le Sénat s'est contenté de renvoyer les modalités concrètes de ce mécanisme à l'arrêté ministériel qui définit actuellement les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation des informations contenues dans le FICP. Aux termes du présent article additionnel, cet arrêté devra dorénavant déterminer également les modalités selon lesquelles les établissements et organismes ayant accès au FICP peuvent justifier qu'ils l'ont consulté, notamment en application de l'article L. 311-9 du code de la consommation.

À titre indicatif, le rapport de la commission spéciale du Sénat évoque les diverses modalités techniques que pourrait revêtir cette traçabilité des consultations du FICP. Il pourrait s'agir en l'espèce : soit de la délivrance d'un certificat de consultation, le cas échéant sous une forme électronique, mentionnant la date et l'heure de l'opération ainsi que l'identité de la personne et la nature des données consultées ; soit de la conservation par chaque établissement de crédit des données consultées, au sein du dossier de l'emprunteur⁽¹⁾. De ces modalités, les premières seraient assurément les plus respectueuses des principes posés par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. En vertu du texte adopté par le Sénat, il reviendra toutefois au pouvoir réglementaire de trancher, après avis de la CNIL et du CCSF, l'avis de ces deux instances constituant un gage important de garanties pour le respect des droits des personnes inscrites au FICP (s'agissant de la CNIL) et pour les établissements prêteurs (s'agissant du CCSF).

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 27 ter sans modification.

(1) Rapport n° 447 précité, p. 335.

Article 27 quater (nouveau)
(art. L. 670-6 du code de commerce)

**Durée d'inscription, en cas de faillite civile, au fichier national
des incidents de remboursement des crédits aux particuliers**

Les personnes physiques surendettées domiciliées dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle bénéficient d'un régime spécifique. Issu de la loi d'Empire du 10 février 1877, maintenu après 1918 et codifié dans la loi commerciale du 1^{er} juin 1924, ce régime s'aligne sur la faillite et la liquidation judiciaire des commerçants dès lors que les débiteurs non commerçants se trouvent en état d'insolvabilité notoire.

La procédure est ouverte par un jugement, qui interrompt les poursuites individuelles et les procédures civiles d'exécution. L'inventaire des biens du débiteur est dressé, de manière à favoriser l'adoption d'un plan d'apurement du passif. Lorsque le redressement est manifestement impossible, la liquidation judiciaire peut être prononcée immédiatement. La clôture de la procédure est prononcée avec l'extinction du passif ou le constat de l'insuffisance de l'actif.

À bien des égards, le régime de la faillite civile a fortement inspiré l'architecture des procédures de rétablissement personnel, instaurées par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003. Les dispositions de la loi du 1^{er} juin 1924 ont-elles mêmes été codifiées par la loi de 2003 dans le code de commerce, à des articles renumérotés depuis par la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2006 en articles L. 670-1 à L. 670-8 du code de commerce.

En application de l'article L. 670-6 du code de commerce, le jugement prononçant la liquidation judiciaire est mentionné pour une durée de huit ans au FICP, sans pour autant faire l'objet d'une inscription au casier judiciaire. De manière logique, le Sénat a souhaité aligner la durée d'inscription au FICP des mesures de faillite civile sur celle dorénavant applicable à la procédure de rétablissement personnel, réduite à cinq ans par l'article 27 du projet de loi.

Cet article additionnel vise donc légitimement à harmoniser, sur un point sensible qui a trait à la conservation de données à caractère personnel, les procédures applicables en Alsace-Moselle et sur le reste du territoire de la République. Il serait en effet pour le moins paradoxal que, sur ce point précis, le régime de la faillite civile soit moins favorable aux particuliers surendettés que le régime du rétablissement personnel.

*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 27 quater sans modification.

*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

I – AMENDEMENTS ADOPTÉS

Amendement CL1 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 1^{er}

Après l'alinéa 29, insérer l'alinéa suivant :

« 9° Les délais de paiement accordés pour le règlement amiable d'une dette existante, à condition qu'aucun frais supplémentaire à ceux stipulés dans le contrat ne soit mis à la charge du consommateur. »

Amendement CL3 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 2

À l'alinéa 5, substituer aux mots : « ou variable », les mots : « , variable ou révisable ».

Amendement CL4 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 2

Après l'alinéa 10, insérer l'alinéa suivant :

« 7° Le taux d'intérêt applicable en cas de retard de l'emprunteur dans ses remboursements ainsi que les modalités d'adaptation de ce taux, les pénalités de retard et, le cas échéant, les frais d'inexécution. »

Amendement CL5 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 2

À l'alinéa 14, substituer aux mots : « ou variable », les mots : « , variable ou révisable ».

Amendement CL6 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 4

À l'alinéa 1, substituer à la référence : « L. 311-10 », la référence : « L. 311-10-1 ».

Amendement CL7 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 4

Rédiger ainsi l'alinéa 5 :

« Les personnes chargées de fournir à l'emprunteur les explications sur le crédit proposé et de recueillir les informations nécessaires à l'établissement de la fiche prévue à l'article L. 311-10 sont formées à la distribution du crédit à la consommation et à la prévention du surendettement. L'employeur de ces personnes tient à disposition, à des fins de contrôle, l'attestation de formation mentionnée à l'article L. 6353-1 du code du travail établie par un des prêteurs dont les crédits sont proposés sur le lieu de vente ou par un organisme de formation enregistré. »

Amendement CL8 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 4

Après l'alinéa 11, insérer les deux alinéas suivants :

« E. – Après l'article L. 311-10 du même code, il est inséré un article L. 311-10-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-10-1.* – Lorsque la conclusion d'une opération mentionnée à l'article L. 311-2 donne droit à titre gratuit, immédiatement ou à terme, à une prime en nature de produits ou biens, la valeur de cette prime ne peut être supérieure à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie. »

Amendement CL9 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 4

Après l'alinéa 11, insérer les trois alinéas suivants :

« III. – L'article L. 313-11 du même code est ainsi modifié :

« 1° Après le mot : « vendeur », sont insérés les mots : « personne physique, » ;

« 2° Après les mots : « taux du crédit », sont insérés les mots : « ou du type de crédit ». »

Amendement CL10 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 5

À la deuxième phrase de l'alinéa 5, substituer au mot : « au », les mots : « à son exemplaire du ».

Amendement CL11 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 5

Après l'alinéa 9, insérer l'alinéa suivant :

« Est annexée au contrat mentionné au premier alinéa la copie d'une pièce d'identité de chaque emprunteur. »

Amendement CL12 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 5

Après l'alinéa 19, insérer les six alinéas suivants :

« 4^{°bis} Après l'antépénultième alinéa, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

« Tous les deux ans, le prêteur évalue la solvabilité de l'emprunteur avant de reconduire le contrat.

« Tous les ans, avant de proposer à l'emprunteur de reconduire le contrat, le prêteur consulte le fichier prévu à l'article L. 333-4 dans les conditions prévues à l'arrêté mentionné à l'article L. 333-5.

« Le prêteur peut réduire le montant total du crédit, suspendre le droit d'utilisation du crédit par l'emprunteur ou ne pas proposer la reconduction du contrat lorsque les éléments relatifs à sa solvabilité, recueillis dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le justifient.

« Le prêteur qui exerce cette faculté en informe préalablement l'emprunteur, sans délai, par écrit ou sur un autre support durable.

« La suspension peut être levée après vérification de la solvabilité de l'emprunteur dans les conditions fixées à l'article L. 311-9. Pendant la période de suspension ou en cas de non reconduction du contrat, l'emprunteur est tenu de rembourser, aux conditions du contrat, le montant du crédit utilisé. »

Amendement CL13 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 5

Après l'alinéa 21, insérer les deux alinéas suivants :

« 6° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant du crédit consenti dans le cadre d'une opération définie par le présent article ne peut être supérieur à un seuil défini par décret. »

Amendement CL14 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 5

Après l'alinéa 21, insérer les deux alinéas suivants :

« 7° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La capitalisation des intérêts et autres accessoires est prohibée pour les opérations de crédit visées à l'article L. 311-2 dans les conditions prévues par l'article 1154 du code civil. »

Amendement CL15 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 5

À l'alinéa 27, substituer aux mots : « permettant à son titulaire de retirer ou transférer des fonds est assortie d' », les mots : « est associée à la fois à un compte de dépôt et à ».

Amendement CL16 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 7

Substituer à l'alinéa 19, les deux alinéas suivants :

« 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« S'agissant du contrat de crédit visé à l'article L. 311-16, le prêteur est tenu de porter à la connaissance de l'emprunteur, par tout moyen, mensuellement et dans un délai raisonnable avant la date de paiement, un état actualisé de l'exécution du contrat de crédit, faisant clairement référence à l'état précédent et précisant : »

Amendement CL17 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 10

Compléter l'alinéa 8 de cet article par les mots : « et sont ajoutés les mots : « , quelle que soit l'identité du prêteur ». »

Amendement CL18 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Après l'article 12

Insérer l'article suivant :

« I. – Le code de la consommation est ainsi modifié :

« 1° Après la section 6 du chapitre III du titre I^{er} du livre III, il est inséré une section 6 *bis* ainsi rédigée :

« *Section 6 bis*

« Répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels

« *Art. L. 313-14-3.* – Il est institué un répertoire national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce répertoire est géré par la Banque de France et fait état, pour chaque emprunteur, du ou des crédits contractés, de leurs montants, des taux d'intérêts qui leurs sont appliqués et de leurs échéances de remboursement. 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 informations inscrites au répertoire national sont radiées immédiatement à l'expiration des opérations ayant justifié leur mention.

« *Art. L. 313-14-4.* – Le répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels est consulté par les établissements visés par le titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier :

« 1° Pour leur appréciation de la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit ;

« 2° Pour leur décision d'attribution de moyens de paiement ;

« 3° Pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par les clients.

« Dans ces hypothèses, la Banque de France est déliée du secret professionnel pour diffuser à ces établissements les informations nominatives contenues dans le répertoire national.

« Il est interdit à la Banque de France et aux établissements visés au premier alinéa de remettre à quiconque copie, sous quelque forme que ce soit, des informations contenues dans le répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal.

« *Art. L. 313-14-5.* – Chaque consultation du répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels par les établissements visés à l'article L. 313-2 donne lieu au paiement par ces derniers d'une redevance.

« Les redevances, dont le montant est fixé par un arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances, après consultation de la Banque de France et des établissements susvisés, sont perçues par la Banque de France afin de financer les coûts de la création et du fonctionnement du répertoire national.

« *Art. L. 313-14-6.* – Le prêteur qui accorde un crédit sans avoir consulté le répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels est déchu du droit aux intérêts. L'emprunteur ou sa caution ne sont alors tenus qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux légal à compter du jour de leur versement, seront restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû. » ;

« 2° Les articles L. 333-4 et L. 333-5 sont abrogés.

« II. – Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2013. »

Amendement CL19 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 14

Rédiger ainsi cet article :

« I. – La section 11 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, telle qu'elle résulte du I de l'article 7, est intitulée : « Sanctions » et comprend les articles L. 311-47 à L. 311-49-1.

« II. – A. – L'article L. 311-47 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-47.* – Le prêteur qui accorde un crédit sans communiquer à l'emprunteur les informations précontractuelles dans les conditions fixées par les articles L. 311-6 ou L. 311-43, ou sans remettre à l'emprunteur une offre de contrat satisfaisant aux conditions fixées par les articles L. 311-11, L. 311-12, L. 311-16, L. 311-18, L. 311-19, L. 311-29, le dernier alinéa de l'article L. 311-17 et le cas échéant les articles L. 311-43 et L. 311-45, ou sans remettre et faire signer ou authentifier la fiche mentionnée à l'article L. 311-10, est déchu du droit aux intérêts.

« Le prêteur qui n'a pas respecté les formalités prescrites au dernier alinéa de l'article L. 311-45 et à l'article L. 311-46 ne peut réclamer à l'emprunteur les sommes correspondant aux intérêts et frais de toute nature applicables au titre du dépassement.

« Lorsque le prêteur n'a pas respecté les obligations fixées aux articles L. 311-8 et L. 311-9, il est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. La même peine est applicable au prêteur qui n'a pas respecté les obligations fixées à l'article L. 311-21 et aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 311-44 ou lorsque les modalités d'utilisation du crédit fixées au premier alinéa de l'article L. 311-17 et au premier alinéa de l'article L. 311-17-1 n'ont pas été respectées.

« L'emprunteur n'est tenu qu'au seul remboursement du capital suivant l'échéancier prévu, ainsi que, le cas échéant, au paiement des intérêts dont le prêteur n'a pas été déchu. Les sommes perçues au titre des intérêts, qui sont productives d'intérêts au taux de l'intérêt légal à compter du jour de leur versement, sont restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.

« B. – L'article L. 311-48 du même code est ainsi modifié :

« 1° Au premier alinéa, les références : « aux articles L. 311-8 à L. 311-13 » et les mots : « offre de crédit, en application de l'article L. 311-15 » sont respectivement remplacés par les références : « à l'article L. 311-6, au dernier alinéa de l'article L. 311-7, aux articles L. 311-11 et L. 311-16, au dernier alinéa de l'article L. 311-17, aux articles L. 311-18, L. 311-19, L. 311-26, L. 311-29, aux I et II de l'article L. 311-43, au premier alinéa de l'article L. 311-44 et au premier alinéa de l'article L. 311-45 » et les mots : « offre de contrat de crédit, en application de l'article L. 311-12 » ;

« 2° À la première phrase du deuxième alinéa, les références : « L. 311-4 à L. 311-6 » sont remplacées par les références : « L. 311-4 et L. 311-5, du deuxième alinéa de l'article L. 311-17, du deuxième alinéa de l'article L. 311-17-1 et de l'article L. 311-27 » ;

« 3° Au dernier alinéa, la référence : « L. 311-7 » est remplacée par les mots : « L. 311-28 et au prêteur ou à l'intermédiaire de crédit qui contrevient aux dispositions de l'article L. 311-8-1 et à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 311-17 ».

« C. – L'article L. 311-49 du même code est ainsi modifié :

« 1° Au 1°, les références : « de l'article L. 311-17 et de l'article L. 311-27 » sont remplacées par les références : « de l'article L. 311-15 et de l'article L. 311-40 » ;

« 2° Au 4°, la référence : « l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-25 » est remplacée par la référence : « l'article L. 311-37 » ;

« 3° Au 5°, la référence : « L. 311-15 » est remplacée par la référence : « L. 311-12 » ;

« 4° Au 6°, les mots : « plusieurs offres préalables » sont remplacés par les mots : « une ou plusieurs offres de contrat de crédit ».

« D. – Après l'article L. 311-49, il est inséré un article L. 311-49-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-49-1.* - Le prêteur est responsable de plein droit à l'égard de l'emprunteur de la bonne exécution des obligations relatives à la formation du contrat de crédit, que ces obligations soient à exécuter par le prêteur qui a conclu ce contrat ou par des intermédiaires de crédit intervenant dans le processus de formation du contrat de crédit, sans préjudice de son droit de recours contre ceux-ci. »

Amendement CL20 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 15

Après l'alinéa 1, insérer les sept alinéas suivants :

« I. *bis* – L'article L. 311-50 du même code est ainsi modifié :

« 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « Cet événement est caractérisé par l'un des cas suivants : » ;

« 2° Après le premier alinéa, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« 1° Le non paiement des sommes dues à la suite de la résiliation du contrat ou de son terme ;

« 2° Le premier incident de paiement non régularisé ;

« 3° Le dépassement du montant total du crédit consenti dans le cadre d'un crédit renouvelable ;

« 4° Le dépassement d'une autorisation de découvert non régularisé dans un délai de trois mois. »

Amendement CL21 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 22

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« 4° Le second alinéa de l'article L. 333-3 est ainsi rédigé :

« Ces mêmes dispositions ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 670-1 du code précité. »

Amendement CL22 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 27 bis

Rédiger ainsi le début de l'alinéa 1 :

« Les modalités de la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels, placé sous la responsabilité de la Banque de France, font l'objet d'un rapport remis au Gouvernement et au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de ... (*le reste sans changement*). »

Amendement CL23 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis :

Article 27 bis

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « afin d' », les mots : « pour prévenir le surendettement et ».

Sous-amendement CL24 à l'amendement CL19 de M. Éric Diard présenté par M. Étienne Blanc :

Article 14

Après l'alinéa 10, insérer l'alinéa suivant :

« 2° bis À l'avant-dernier alinéa, les mots : « ou l'une de ces deux peines seulement » sont supprimés ; ».

II – AMENDEMENTS NON ADOPTÉS

Amendement CL2 présenté par M. Éric Diard, rapporteur pour avis [retiré] :

Avant l'article 2

L'article L. 341-10 du code monétaire et financier est complété par un 5° ainsi rédigé :

« 5° Les opérations de crédit définies à l'article L. 311-2 du code de la consommation. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

1. Pouvoirs publics

• Médiateur de la République

— M. Jean-Paul DELEVOYE, Médiateur de la République

— M. François Charles BOUSQUET, chargé de mission à la direction des études

— Mme Nadine CHAUVET, chargée de mission à la direction des études

• Commission nationale de l'informatique et des libertés

— M. Jean-Paul AMOUDRY, commissaire en charge du secteur banque et crédit

— Mme Sophie NERBONNE, directeur adjoint, direction des affaires juridiques, internationales et de l'expertise

• Association nationale des juges d'instance

— Mme Stéphanie KASS-DANNO, coprésidente

— Mme Murielle ROBERT-NICOUD, coprésidente

2. Établissements de crédit et professionnels du crédit

• Banque de France

— M. Pierre COUSSERAN, directeur des statistiques monétaires et financières

— M. Jean-Luc VATIN, directeur des relations entre les particuliers et la sphère financière

— Mme Véronique BENSAID, conseillère parlementaire

• Fédération bancaire française

— M. Pierre de LAUZUN, directeur général délégué

— M. Pierre BOCQUET, directeur département banques de détail et banques à distance

— M. Patrick STOCKER, chargé de mission banques de détail et banques à distance

— Mme Estelle TOULLEC-MARQUOT, chargée des relations publiques et parlementaires

• **Association française des sociétés financières**

— Mme Françoise PALLE-GUILLABERT, déléguée générale

— M. Éric SPIELREIN, secrétaire général de RCI Banque

— M. François LANGLOIS, directeur des relations institutionnelles de BNP-Paribas Personal Finance

• **SOFINCO-FINAREF**

— M. Guiral de RAFFIN, directeur général adjoint

— M. Nicolas PECOURT, directeur des études

• **Syndicat des intermédiaires en opérations de banques**

— M. Hervé WIGNOLLE, président

— M. Jean-Pierre DEMAHIS, président de l'association française des intermédiaires bancaires

— M. Claude SAUCEDE, membre du bureau

• **Laser-COFINOGA**

— M. Philippe LEMOINE, président

— M. Michel PHILIPPIN, directeur général

— M. Bernard GAUTREAU, juriste

• **Banque Accord**

— M. Jean-Pierre VIBOUD, directeur général

— Mme Éva KASTLER, directeur financier

• **Cabinet Athling Management**

— M. Pierre BLANC, associé du cabinet

3. Associations de consommateurs

• **Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)**

— Mme Reine Claude MADER, présidente

— Mme Sandrine PERROIS, juriste

• **Fédération française des chambres régionales de surendettement social (CRESUS)**

— M. Jean-Louis KIEHL, président

• **UFC Que Choisir ?**

— M. Cédric MUSSOT, directeur des relations institutionnelles

— Mme Nicole PEREZ, administratrice nationale

4. Divers

• **Chambre nationale des huissiers de justice**

— M. Guy DUVELLEROY, président

• **Conseil national des professions automobiles**

— M. Patrick BAILLY, président

— M. Xavier FELS, président du comité des constructeurs français d'automobiles

— M. Éric SPIELREIN, secrétaire général de RCI banque

— Mme Nelly MIGNOTTE, chargée de mission au CCFA

— M. Thierry ARCHAMBAULT, président du CSIAM

— Mme Louise D'HARCOURT, directrice des relations institutionnelles de Renault

— M. Hervé PICHON, directeur des relations institutionnelles de PSA