

N° 447

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission spéciale (1) sur :

- *le projet de loi portant **réforme du crédit à la consommation** ;*
- *la proposition de loi présentée par M. Michel MERCIER et les membres du groupe de l'Union centriste, tendant à **prévenir le surendettement** ;*
- *la proposition de loi présentée par Mme Nicole BRICQ et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, visant à **encadrer le crédit à la consommation et à instaurer un crédit social en faveur des ménages modestes** ;*
- *la proposition de loi présentée par M. Charles REVET et plusieurs de ses collègues **renforçant l'encadrement des contrats de crédit afin de prévenir le surendettement** ;*
- *la proposition de loi présentée par M. Claude BIWER et les membres du groupe de l'Union centriste, tendant à **prévenir le surendettement** ;*
- *la proposition de loi présentée par M. Philippe MARINI et plusieurs de ses collègues, visant à **responsabiliser les acteurs du crédit à la consommation et à lutter contre le surendettement**,*

Par M. Philippe DOMINATI,

Rapporteur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; MM. Gilbert Barbier, Laurent Bêteille, Claude Biwer, Mmes Nicole Bricq, Odette Terrade, *vice-présidents* ; Mme Jacqueline Chevê, MM. Dominique de Legge, Jean-Pierre Sueur, *secrétaires* ; M. Philippe Dominati, *rapporteur* ; MM. Bernard Angels, Alain Anziani, Gérard Bailly, Joël Bourdin, Mme Brigitte Bout, M. Philippe Darniche, Mmes Isabelle Debré, Muguette Dini, M. Jean-Paul Emorine, Mme Anne-Marie Escoffier, M. Alain Fauconnier, Mme Samia Ghali, M. Alain Gournac, Mme Françoise Henneron, MM. Edmond Hervé, Michel Houel, Benoît Huré, Jean-Jacques Jégou, André Lardeux, Mme Isabelle Pasquet, MM. François Patriat, Daniel Raoul, Charles Revet, René Teulade, Alain Vasselle, Bernard Vera, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 94, 114, 173, 255, 325, 364 et 448 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RÉSUMÉ DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE	11
INTRODUCTION	15
EXPOSÉ GÉNÉRAL	17
I. AMORTIR LA CRISE AVEC UN CRÉDIT FLUIDE ET MAÎTRISÉ	17
A. UNE DEMANDE DES MÉNAGES FRAGILISÉE À L’HORIZON 2010-2011... ..	18
1. <i>Des ménages à soulager du poids d’un rétablissement ultérieur des comptes publics sur leur revenu disponible</i>	18
a) Dans le contexte d’une réépargne publique à venir... ..	18
b) ...une désépargne privée pourrait soutenir la croissance... ..	19
c) ...et compenser, dans une certaine mesure, le cantonnement de l’« Etat-providence »	23
2. <i>L’aléa du comportement de consommation des ménages en temps de crise</i>	25
3. <i>Aperçu des dépendances sectorielles au crédit à la consommation</i>	27
B. ... MAIS UNE MARGE DE RECOURS AU CRÉDIT QUI DEMEURE IMPORTANTE	28
1. <i>Des ménages relativement peu endettés en France</i>	28
a) Un recours au crédit dynamique mais comparativement modéré... ..	28
b) ...particulièrement pour ce qui concerne le crédit à la consommation.....	30
2. <i>...où la distribution du crédit souffre plutôt d’un manque de fluidité</i>	31
a) Des asymétries d’information qui freinent la distribution du crédit.....	32
b) Une concurrence imparfaite	33
c) Le taux de l’usure : un compromis socio-économique probablement sous-optimal	34
C. ...SOUS LA RÉSERVE DE CONTOURNER L’ÉCUEIL DU SURENDETTEMENT	35
1. <i>Les risques macroéconomiques d’un crédit aux ménages excessif a priori écartés en France</i>	35
a) Un risque systémique écarté.....	35
b) ...sans exclure que certains établissements spécialisés dans le crédit renouvelable ou le rachat de crédit ne puissent se trouver exposés	36
2. <i>La nécessité microéconomique d’encadrer un système de crédit présentant une tolérance naturelle au surendettement</i>	37
a) La rationalité à l’œuvre chez les vendeurs de crédits renouvelables... ..	37
b) ...et chez certains consommateurs... ..	40
c) ...doit être contrée par une protection accrue.....	41
II. LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR FACE AU CRÉDIT : UN DROIT RELATIVEMENT RÉCENT EN MUTATION CONSTANTE	45
A. UNE LÉGISLATION AYANT UN DOUBLE OBJET : L’ENCADREMENT DE LA DÉLIVRANCE DU CRÉDIT ET LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT	45
1. <i>L’encadrement du crédit accordé au consommateur</i>	45
2. <i>L’accompagnement des particuliers surendettés</i>	46
B. DES DISPOSITIFS JURIDIQUES EN MUTATION PERMANENTE	48
1. <i>Une loi fondatrice en 1978 pour l’encadrement de l’octroi de crédits au consommateur, ponctuellement modifiée</i>	48
2. <i>Plusieurs réformes d’ampleur des dispositifs de traitement des situations de surendettement</i>	53

III. LA NÉCESSITÉ DE TRANSPOSER LA DIRECTIVE DU 23 AVRIL 2008	63
A. UN ENCADREMENT COMMUNAUTAIRE RÉNOVÉ	63
1. <i>Les déterminants : la disparité des droits nationaux et l'évolution du crédit à la consommation</i>	63
2. <i>L'élaboration : un long processus marqué par l'implication parlementaire</i>	64
3. <i>Les visées : une harmonisation « maximale » et « ciblée » en faveur du marché et des consommateurs</i>	66
B. LE RÉGIME PRÉVU PAR LA DIRECTIVE DE 2008	67
1. <i>Un champ d'application précisément défini</i>	68
a) Le champ d'application matériel	68
b) Le champ d'application temporel	70
2. <i>Des règles concernant la période précontractuelle orientées vers la responsabilisation des acteurs</i>	71
a) L'information du consommateur	71
b) L'information du prêteur	74
3. <i>Des règles relatives aux contrats partagées entre enjeux de responsabilisation et enjeux économiques</i>	75
a) L'information contractuelle	75
b) Le droit de rétractation du consommateur	77
c) Le remboursement anticipé du crédit	78
d) La résiliation du contrat	79
e) Les cessions de créances	80
f) Le régime des crédits affectés	80
C. LES ADAPTATIONS REQUISES DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE	80
1. <i>En termes de champ d'application des règles</i>	81
2. <i>En termes de responsabilisation des acteurs</i>	81
3. <i>En termes d'économie de l'exécution contractuelle</i>	82
IV. LES CINQ PROPOSITIONS DE LOI RÉCEMMENT DÉPOSÉES SUR LE BUREAU DU SÉNAT	83
A. RESPONSABILISER LES ACTEURS DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION	83
1. <i>Renforcer l'information préalable</i>	83
a) Interdictions et mentions d'avertissement spécifiques	83
b) Informations pré-contractuelles générales	85
c) Mentions de l'offre préalable	85
2. <i>Distribuer le crédit en laissant le temps de la réflexion</i>	86
a) Le temps de la réflexion « suspensif » : création d'un délai de réflexion	86
b) Le temps de la réflexion « résolutoire » : droit de rétractation	87
3. <i>Distribuer le crédit en distinguant clairement les logiques commerciale et financière</i>	87
a) Distinction de l'offre de crédit et de l'offre commerciale	88
b) Distinction de la logique de prêt et de la logique commerciale sur le lieu de vente	88
4. <i>Distribuer le crédit approprié</i>	88
a) Renforcer l'offre de crédit affecté	89
b) Création d'un « crédit social »	89
B. PRÉVENIR LE SURENDETTEMENT	89
1. <i>Définition de taux adaptés</i>	90
a) Taux de l'usure	90
b) Plafonnement des taux variables	90
2. <i>Mises en garde de l'emprunteur contre le risque d'endettement</i>	90
a) Mise en garde	91
b) Seuil d'endettement	91
3. <i>Renforcer l'information du prêteur avant la conclusion du contrat</i>	91
a) Évaluation de la solvabilité de l'emprunteur	91

b) Création d'un fichier « positif ».....	92
4. Renforcer les droits de l'emprunteur en cours d'exécution du contrat	93
a) Information sur l'exécution du contrat.....	94
b) Droit de résiliation unilatérale	94
5. Renforcer l'information des autorités régulatrices.....	94
a) Information en amont.....	94
b) Information en aval.....	94
6. Renforcer le pouvoir de contrôle des commissions de surendettement	95
C. SANCTIONS.....	95
V. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU GOUVERNEMENT	101
A. ÉLARGIR L'ACCÈS AU CRÉDIT RESPONSABLE	101
1. Un emprunteur mieux informé, acteur de son crédit.....	102
a) La publicité mieux encadrée	102
b) Une information précontractuelle systématique et standardisée	103
c) Un régime des rachats et regroupements de crédits mieux défini	104
d) De nouvelles règles d'utilisation des cartes privatives	104
e) Des facultés préservées de se désengager des crédits souscrits	105
2. Des prêteurs plus responsables	106
a) Des conditions plus strictes d'examen de la solvabilité des emprunteurs	106
b) La distribution du crédit sur le lieu de vente mieux encadrée.....	109
3. Des règles renforcées concernant le crédit renouvelable.	110
4. Des dispositions complémentaires destinées à assurer un meilleur environnement concurrentiel à l'activité de crédit.....	111
a) Une liberté nouvelle de choisir son assurance de crédit immobilier	111
b) Des établissements de crédit mieux contrôlés	112
B. MIEUX ACCOMPAGNER LES MÉNAGES EN DIFFICULTÉ ET SORTIR PLUS VITE DU SURENDETTEMENT.....	113
1. Accélérer la mise en œuvre des procédures de surendettement, dans un cadre juridique et financier sécurisé.....	113
2. Déjudiciariser la procédure pour en améliorer l'efficacité	114
a) La commission pourra imposer un plan de redressement	114
b) Une procédure simplifiée de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire	115
3. Donner consistance au « droit à l'oubli » des ménages surendettés	116
VI. LES OBJECTIFS DE VOTRE COMMISSION : ACCENTUER LA RESTRUCTURATION DU MARCHÉ DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION ET APPROFONDIR LA DÉMARCHE DE RESPONSABILISATION DES ACTEURS	119
A. DES DISPOSITIONS NOUVELLES.....	119
1. Instituer un nouveau mode de calcul du taux de l'usure	119
2. Admettre le principe de la création d'un fichier positif.....	124
3. Développer le microcrédit.....	131
B. DES COMPLÉMENTS INDISPENSABLES	134
1. Clarifier la « zone grise » commerce-crédit	134
2. Renforcer l'information et la protection du consommateur	137
3. Améliorer davantage encore le fonctionnement de la procédure de surendettement et le FICP	140

EXAMEN DES ARTICLES	143
TITRE I ^{ER} - CRÉDIT À LA CONSOMMATION	143
CHAPITRE I ^{ER} - DÉFINITIONS ET CHAMP D'APPLICATION.....	143
• Article 1 ^{er} A (<i>article L. 313-3 du code de la consommation</i>) Refonte des catégories de prêts à la consommation pour la détermination des seuils de l'usure	143
• Article 1 ^{er} B Coordination légistique	171
• Article 1 ^{er} (<i>articles L. 311-1, L. 311-2 et L. 311-3 du code de la consommation</i>) Définitions et champ d'application du crédit à la consommation	171
• Article L. 311-1 <i>du code de la consommation</i> Définitions	171
• Articles L. 311-2 et L. 311-3 <i>du code de la consommation</i> Champ d'application et exclusions	174
CHAPITRE II - PUBLICITÉ ET INFORMATION DE L'EMPRUNTEUR.....	179
• Article 2 (<i>articles L. 311-4 et L. 311-5 du code de la consommation</i>) Publicité	179
• Article 3 (<i>articles L. 311-6 et L. 311-7 du code de la consommation</i>) Information précontractuelle de l'emprunteur	184
CHAPITRE III - CONDITIONS DE FORMATION DU CONTRAT	187
• Article 4 (<i>articles L. 311-8 à L. 311-17 du code de la consommation</i>) Explications fournies à l'emprunteur et évaluation de sa solvabilité	187
• Articles L. 311-8 et L. 311-9 <i>du code de la consommation</i> Devoir d'explication et évaluation de la solvabilité	187
• Article L. 311-10 <i>du code de la consommation</i> Fiche de dialogue	192
• Article 5 (<i>articles L. 311-11 à L. 311-17 du code de la consommation</i>) Formation du contrat de crédit	193
• Article L. 311-17 <i>du code de la consommation</i> Carte ouvrant droit à des avantages promotionnels	201
• Article L. 311-17-1 (<i>nouveau</i>) Extension aux cartes bancaires disposant d'une fonction de crédit de l'obligation de paiement au comptant « par défaut »	203
CHAPITRE IV - CONTENU ET EXÉCUTION DU CONTRAT DE CRÉDIT.....	205
• Article 6 (<i>articles L. 311-8 à L. 311-10 du code de la consommation</i>) Informations mentionnées dans le contrat	205
• Article 7 (<i>articles L. 311-21 à L. 311-26 du code de la consommation</i>) Exécution du contrat de crédit	207
• Article 8 (<i>article L. 313-1 du code de la consommation</i>) Taux annuel effectif global	214
CHAPITRE V - DISPOSITIONS APPLICABLES À CERTAINS CONTRAT DE CRÉDIT.....	216
• Article 9 (<i>article L. 311-27 à 311-29 du code de la consommation</i>) Crédit gratuit	216
• Article 10 (<i>articles L. 311-30 à L. 311-41 du code de la consommation</i>) Crédit affecté	218
• Article 11 (<i>article L. 121-20-11 du code de la consommation</i>) Dispositions relatives aux services financiers à distance et aux opérations de découvert	220
• Article 12 (<i>articles L. 311-42 à L. 311-46 du code de la consommation</i>) Opérations de découvert	226

CHAPITRE VI - DISPOSITIONS APPLICABLES AUX INTERMÉDIAIRES DE CRÉDIT	230
• <i>Article 13</i> (articles L. 321-2 à L. 321-4, L. 322-3 et L. 322-5 du code de la consommation) Intermédiaires de crédit	230
CHAPITRE VII - SANCTION - PROCÉDURES	232
• <i>Article 14</i> (articles L. 311-33 à L. 311-36 du code de la consommation) Sanctions	232
• <i>Article 15</i> (article L 311-50 du code de la consommation) Compétence juridictionnelle et délai de forclusion applicables	235
TITRE II - AUTRES DISPOSITIONS RELATIVES AU CRÉDIT	237
CHAPITRE I ^{ER} - CONTRATS DE CRÉDIT IMMOBILIER ET ASSURANCE EMPRUNTEUR	237
• <i>Article 16</i> (article L. 312-2 du code de la consommation) Redéfinition du champ du crédit immobilier	237
• <i>Article 17</i> (articles L. 312-8 et L. 312-9 du code de la consommation) Liberté de choix de l'assurance emprunteur des crédits immobiliers	240
CHAPITRE II - REGROUPEMENT DE CRÉDIT	243
• <i>Article 18</i> (article L. 313-15 du code de la consommation) Regroupement de crédits	243
CHAPITRE III - MICRO-CRÉDIT	246
• <i>Article 18 bis</i> (article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005) Microcrédit	246
TITRE III - CONTRÔLE DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS, BANCAIRES, D'ASSURANCE ET DES OPÉRATIONS DE CRÉDIT	253
• <i>Article 19</i> Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance	253
• <i>Article additionnel après l'article 19</i> Ratification de l'ordonnance du 30 janvier 2009 portant sur la commercialisation des produits d'assurance sur la vie et sur des opérations de prévoyance collective et d'assurance	257
TITRE IV - PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET ADAPTATION DU FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS	259
CHAPITRE I ^{ER} - COMPOSITION ET COMPÉTENCES DE LA COMMISSION DE SURENDETTEMENT	259
• <i>Article 20</i> (article L. 331-1 du code de la consommation) Composition de la commission départementale de surendettement	259
• <i>Article 21</i> (articles L. 331-2, L. 331-3, L. 331-3-1, L. 331-3-2 nouveau, et L. 331-5 du code de la consommation) Procédure devant la commission de surendettement	264
• <i>Article L. 331-2 du code de la consommation</i> Rôle de la commission de surendettement – Détermination du montant des remboursements et du reste à vivre	264
• <i>Article L. 331-3 du code de la consommation</i> Saisine de la commission de surendettement – Examen de la recevabilité, instruction et orientation du dossier	270
• <i>Article L. 331-3-1 du code de la consommation</i> Suspension de droit des procédures d'exécution dirigées contre les biens du débiteur	274

• Article L. 331-3-2 nouveau du code de la consommation Saisine du juge aux fins de suspension des mesures d’expulsion du logement du débiteur	278
• Article L. 331-5 du code de la consommation Saisine du juge de l’exécution pour la remise de l’adjudication en cas de saisie immobilière	279
• Article 22 (articles L. 333-1-1 nouveau, L. 333-2 et L. 333-3 du code de la consommation) Effacement des dettes – Déchéance et champ d’application personnel des procédures de surendettement	280
• Article 23 (articles L. 331-7, L. 331-7-1, L. 331-7-2, L. 331-7-3 nouveau, L. 331-8 et L. 331-9 du code de la consommation) Prérogatives de la commission de surendettement – Ouverture d’une procédure de rétablissement personnel	284
• Article 24 (articles L. 332-1, L. 332-2 et L. 332-3 du code de la consommation) Pouvoirs du juge de l’exécution à l’égard des mesures recommandées par la commission de surendettement	293
CHAPITRE II - PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL	297
• Article 25 (article L. 330-1 du code de la consommation) Orientation du débiteur vers la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire	297
• Article 26 (articles L. 332-5, L. 332-6, L. 332-6-1, L. 332-9, L. 332-10 et L. 332-11 du code de la consommation) Déroulement de la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire	302
• Article 26 bis (nouveau) (article L. 331-12 nouveau du code de la consommation) Rapport annuel d’activité des commissions de surendettement	309
• Article 26 ter (nouveau) (article 1756 du code général des impôts) Remise des dettes fiscales dans le cadre d’une procédure de rétablissement personnel	311
CHAPITRE III - FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS	312
• Article 27 (article L. 333-4 du code de la consommation) Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers	312
• Article 27 bis (nouveau) Principe de la création d’une centrale des crédits aux particuliers	324
• Article 27 ter (nouveau) (article L. 332-5 du code de la consommation) Preuve de la consultation du FICP par les établissements de crédit	333
• Article 27 quater (nouveau) (article L. 670-6 du code de commerce) Durée d’inscription au FICP en cas de faillite civile	335
TITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES À L’OUTRE-MER	337
CHAPITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES AU CRÉDIT ET À L’ACTIVITÉ D’INTERMÉDIAIRE	337
• Article 28 (articles L. 315-1 et L. 323-1 du code de la consommation) Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna des dispositions du code de la consommation relatives au crédit et à l’activité d’intermédiaire	337
CHAPITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT	338
• Article 29 (article L. 333-6 du code de la consommation) Application des dispositions relatives au traitement des situations de surendettement dans les collectivités d’outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	339

• <i>Article 30</i> (articles L. 334-1, L. 334-2, L. 334-8, L. 334-9, L. 334-11 nouveau et L. 334-12 nouveau) Dispositions d'adaptation relatives à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon	340
• <i>Article 31</i> (articles L. 334-4 et L. 334-5 du code de la consommation) Dispositions d'adaptation relatives à la Nouvelle-Calédonie	342
• <i>Article 32</i> (article L. 334-7 du code de la consommation) Fonctionnement du FICP en Polynésie française	343
TITRE VI - DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	345
• <i>Article 33 A</i> Commission temporaire d'évaluation de la loi	345
• <i>Article 33</i> (articles L. 121-20-12, L. 141-1, L. 313-14 et L. 313-14-1 du code de la consommation ; article L. 341-2 du code monétaire et financier) Coordinations	347
• <i>Article 34</i> Entrée en vigueur	349
ANNEXE I - AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	351
ANNEXE II - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	361
I. AUDITIONS DE LA COMMISSION SPÉCIALE	361
II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR ET DES MEMBRES DE LA COMMISSION SPÉCIALE	361
III. AUDITIONS DU RAPPORTEUR ET D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION SPÉCIALE ORGANISÉES À BRUXELLES	364
IV. CONTRIBUTION ÉCRITE	365
TABLEAU COMPARATIF	367

RÉSUMÉ DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Créée par le Sénat dans sa séance du mercredi 29 avril 2009, la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, **présidée par M. Philippe Marini** (UMP – Oise), a procédé le même jour à l'audition de **Mme Christine Lagarde**, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et de **M. Martin Hirsch**, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et haut commissaire à la jeunesse.

En outre, **M. Philippe Dominati**, **rapporteur**, et ses collègues ont entendu une **quarantaine** d'institutions, organismes, associations et personnalités au cours de six demi-journées d'auditions. Par ailleurs, une délégation de la commission spéciale s'est rendue à Bruxelles le lundi 25 mai pour y examiner les conditions de fonctionnement du fichier positif géré par la Banque nationale de Belgique. Enfin, le mercredi 27 mai, la commission a procédé à une seconde audition de **Mme Christine Lagarde** et de **M. Martin Hirsch**. Dans le cadre de ces travaux d'une durée totale de **près de 30 heures** ont ainsi été entendues **90 personnes** particulièrement concernées par le projet de loi (1).

Réunie le **mardi 2 juin 2009** (2), la commission spéciale a **adopté** le présent **rapport** ainsi que le **texte n° 448** (2008-2009).

❶ Sur la **proposition de son rapporteur et de son président**, elle a **enrichi le texte du Gouvernement de quatre nouvelles dispositions** portant sur **le taux de l'usure, le fichier positif et le microcrédit** :

- elle a **inséré un article 1^{er} A (nouveau)** afin de rendre légalement et techniquement possible une **réforme du taux de l'usure sur le crédit à la consommation**, qui devrait conduire à **accroître l'attractivité du crédit amortissable** et à **réduire la part du crédit renouvelable** (fusion de tous les types de crédits à la consommation dans un **même ensemble** dont la segmentation [fixée par décret en trois catégories : < 3 000 € / 3 000 € < X < 6.000 € / > 6 000 €] ne résultera que du **montant du prêt sollicité** ; période transitoire de **deux ans** ; **comité ad hoc de suivi** auquel participeront notamment deux parlementaires) ;

- par un **article 27 bis (nouveau)**, elle a décidé que le **principe de la création d'une centrale des crédits aux particuliers**, placée sous la responsabilité de la Banque de France, fera l'objet d'un **rapport** remis au Gouvernement et au Parlement, dans un **délai de trois ans** à compter de la promulgation de la loi, et élaboré par une **commission temporaire d'évaluation** de celle-ci ;

(1) La liste des personnes entendues figure à l'annexe II, page 361, du présent rapport.

(2) Le compte rendu de cette réunion, paru au *Bulletin des commissions* n° 30 du 6 juin 2009, peut être consulté sur le site Internet du Sénat (http://senat.fr/commission/spec/Credit_consommation/index.html).

- elle a prévu que cette **commission**, créée par l'**article 33 A (nouveau)**, serait composée de parlementaires (l'un d'entre eux en étant le président) et de représentants de l'Etat, de la Banque de France, des collectivités territoriales, des établissements de crédits et d'associations délivrant du microcrédit, ainsi que des associations familiales ou de consommateurs ; elle **évaluera les conséquences de la loi** ; son **rapport** précisera les **conditions** dans lesquelles des **données à caractère personnel, complémentaires** à celles figurant dans le FICP et susceptibles de constituer des **indicateurs de l'état d'endettement des personnes physiques ayant contracté des crédits à la consommation**, peuvent être inscrites au sein de ce fichier afin d'**assurer une meilleure information des prêteurs sur la solvabilité des emprunteurs** ;

- afin de donner un nouvel essor au **microcrédit personnel**, elle a ajouté un **article 18 bis (nouveau)** qui le **définit** en mettant l'accent tout à la fois sur l'**objet du crédit**, la **capacité de remboursement** des emprunteurs et l'**accompagnement social** dont ils doivent bénéficier, et qui autorise le *Fonds de cohésion sociale* à **prendre en charge les dépenses d'accompagnement des bénéficiaires** ainsi que les frais d'évaluation de ces opérations.

② Par ailleurs, la commission spéciale a **modifié le texte du Gouvernement** afin de le **préciser** et de le **compléter** sur **trois sujets essentiels** que sont le **renforcement de l'information et de la protection du consommateur**, la **clarification de la « zone grise » commerce-crédit** et, enfin, l'**amélioration du fonctionnement de la procédure de surendettement et du FICP**.

Ainsi, en matière de **publicité**, d'**information préalable** du consommateur et de sa **protection** tant au moment de la **souscription du contrat** qu'à son **issue**, elle adopté les amendements suivants :

- à l'**article 2 (publicité)**, sur proposition de **M. Michel Mercier, M. Claude Biwer, Mme Muguette Dini** et les membres du groupe UC, sous-amendée par le **Gouvernement**, **complément** apporté à la **mention légale** qui devient : « *Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager* », et **extension** aux **publicités orales radiodiffusées** ;

- à l'**article 3 (information précontractuelle de l'emprunteur)**, sur proposition des **mêmes auteurs**, obligation de faire également figurer la **mention légale** dans la **fiche d'information** à fournir pour chaque offre de crédit ;

- à l'**article 4 (explications fournies à l'emprunteur et évaluation de sa solvabilité)**, sur proposition de son **rapporteur**, **impossibilité pour le prêteur d'opposer à l'emprunteur la fiche de dialogue** sauf à ce que les informations qu'elle comporte soient **corroborées par des justificatifs** ;

- à l'**article 5 (formation du contrat de crédit)**, sur proposition de **M. Michel Mercier, M. Claude Biwer, Mme Muguette Dini** et les membres du groupe UC, sous-amendée par le Gouvernement, obligation pour le prêteur d'**agrée**r l'emprunteur en toutes circonstances, la mise à disposition des fonds valant agrément ;

- au même **article 5**, sur proposition du **rapporteur**, **impossibilité pour les opérateurs** de tirer prétexte du prélèvement annuel d'une cotisation pour la détention d'un moyen de paiement ou d'une carte de fidélité associée à un crédit renouvelable pour échapper à la disposition de la loi Chatel du 28 janvier 2005 au terme de laquelle la **non utilisation d'un crédit renouvelable durant un délai de trois ans** sans demande expresse du consommateur de le reconduire, emporte sa **résiliation** ;

- à l'**article 6** (*contenu du contrat de crédit*), sur proposition de **M. Laurent Béteille** et **Mme Brigitte Bout**, insertion d'un **encadré récapitulatif des caractéristiques essentielles du crédit** à la **première page du contrat** de crédit ;

- à l'**article 7** (*exécution du contrat de crédit*), sur proposition des **mêmes auteurs**, obligation pour le prêteur, **au moins une fois par an**, d'informer l'emprunteur sur le **montant du capital restant dû pour chaque crédit**.

S'agissant ensuite de **l'offre et de l'utilisation du crédit sur le lieu de vente**, la commission spéciale a adopté les propositions suivantes de son **rapporteur** :

- à l'**article 4**, **trois obligations supplémentaires imposées au prêteur** : que les explications fournies à l'emprunteur et l'évaluation de sa solvabilité se fassent dans des **conditions garantissant la confidentialité des échanges** ; que les **personnes chargées de cette tâche soient dûment formées** à la distribution du crédit à la consommation et à la prévention du surendettement ; que ces personnes soient **inscrites sur un registre** mis à la disposition de l'autorité de contrôle sur le lieu de vente ;

- au même **article 4**, **garantie que le consommateur** qui se voit proposer un crédit renouvelable **puisse disposer de la faculté** de souscrire une offre de **crédit amortissable alternative** dès lors que le **montant de ses achats dépasse un seuil** fixé par décret (le Gouvernement ayant évoqué 1 000 euros) ;

- à l'**article 5**, assujettissement des **cartes de paiement bancaires** auxquelles est associée une **réserve de crédit renouvelable aux mêmes obligations de paiement au comptant « par défaut »** que le texte du Gouvernement impose aux cartes de fidélité-paiement-crédit.

En ce qui concerne enfin le **fonctionnement de la procédure de surendettement** et du *Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers* (FICP), la commission spéciale :

- à l'**article 20** (*composition de la commission de surendettement*), sur la proposition de **M. Laurent Béteille** et **Mme Brigitte Bout**, a **conféré le droit de vote** au **juriste** et au **conseiller en économie sociale et familiale** et prévu que chaque commission adopte un **règlement intérieur** qui sera **rendu public** ;

- à l'**article 21** (*procédure devant la commission de surendettement*), sur la proposition de **Mme Muguette Dini**, a ajouté les **frais de garde** et de **déplacements professionnels** à la liste des dépenses devant constituer le « **reste à vivre** » et, sur la proposition de **Mme Nicole Bricq** et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, a prévu le **rétablissement des droits à l'aide personnalisée au logement dès la recevabilité du dossier** de surendettement, le déblocage de l'APL s'effectuant alors au profit du bailleur ;

- aux **articles 21, 24** (*pouvoirs du juge de l'exécution*) et **26** (*déroulement de la procédure de rétablissement personnel*), sur la proposition de **son rapporteur**, a harmonisé, à toutes les phases des procédures de surendettement, qu'elles relèvent de la commission ou du juge (homologation, contrôle normal ou procédure de rétablissement personnel, avec ou sans liquidation judiciaire), la possibilité d'inviter le **débiteur**, si la situation l'exige, à **solliciter une mesure d'aide ou d'action sociale**, notamment une **mesure d'accompagnement social personnalisé** qui fournit une aide à la gestion des prestations sociales ;

- sur la proposition de **son rapporteur**, a inséré un **article 26 bis** (*nouveau*), instituant une **obligation**, pour les commissions de surendettement, d'établir leurs **rapports d'activité annuels**, lesquels seront **synthétisés** par la **Banque de France** dans son rapport annuel au président de la République et au Parlement ;

- à l'**article 27** (*FICP*), enfin, sur la proposition de **Mme Brigitte Bout** et **M. Laurent Bêteille**, a précisé que, conformément à l'état du droit positif, **l'inscription au FICP ne doit pas conduire à ce qu'une personne ne puisse, par ce seul et unique fait, obtenir un prêt** et, sur la proposition de **son rapporteur**, a prévu la **traçabilité des consultations du FICP** réalisées par les établissements de crédit pour **vérifier la solvabilité de l'emprunteur** avant la conclusion du contrat.

Mesdames, Messieurs,

La consommation des ménages est traditionnellement un des piliers de l'économie française : elle a un effet accélérateur dans les phases d'expansion ; elle soutient opportunément l'activité dans les périodes plus difficiles, distinguant notre pays parmi les grandes puissances de la planète. Mais le dynamisme des consommateurs français ne résulte pas seulement d'une originalité culturelle qui serait inhérente à l'esprit national : il s'appuie aussi sur la confiance qu'autorise un dispositif légal particulièrement protecteur de leurs intérêts.

Il en est ainsi de la législation relative au crédit à la consommation. Si les ménages français sont entrés assez tardivement dans le modèle moderne de recours à cet outil, aujourd'hui indispensable à la gestion prévisionnelle de leurs budgets, et s'ils l'utilisent de manière plus raisonnée que nombre de leurs voisins, ils bénéficient cependant d'un cadre législatif et réglementaire qui figure parmi les plus complets de l'Union européenne. C'est dire l'attention que les autorités nationales, les représentants des consommateurs et les opérateurs de crédit ont accordé à la longue négociation qui, durant six années, a conduit à l'adoption de la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil.

Le présent projet de loi vise à transposer en droit interne les éléments de ce texte communautaire. Bien que d'harmonisation maximale, ce dernier ne vient pourtant modifier que marginalement les dispositions structurantes de la législation nationale, même s'il rend nécessaire de modifier un très large pan du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation consacré au crédit à la consommation. Aussi le Gouvernement a-t-il eu pour ambition de saisir cette opportunité pour aller plus loin qu'une simple transposition, afin de responsabiliser davantage les acteurs du crédit, qu'il s'agisse des emprunteurs ou des prêteurs. En outre, il a choisi d'apporter à la procédure de surendettement diverses améliorations tendant à en renforcer l'efficacité et à en accélérer le traitement.

Car en effet, si le crédit à la consommation ne constitue pas, loin s'en faut, un problème macroéconomique, il n'est pour autant pas exempt d'excès qui conduisent trop de nos concitoyens, et souvent les plus fragiles, à des situations individuelles insoutenables qui les plongent dans le surendettement.

Depuis le début du siècle, pas moins de cinq lois ont tenté de mieux réguler le secteur, qu'une segmentation accrue entre crédit affecté et crédit renouvelable a progressivement déséquilibré. Il est aujourd'hui patent qu'une

publicité agressive soutenant un « business model » critiquable à bien des égards exclut d'un accès au crédit responsable les ménages les plus modestes. Ceux-ci sont non seulement privés des moyens de gérer raisonnablement leurs budgets, mais même encouragés par nombre d'opérateurs à se tourner vers la forme de crédit la plus préjudiciable à leur pouvoir d'achat, le crédit renouvelable. Loin d'être resté un outil d'appoint utilisé brièvement pour traverser une période financièrement tendue, ce qui justifie des taux d'intérêt élevés, il est devenu pour certains un mode de fonctionnement habituel et, ce faisant, un piège financier.

Depuis plusieurs années, les associations de consommateurs s'élèvent contre ce dévoiement et réclament un encadrement plus rigoureux du crédit renouvelable. Confrontés localement aux drames que vivent certains de leurs administrés, les parlementaires appellent eux aussi à un assainissement. Ainsi, au Sénat, pas moins de cinq propositions de loi ont été déposées depuis la rentrée parlementaire d'octobre 2008, émanant de nombre de nos collègues emmenés par M. Philippe Marini, M. Claude Biwer, M. Charles Revet, Mme Nicole Bricq et M. Michel Mercier.

C'est pour répondre à cette impérieuse attente que le présent projet de loi, présenté par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et haut commissaire à la jeunesse, vise à mieux adapter les formes de crédit à la consommation aux besoins des emprunteurs. Il s'agit d'une nécessité sociale, mais aussi d'une nécessité économique : la confiance des consommateurs, évoquée précédemment, doit être préservée pour continuer à soutenir l'activité.

C'est dans cette perspective que s'est inscrite votre commission spéciale. Elle a conduit un important travail d'auditions de toutes les parties prenantes – institutions publiques, associations de consommateurs et d'accompagnement de publics fragiles, banques et établissements de crédit, professionnels du crédit, experts juridiques et économiques...¹ qui lui a permis de cerner les enjeux, de former son jugement et d'élaborer ses propositions. A cet égard, il lui est apparu nécessaire, pour contribuer à atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement (« *Plus d'accès, moins d'excès* »), de porter le débat sur des thèmes que n'abordait pas le projet de loi initial, notamment la fixation du taux de l'usure, la perspective de création d'un fichier positif ou encore le développement du microcrédit personnel.

Avant d'aborder l'examen des articles du projet de loi et des amendements, votre commission spéciale vous propose de resituer celui-ci dans son contexte économique, juridique et communautaire général, de présenter les cinq propositions de loi sénatoriales qu'elle a examinées, de présenter les grandes lignes du projet de loi et de résumer les principales modifications qu'elle y a apportées.

¹ Voir la liste des personnes auditionnées en annexe II, page 361.

I. AMORTIR LA CRISE AVEC UN CRÉDIT FLUIDE ET MAÎTRISÉ

Dans une économie moderne, **il serait préjudiciable pour l'activité que les ménages soient obligés de financer tous leurs achats à partir d'une épargne préexistante**. Une telle situation ne prévaut guère que dans certains grands pays émergents dont les systèmes financiers sont peu développés, qui connaissent en conséquence un excédent structurel d'épargne (permettant de financer la consommation des pays riches) et dont le schéma de croissance repose essentiellement sur le dynamisme des exportations.

Ainsi que le rappelle Jean-Paul Redouin¹, « **le crédit est sain quand il anticipe une évolution durable et permanente des revenus et contribue à lisser dans le temps des chocs temporaires** ». En revanche, « *il devient nocif quand il se fonde sur une extrapolation excessive de valeurs d'actifs qui atteignent des niveaux spéculatifs* ». Dans la période précédant la crise actuelle, les ménages de nombreux pays ont été incités à gager un patrimoine immobilier dont la valeur augmentait fortement pour obtenir de nouveaux crédits à la consommation. Puis ces ménages ont été confrontés à de graves problèmes de solvabilité à la suite du retournement immobilier.

En **France**, l'endettement global des ménages, demeuré contenu, ne semble pas porteur d'un quelconque risque macroéconomique du fait d'un excès d'endettement, même si le **crédit à la consommation** est devenu un produit banal pour les ménages puisque fin 2008, **plus de 30 % d'entre eux** détenaient un crédit de ce type². Par ailleurs, l'impact sur la croissance du crédit à la consommation n'est potentiellement pas négligeable ; selon certaines estimations, les **dépenses financées** grâce à lui représenteraient environ **5 % du PIB**³.

Dans les années qui viennent, il semble que les ménages seront appelés à emprunter davantage pour contrecarrer les effets récessifs à court terme du rétablissement attendu des comptes publics, avec moins de dépenses et, probablement, des prélèvements accrus sur les ménages. Pourvu que des garde-fous permettent de contenir le nombre de cas de surendettement, qui ne paraît pas s'autoréguler à un niveau socialement satisfaisant, **le recours accru à un crédit fluide apparaît non seulement souhaitable pour la croissance, mais encore largement soutenable à terme, la situation des ménages français figurant aujourd'hui parmi les plus saines**.

L'objectif de la réforme est de « prêter mieux sans prêter moins ». Votre commission estime même qu'**il faudra « prêter mieux et prêter plus »**.

¹ Sous-gouverneur de la Banque de France, lors du colloque intitulé « Rôle et importance économique du crédit à la consommation » organisé le 10 février 2009 à l'Assemblée nationale.

² Auxquels peut-on ajouter les 10 % des ménages utilisant uniquement le découvert bancaire.

³ La production de crédit à la consommation aurait représenté 95 milliards d'euros en 2007, selon le rapport intitulé « Pour un développement responsable du crédit renouvelable en France » fait par Athling Management pour le Comité consultatif du secteur financier (décembre 2008).

A. UNE DEMANDE DES MÉNAGES FRAGILISÉE À L'HORIZON 2010-2011...

L'effet restrictif de la rigueur budgétaire qui, vraisemblablement, succèdera aux plans de relance devra être amorti par une augmentation de la demande des ménages supérieure à celle de leurs revenus. Il conviendra donc de préserver et soutenir leur accès au crédit, d'autant plus que :

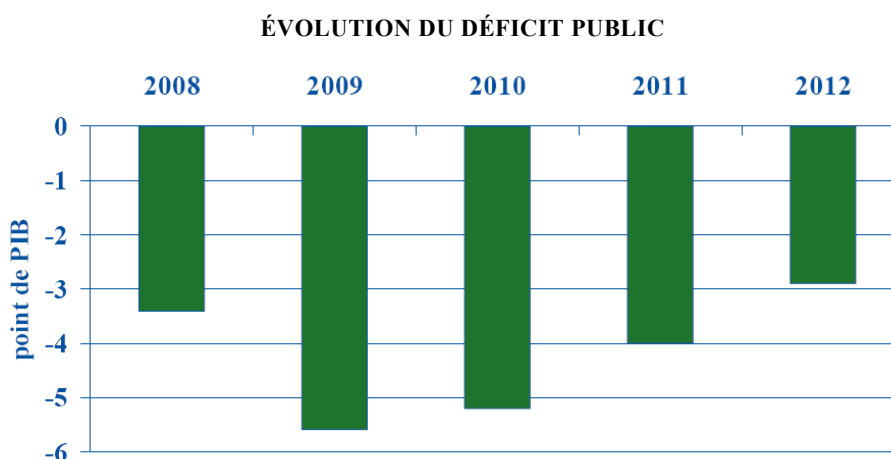
- leur appétence risque d'être limitée dans le contexte d'une reprise sinon hypothétique, du moins peu vigoureuse, avec un chômage en forte hausse ;
- certains secteurs de l'économie française apparaissent comme très vulnérables à une contraction du crédit.

1. Des ménages à soulager du poids d'un rétablissement ultérieur des comptes publics sur leur revenu disponible

a) Dans le contexte d'une réépargne publique à venir...

A partir des années 2010-2011, les pouvoirs publics devront retourner avec une détermination nouvelle à leur objectif de rétablissement des comptes en raison d'un fort accroissement de la dette, qui passerait de 67,3 % en 2008 à 77,5 % en 2010 d'après la dernière prévision gouvernementale¹.

Ces chiffres sont en outre sur le point d'être révisés à la hausse puisqu'ils reposent sur une prévision de croissance (- 1,5 % en 2009 et + 1 % en 2010) à laquelle de gouvernement a renoncé (- 3 % finalement annoncés pour 2009) et qui s'avérait de toute façon supérieure au consensus des conjoncturistes (- 1,8 % en 2009 et + 0,6 % en 2010).



Source : MINEFE - Second projet de loi de finances rectificative pour 2009 - 4 mars 2009

¹ Prévission associée au second projet de loi de finances rectificative pour 2009, examiné en Conseil des ministres le 4 mars 2009.

Afin de rétablir les comptes conformément aux prescriptions des critères de Maastricht, qui prohibent normalement tout endettement supérieur à 60 % du PIB et tout déficit public annuel supérieur à 3 % du PIB, les pouvoirs publics seront simultanément incités – dans une proportion dont on ne peut préjuger – à rehausser les prélèvements obligatoires et à diminuer la dépense publique, notamment les prestations sociales et de chômage ainsi que, d’une façon générale, les dépenses auxquelles des ménages sont susceptibles de pourvoir directement (dépenses non régaliennes).

Dans cette perspective, le revenu disponible des ménages souffrira inexorablement de la réépargne publique. Il importera cependant que leur consommation puisse contribuer positivement à la demande globale et à la croissance, alors même que l’évolution de leurs revenus sera contrainte.

b) ...une désépargne privée pourrait soutenir la croissance...

Le rôle potentiel de la consommation dans la croissance du PIB, dont elle représente plus de la moitié, est évidemment majeur.

DÉCOMPOSITION DU PIB EN FRANCE (2006-2007)

	2006		2007	
	Md€	Part du PIB	Md€	Part du PIB
PIB	1.807,5	-	1.892,2	-
Consommation des ménages	1.002,0	55,4 %	1.047,4	55,4 %
Investissement	376,0	20,8 %	406,3	21,5 %
Consommation des administrations publiques	422,6	23,4 %	438,0	23,1 %
Exportations	484,5	26,8 %	501,9	26,5 %
Importations	-507,3	-28,1 %	-538,3	-28,4 %

Source : Sénat, Service des études économiques - Données INSEE

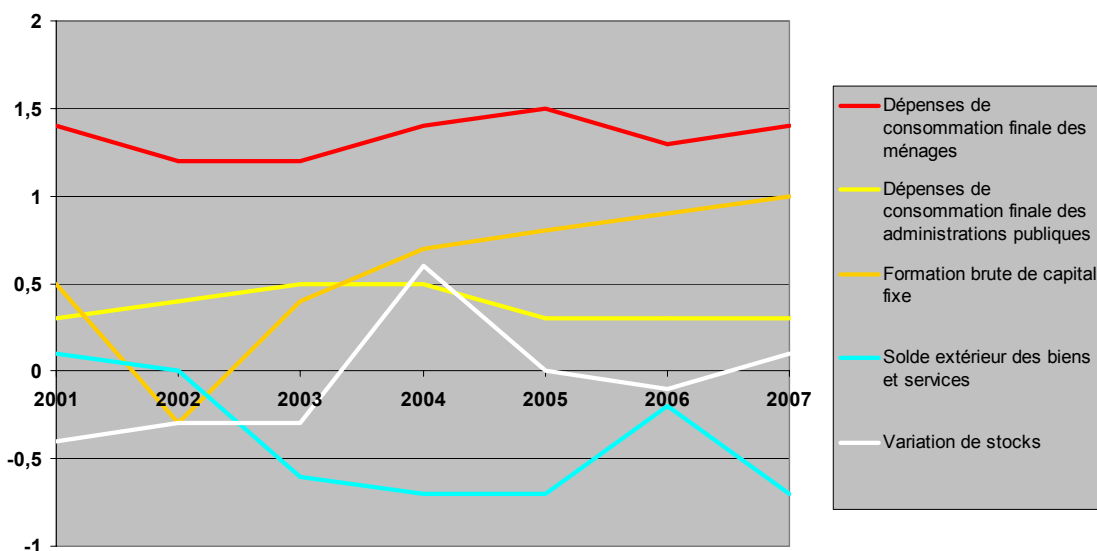
Comme en témoigne le graphique de la page suivante, cette prééminence se retrouve dans les contributions à la croissance du PIB, celle de la consommation des ménages ayant par exemple oscillé entre 1,2 et 1,5 point de PIB de 2001 à 2007, pour une croissance totale du PIB comprise entre 1 % (2002) et 2,5 % (2004).

D’après le rapport Athling¹, la production de **crédit à la consommation** a représenté 95 milliards d’euros en 2007, soit environ **9 % de la consommation des ménages et 5 % du PIB**. Les variations de production de crédit ont dès lors un impact direct sur la croissance. A titre d’illustration, la baisse cumulée de 12 % de la production de crédit à la consommation

¹ *Rapport intitulé « Pour un développement responsable du crédit renouvelable en France » - Athling Management pour le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) - Décembre 2008.*

enregistrée d'octobre 2008 à février 2009 équivaldrait à une diminution du PIB de près d'un point¹.

CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE DU PIB DES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA DEMANDE



Source : Sénat, Service des études économiques - Données INSEE

Afin de soutenir la croissance, il apparaît clairement qu'**une « désépargne privée » s'avèrera nécessaire² pour compenser l'effet récessif à court terme d'une réépargne publique ultérieure**. La traduction macroéconomique de ce mouvement sera celle d'une diminution de la dette publique concomitante à une augmentation de la dette privée dans le cadre d'un endettement total dont l'évolution serait plus inerte.

Indiquons à ce stade que la décomposition de la dette des différents pays de l'Union européenne est très diversifiée :

¹ « L'utilité économique du crédit consommation en France » - Nicolas Pécourt - Revue Banque, mai 2009.

² L'évolution des contributions de l'investissement et du commerce extérieur seront toutefois susceptibles de jouer en atténuation – ou en aggravation – du degré de nécessité.

DETTE DES AGENTS DANS LA ZONE EURO À 12* (2007)

(En % du PIB)	Dette publique	Dette privée**	Total
Belgique	84,9 %	118 %	202,9 %
Allemagne	65,0 %	125 %	190,0 %
Irlande	25,1 %	218 %	243,1 %
Grèce	93,4 %	101 %	194,4 %
Espagne	36,2 %	200 %	236,2 %
Italie	105,0 %	108 %	213,0 %
France	64,2 %	140 %	204,2 %
Pays-Bas	46,8 %	205 %	251,8 %
Autriche	59,9 %	135 %	194,9 %
Portugal	64,4 %	200 %	264,4 %
Finlande	35,3 %	118 %	153,3 %
<i>Moyenne</i>	<i>61,8 %</i>	<i>151,6 %</i>	<i>213,4 %</i>

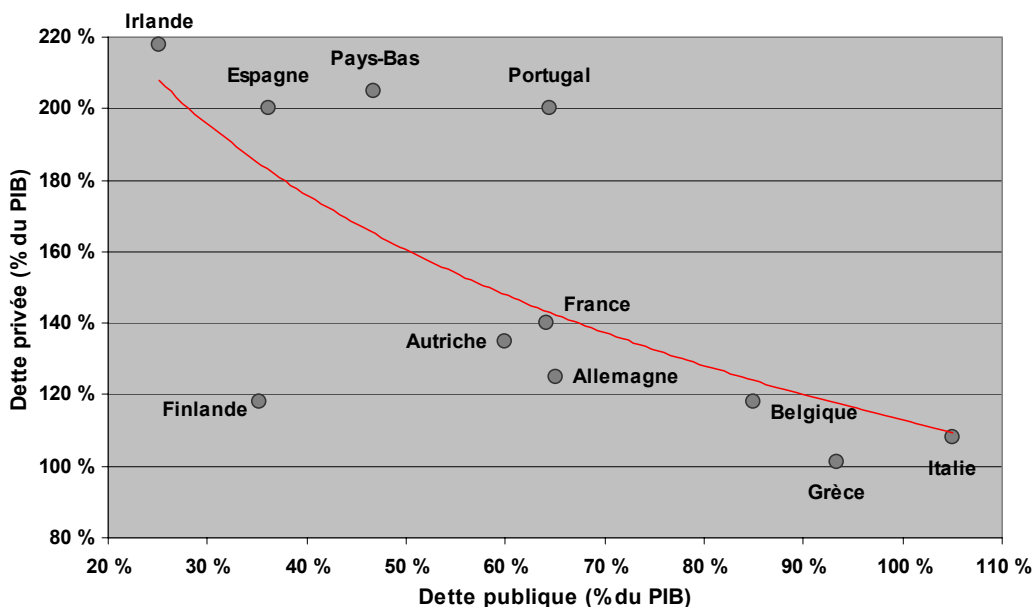
* Hors Luxembourg

** Dette du secteur privé non financier, c'est-à-dire des ménages et des entreprises.

Source : Sénat - Rapport d'information n° 342 (2008-2009) fait par MM. Joël Bourdin et Yvon Collin au nom de la Délégation du Sénat pour la planification et intitulé « La coordination des politiques économiques en Europe (tome 2) : surmonter le désordre économique en Europe ».

D'un point de vue statique, une certaine **substituabilité** se fait jour **entre dette privée et dette publique** dans la zone euro, la France accusant dans cette perspective une certaine « **préférence** » pour la dette publique.

ENDETTEMENT DANS LA ZONE EURO (2007) : SUBSTITUABILITÉ STATIQUE

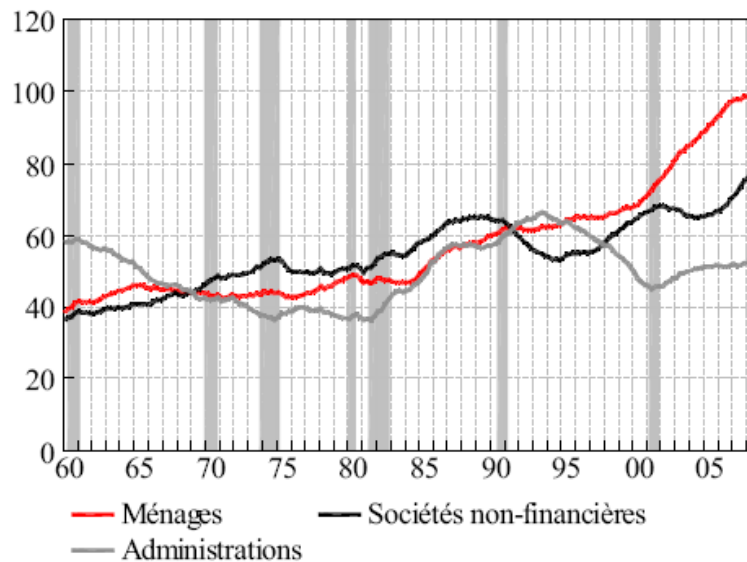


Source : Sénat - Service des études économiques

NB : la courbe de tendance descendante indique une corrélation inverse entre endettements public et privé.

Dans une approche dynamique, la relation inverse entre l'endettement privé et l'endettement public s'est vérifiée aux Etats-Unis à partir des années quatre-vingt-dix, ainsi que le montre le graphique suivant :

ENDETTEMENT DU SECTEUR NON FINANCIER AUX ÉTATS-UNIS :
SUBSTITUABILITÉ DYNAMIQUE
(en % du PIB)



Source : Société générale

Pour l'avenir, **la fluidité du crédit sera primordiale en France** afin de permettre aux ménages de contribuer positivement à la croissance dans un contexte où, d'une part, des pressions s'exerceront nécessairement sur leurs revenus et où, d'autre part, les établissements de crédit, dont les bilans apparaissent fragilisés par la crise financière, seront susceptibles de manifester une prudence accrue.

Cet **accès au crédit** constitue donc un **enjeu majeur**, même si un fort aléa pèse sur l'évolution de la propension moyenne des ménages à consommer leur revenu et, corrélativement (cf. encadré suivant), sur leur appétence pour le crédit.

RELATIONS ENTRE PROPENSION À CONSOMMER, ÉPARGNE,
RECOURS AU CRÉDIT ET ENDETTEMENT DES MÉNAGES

Au niveau macroéconomique, **le revenu des ménages se distribue entre consommation et épargne**, cette dernière étant obtenue en retranchant la consommation des ménages de leur revenu disponible :

- épargne = revenu disponible – consommation.

L'épargne financière obéit aux égalités suivantes :

- épargne financière = épargne - investissement des ménages (logement)
- épargne financière = placements financiers + remboursements des crédits anciens - crédits nouveaux.

Par ailleurs, on définit ainsi la propension moyenne à consommer et le taux d'épargne des ménages :

- propension moyenne à consommer = consommation finale des ménages / revenu disponible des ménages
- taux d'épargne des ménages = épargne des ménages / revenu disponible des ménages.

L'addition du taux d'épargne des ménages et de leur propension moyenne à consommer donne donc 100 % ; par exemple, en France, la propension moyenne à consommer des ménages gravite autour de 84 % et le taux d'épargne est proche de 16 %.

Concernant le taux d'épargne, il vient l'égalité suivante :

- taux d'épargne = taux d'épargne financière (rapport entre la capacité de financement des ménages et leur revenu disponible)
+ taux d'épargne non financière (rapport entre l'achat de logement¹ et le revenu disponible)
– taux de recours au crédit (rapporté au revenu disponible).

Il en résulte que le **taux de recours au crédit** (c'est-à-dire le flux net d'endettement rapporté au revenu disponible brut) et le **taux d'épargne des ménages** sont **négativement corrélés**. En effet, toutes choses étant égales, une augmentation du taux de recours au crédit suppose une diminution équivalente du taux d'épargne (ou une augmentation de la propension à consommer), et réciproquement. Or, dans la durée, l'évolution du taux de recours au crédit (*flux* de crédits nouveaux / revenu disponible) détermine le taux d'endettement (*stock* de crédits en cours d'amortissement / revenu disponible).

Une diminution du taux d'épargne (ou une augmentation de la propension moyenne à consommer) durable tend donc à se traduire, à terme, par une augmentation du taux d'endettement (et inversement).

c) ...et compenser, dans une certaine mesure, le cantonnement de l'« Etat-providence »

Dans une approche cette fois microéconomique, le lien entre le développement du crédit et un certain retrait de l'Etat providence a pu être établi.

Au cours des années soixante à soixante-dix, les différents aspects de « l'inclusion sociale » (versement des salaires, protection contre les risques maladie et chômage) ont nécessité une **intermédiation bancaire croissante** ; ce mouvement a pu être qualifié de « *financiarisation des rapports sociaux* » (Servet, 2004).

Dans ce contexte, le rôle social du crédit s'est alors affirmé pour satisfaire deux types de besoins : d'abord, le **besoin de promotion** (achat de biens ou de services, y compris de formations), puis, après les « *Trente glorieuses* », le **besoin de protection**, qui selon certains auteurs « *s'affirme progressivement comme une finalité majeure* »².

¹ Ou l'achat de biens de production pour l'entreprise individuelle.

² Voir « La pauvreté dans les sociétés financiarisées » - Georges Gloukoviesoff - *Regards croisés sur l'économie* n° 4 - La Découverte, 2008.

En effet, les solidarités traditionnelles sont devenues moins facilement mobilisables tandis que le rôle protecteur de l'Etat, soumis à une contrainte budgétaire croissante, a fait l'objet de certaines remises en cause (par exemple sur le plan de la santé), alors même que, d'une part, les standards de consommation et de bien-être continuaient à progresser et que, d'autre part, un chômage de masse s'instaurait, engendrant de nombreuses situations de précarité professionnelles et familiales.

Dans un récent rapport¹, le Conseil économique, social et environnemental observe ainsi que *« depuis quelque temps, certains établissements financiers proposent des crédits spécifiques dédiés à la santé en matière de soins dentaires, optiques, prothèses auditives, permettant aux assurés de financer les dépenses restant à leur charge après remboursement de la sécurité sociale et/ou de leurs mutuelles.*

« Ce crédit est distribué avec un TEG de 5,90 %. Les associations de consommateurs ne manquent pas de dénoncer ces nouveaux types de crédit, rendus possibles par l'augmentation régulière des « restes à charge » même pour les personnes ayant souscrit des complémentaires, comme un pas supplémentaire vers la « marchandisation » de la santé.

« Le recours au crédit se substitue donc parfois à la diminution ou à la suppression de prestations versées par des mutuelles ou des complémentaires retraites que des personnes en difficulté financière ont été contraintes d'abandonner. En cas de difficultés financières supplémentaires, les effets seront cumulatifs et donc très périlleux... Pourtant, les emprunteurs y voient la solution à leurs problèmes sans en mesurer, la plupart du temps, réellement les dangers ».

Si les administrations publiques se trouvent soumises, les années à venir, à une forte contrainte de désendettement, on ne peut exclure que des tensions importantes se portent sur des dépenses publiques substituables, c'est-à-dire correspondant à des besoins susceptibles d'être plus ou moins satisfaits par des initiatives ou un financement privés, dont les chapitres les plus importants concernent la santé et l'éducation.

Finalement, un **accès fluidifié au crédit** pourrait non seulement présenter un **intérêt macroéconomique immédiat** (soutenir la demande), mais encore aider à **satisfaire certains besoins essentiels des particuliers**, voire **conditionner une élévation de la croissance potentielle** qui dépend largement de la proportion de la population recevant un enseignement supérieur de qualité, le cas échéant financé au moyen du crédit².

¹ Rapport présenté en 2007 par Mme Pierrette Crosemarie et intitulé « Le surendettement des particuliers ».

² C'est aujourd'hui une pratique courante dans la plupart des grandes démocraties libérales, quoique principalement dispensée sous forme de prêts publics. Dans les pays de l'OCDE, l'accroissement des taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur s'est accompagné d'une diminution de la part publique du financement des établissements concernés. Selon la moyenne établie sur la base des 18 pays de l'OCDE dont les données tendanciennes sont disponibles, la part publique du financement des établissements d'enseignement supérieur a régressé entre 1995

2. L'aléa du comportement de consommation des ménages en temps de crise

D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, le crédit à la consommation permettrait aux ménages de lisser les fluctuations de leur consommation et donc de la conjoncture : *« Les ménages essaient en général de maintenir un rythme de consommation à peu près constant. Mais les évolutions de pouvoir d'achat, elles, peuvent être heurtées, au gré des variations de revenus ou des prix de détail. Les ménages ont alors deux possibilités pour maintenir leurs dépenses : puiser dans leur épargne, ou recourir au crédit à la consommation. Ainsi, les fluctuations de la demande de crédit à la consommation contribuent à stabiliser la consommation et donc la conjoncture économique globale ».*

La façon dont la consommation réagit aux variations du pouvoir d'achat a largement inspiré la littérature économique, en premier lieu Keynes dont la « loi psychologique fondamentale » peut être ainsi formulée : lorsque le revenu s'accroît, la consommation augmente dans des proportions moins importantes (*i.e.* la propension marginale à consommer est inférieure à la propension moyenne à consommer). En d'autres termes, les ménages épargnent une part croissante de leur revenu au fur et à mesure que celui-ci s'accroît. Réciproquement, en cas de crise, le taux d'épargne diminuerait.

Une conséquence de cette loi psychologique fondamentale est que la propension moyenne à consommer des ménages devrait baisser au fur et à mesure que les revenus augmentent, mais ce pronostic n'est pas entièrement validé par les données économiques, surtout à long terme. En effet, la propension moyenne à consommer témoigne d'une certaine stabilité et l'on ne relève symétriquement pas de tendance à l'augmentation du taux d'épargne des ménages lorsque leur revenu se trouve en constante progression.

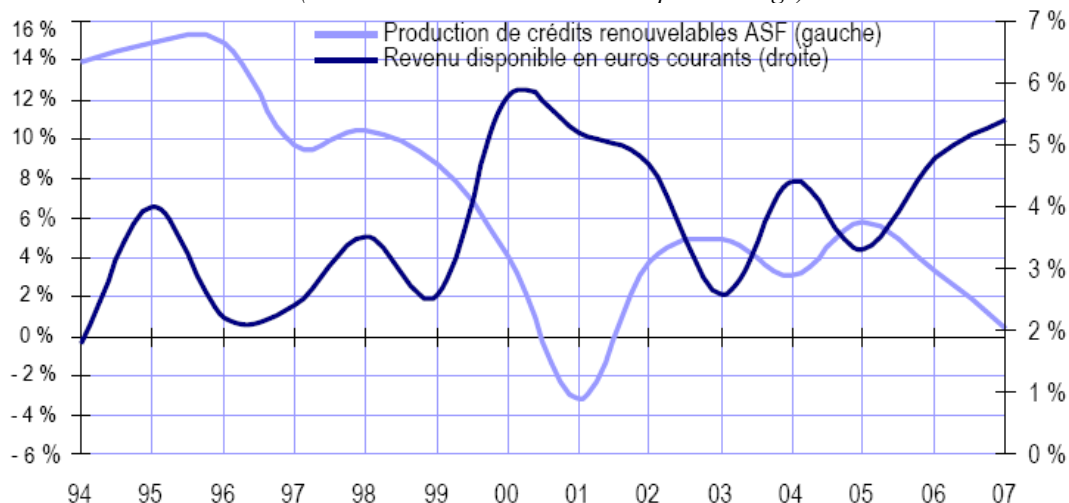
A court terme, la propension moyenne à consommer peut cependant connaître des variations importantes, dont le revenu constitue un des déterminants. Ainsi, une étude récente suggère que le comportement des ménages en matière de recours au crédit renouvelable¹ serait contracyclique au regard de l'évolution de leur revenu disponible brut :

(79 %) et 2005 (73 %). Cette diminution s'explique essentiellement par une tendance qui s'est observée jusqu'alors dans des pays non européens, à savoir des frais de scolarité plus élevés et une plus grande participation des entreprises au financement des établissements d'enseignement supérieur.

¹ Il existe une corrélation entre propension moyenne à consommer et recours au crédit (voir l'encadré supra).

PRODUCTION DE CRÉDITS RENOUVELABLES DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT SPÉCIALISÉS ET REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES

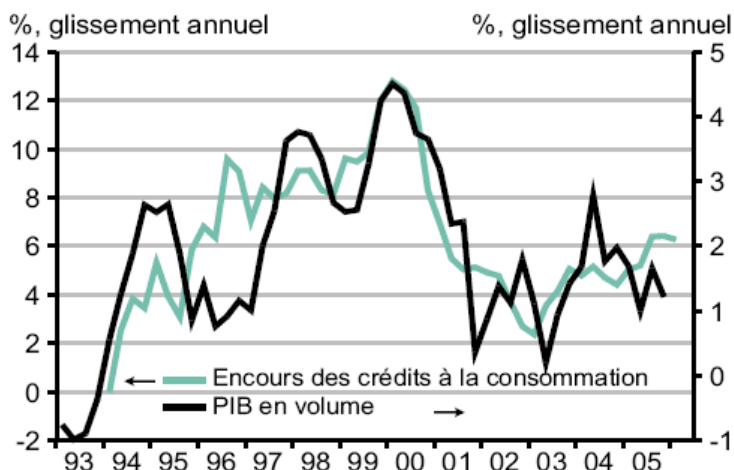
(Taux de croissance annuels en pourcentage)



Source : Rapport Athling Management, d'après INSEE, ASF

Mais si l'on compare l'orientation générale, à moyen terme, du volume des crédits à la consommation avec celle de la croissance, la dynamique semble s'inverser et le recours au crédit prendre un tour globalement procyclique :

CRÉDIT À LA CONSOMMATION ET CROISSANCE



Source : BNP-PARIBAS d'après INSEE, Banque de France

C'est que **la propension moyenne à consommer n'est pas déterminée par le seul revenu.**

D'ailleurs, après Keynes, un second type d'approche théorique renvoie au modèle de revenu permanent (Friedman) ou de cycle de vie (Brumberg et Modigliani, 1954) dans lesquels **les dépenses de consommation résultent d'un arbitrage intertemporel et sont peu sujettes aux variations du revenu courant.**

On estime aujourd'hui que la propension moyenne à consommer varie notamment en fonction :

- du **revenu** : une augmentation (diminution) du revenu tendrait plutôt à diminuer (augmenter) la propension moyenne à consommer ;

- de données psychologiques à déterminants essentiellement économiques : le « moral des ménages », fortement corrélé aux **anticipations de croissance, d'activité et d'emploi** ;

- d'**anticipations d'inflation** : plus l'inflation attendue est forte, plus la propension à consommer est forte, car le pouvoir d'achat des encaisses s'érode ;

- d'anticipations concernant les finances publiques : leur impact (en application du principe d'équivalence ricardien¹), souvent évoqué, est néanmoins plus incertain.

Si la reprise attendue en 2010 permet de poursuivre l'assainissement des finances publiques, elle pourrait être de nature à encourager les ménages à consommer une part accrue de leur revenu, d'autant plus que se manifesteraient des tensions inflationnistes engendrées par une demande de produits de base à nouveau orientée à la hausse.

Mais en revanche, si la reprise tarde à se manifester, le « moral des ménages » se trouverait assombri par les perspectives d'emploi, ce qui favoriserait les comportements d'épargne, d'autant plus que l'inflation serait alors susceptible d'atteindre un point bas propice, lui aussi, à la thésaurisation².

En conclusion, **il n'est pas certain que la crise économique, dans ses prolongements, pousse les ménages à diminuer leur épargne et à augmenter leur endettement dans le contexte d'une stagnation ou d'une diminution du revenu disponible.**

Dans l'hypothèse d'une plus grande frilosité des ménages, il importerait d'autant plus que leur accès au crédit demeure aisé, sinon incitatif.

3. Aperçu des dépendances sectorielles au crédit à la consommation

S'il est difficile de quantifier exactement les destinations des crédits à la consommation, on estime qu'ils ont trois types d'affectations principales : le

¹ Selon ce théorème, une augmentation de la dette publique ne manquerait pas de se traduire par une augmentation ultérieure des impôts, destinée au remboursement. Dès lors, les agents économiques bénéficiaires d'une politique budgétaire expansionniste auraient d'abord tendance à épargner davantage en prévision de futures hausses d'impôts. Inversement, une baisse du déficit public entraînerait celle du taux d'épargne.

² En outre, l'assainissement des finances publiques serait alors moins crédible.

financement automobile, l'équipement et l'aménagement de l'habitat, et le financement des autres biens et services ainsi que la trésorerie des ménages.

Selon les secteurs de production et le type d'emprunt, le crédit à la consommation est un instrument participant de façon plus ou moins importante à la formation de la demande :

- environ 75 % des ventes de véhicules neufs se font à crédit, dont les 2/3 sont financés sur le lieu de vente par un crédit affecté ; plus de 50 % des ventes de véhicules d'occasion se font également à crédit¹ ;

- le crédit renouvelable finance 40 % du chiffre d'affaires de la vente par correspondance (VPC), 25 % de celui de la distribution spécialisée², 10 % de celui des grands magasins et 5 % de celui des hypermarchés³.

B. ... MAIS UNE MARGE DE RECOURS AU CRÉDIT QUI DEMEURE IMPORTANTE ...

1. Des ménages relativement peu endettés en France...

Alors qu'elle contribue à hauteur de **15 % au PIB européen**, la **France représenterait 12 %⁴ du marché du crédit à la consommation** dans l'Union européenne. Ce décalage se retrouve aussi bien dans les niveaux relatifs de l'épargne et du taux d'endettement général des ménages que dans la mesure du recours au crédit à la consommation.

a) Un recours au crédit dynamique mais comparativement modéré...

Le décalage précité se retrouve d'abord dans le **taux d'épargne** des ménages⁵ français, situé à **environ 16 %**. Dans la période récente, une **diminution sensible du taux d'épargne** a pu être constatée au sein de la plupart des **grands pays de l'OCDE**, mouvement dont **la France est un des rares pays à s'être tenu à l'écart**, comme en témoigne le graphe suivant retraçant le taux d'épargne net⁶ des ménages depuis 1993.

¹ Nicolas Pécourt, article cité.

² Magasins de meubles, de bricolage, d'équipements électroménagers ou de sport.

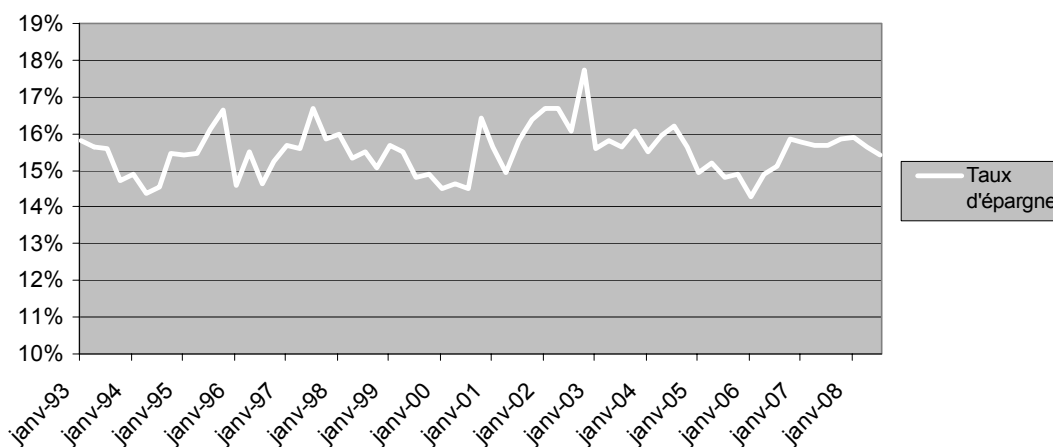
³ Rapport Athling.

⁴ Ibid.

⁵ Le taux de recours au crédit et le taux d'épargne des ménages sont négativement corrélés (voir encadré supra).

⁶ Épargne nette de la consommation de capital fixe (amortissement) des ménages.

UN TAUX D'ÉPARGNE QUI GRAVITE AUTOUR DE 15,5 % (en pourcentage du revenu disponible de ménages)

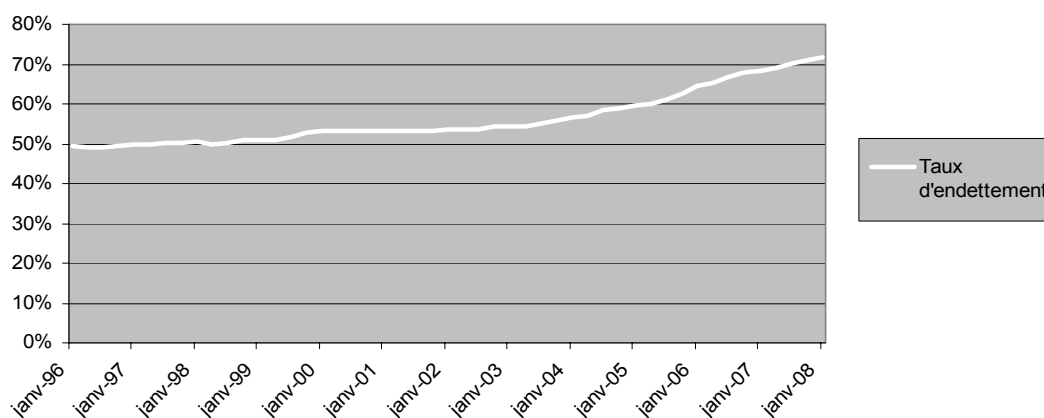


Source : Sénat, service des études économiques - Données INSEE

De 2001 à 2007, le taux d'épargne des ménages a diminué de 1,5 point dans l'Union européenne à 27 (de 12,4 % à 10,8 %), alors que celui de la France est resté proche de 15,5 % en moyenne annuelle. Aujourd'hui, ce **niveau apparaît élevé par rapport aux principaux partenaires européens** ; légèrement inférieur à celui de l'Allemagne¹ (16 %), il est supérieur à celui observé en Italie (14 %), en Espagne (10 %) et, bien sûr, au Royaume-Uni (2,5 %). Les taux d'épargne relevés aux Etats-Unis, au Japon ou au Canada se révèlent également très faibles.

Or, le taux d'épargne décrit un « flux » annuel auquel, à terme, est corrélé négativement le taux d'endettement des ménages². Il ressort que l'endettement des Français est **en augmentation depuis la fin des années quatre-vingt-dix** :

UN TAUX D'ENDETTEMENT RÉSERVANT ENCORE DES MARGES (en % du revenu disponible brut)



Source : Sénat, service des études économique - Données INSEE

¹ Où les caractéristiques démographiques sont plus favorables à l'épargne qu'en France.

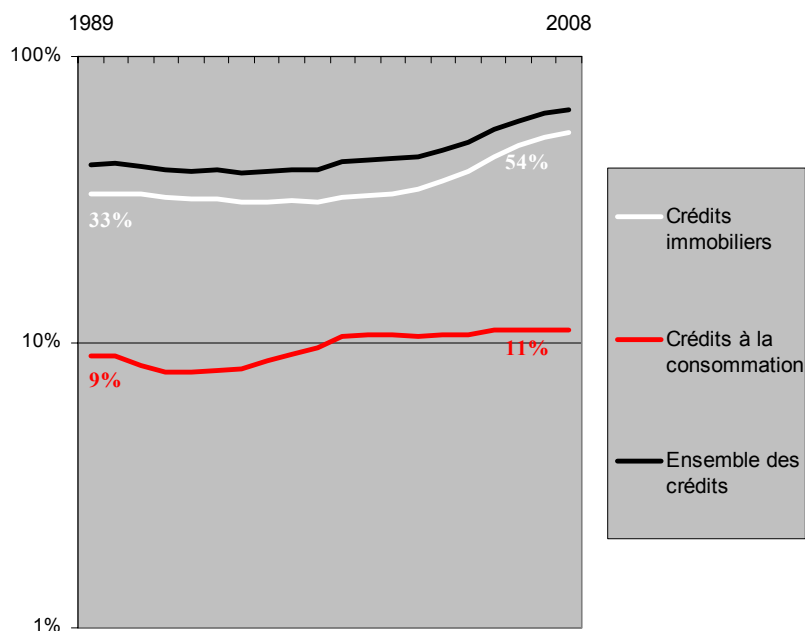
² Dans la durée, l'orientation du taux de recours au crédit (flux de crédits nouveaux) est susceptible d'impacter celle du taux d'endettement (stock de crédits en cours d'amortissement).

Mais les Français apparaissent comme **sensiblement moins endettés que les autres Européens**, qui ont connu une **nette accélération** de leur endettement. Le **taux d'endettement des ménages français**, qui s'élève, selon la Banque de France, à **74,6 %** de leur revenu disponible brut (soit environ 50 % du PIB) à fin 2008, est par exemple inférieur à celui des ménages allemands ainsi qu'à ceux appartenant à la **zone euro** dans son ensemble, qui ressort à **90 %** du revenu disponible.

b) ...particulièrement pour ce qui concerne le crédit à la consommation

Le compartiment du **crédit à la consommation** représente 1/6 de l'encours de crédits aux ménages, dont les 3/4 sont composés de crédits immobiliers. A la fin mars 2009, l'encours des crédits aux ménages représentait 956 milliards d'euros, dont 713 milliards pour les prêts immobiliers et **155 milliards d'euros** pour les **crédits à la consommation**. Son **essor** s'est trouvé, de même, **relativement soutenu** au cours de ces dix dernières années, quoique **dans une moindre mesure que le crédit au logement**, ainsi que le graphe suivant permet de le constater :

UN CRÉDIT À LA CONSOMMATION MOINS DYNAMIQUE
QUE LE CRÉDIT IMMOBILIER SUR LES DEUX DERNIÈRES DÉCENNIES
(Encours des crédits en % du revenu disponible brut)



Source : Sénat, service des études économiques - Données Observatoire des crédits aux ménages d'après la Banque de France
NB : l'échelle est logarithmique¹.

¹ Une échelle logarithmique permet de comparer visuellement les tendances : ainsi, lorsque deux courbes présentent la même pente, la progression est en proportion la même, quel que soit le niveau de départ.

Un léger retournement a pu être observé au cours de l'année 2008 sous l'effet du développement de la crise financière et de sa diffusion à l'économie réelle¹.

Comme pour leur endettement général, **l'endettement des ménages français lié au crédit à la consommation demeure en-dessous de la moyenne de l'UE**. Certes, pour l'encours total de crédit à la consommation, la France arrive en troisième position, derrière le Royaume-Uni et l'Allemagne, mais en termes d'encours par habitant, la France atteignait, fin 2007, 2 160 euros, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'UE (2 320 euros par habitant), le Royaume-Uni et l'Irlande dépassant les 5 000 euros par habitant.

De même, le ratio national de l'encours de crédit à la consommation sur la consommation des ménages apparaît comparativement faible : ainsi, il s'élevait fin 2007 à 25,6 % au Royaume-Uni et à 23,3 % en Irlande, contre 13,1 % en France et, à l'autre bout du spectre, 9 % aux Pays-Bas et 10,4 % en Belgique.

Si la portée de ces ratios doit être relativisée², **une approche dynamique ne met pas davantage en évidence un quelconque phénomène de rattrapage** : l'encours des crédits à la consommation a crû en moyenne de 5,4 % par an en France de 2002 à 2007, contre plus de 6,5 % en moyenne dans l'UE. D'une façon générale, les flux d'endettement dans la période récente n'ont pas permis de rattraper le « retard » de la France en matière d'endettement sur la moyenne des autres pays européens.

2. ...où la distribution du crédit souffre plutôt d'un manque de fluidité

Défaut d'information, concurrence imparfaite et rationnement par les prix sont les principaux obstacles à une optimisation de la distribution du crédit ; dans cette problématique, la mise en place d'un fichier positif et le niveau des taux de l'usure constituent un enjeu important.

¹ Selon les dernières statistiques disponibles sur la distribution de crédit de la Banque de France, le cumul sur douze mois des flux de crédits nouveaux à la consommation (hors découverts) a baissé depuis le mois de février 2008, atteignant 53 milliards d'euros pour l'ensemble de l'année 2008 contre 56 milliards en 2007. En conséquence, l'encours de crédit à la consommation était quasiment stable à la fin de l'année 2008 en France (+ 0,1 % en rythme mensuel moyen sur les trois derniers mois). Exprimé en pourcentage du revenu disponible, il revient de 11,1 % à 11 %.

² La tendance à allonger les durées d'amortissement (voir infra), variable selon les pays, aboutit à ce que l'évolution de l'encours de prêts est moins étroitement corrélée au volume de la production de crédits nouveaux que par le passé. Par ailleurs la mesure de l'encours rapportée au nombre d'habitants ne doit pas occulter de fortes différences de diffusion du crédit à la consommation (par exemple, en Italie, l'encours par habitant est plus faible qu'en France, mais comme le nombre d'habitants endettés y est beaucoup plus faible, cela signifie que l'encours par habitant endetté y est sensiblement plus fort).

a) *Des asymétries d'information qui freinent la distribution du crédit*

Deux mécanismes opposés, associés à l'insuffisance d'informations, sont susceptibles de rendre le système bancaire sous-optimal dans sa fonction de distribution de prêts aux particuliers :

- l'absence de prêts, ou l'attribution de prêts à des taux trop élevés, si les prêteurs réagissent au défaut d'informations par une prudence excessive ;

- au contraire, la mise en force de prêts, ou l'allocation de prêts à des taux insuffisamment élevés, auxquels les prêteurs n'auraient pas consenti s'ils avaient disposé d'une information plus complète.

Dans le premier cas, le dynamisme de l'économie est bridé sans raison ; dans le second, des ressources sont allouées de façon inconséquente.

En **France**, le **véritable enjeu économique d'une meilleure information** des établissements de crédit n'est pas tant le risque que font porter au système bancaire les clients qui s'avèrent insolvables (*voir infra*) mais plutôt le **risque d'une sous-distribution du crédit** de la part de banques ou d'intermédiaires ne bénéficiant pas de toutes les informations nécessaires à l'octroi de certains prêts dont le montant apparaîtrait pourtant raisonnable au regard des revenus et des charges avérées du demandeur.

Quoi qu'il en soit, la capacité du secteur bancaire à exercer sa fonction de réduction d'ignorance est un enjeu important. Or, **le secteur bancaire ne dispose pas de « fichier positif »**, c'est-à-dire de fichier central recensant l'intégralité des crédits des emprunteurs¹.

Il apparaît ainsi² que **le secteur bancaire n'est pas mis dans les meilleures conditions pour accomplir sa mission de financement des ménages**, même si les établissements financiers jugent qu'ils disposent déjà d'une très bonne information sur les clients qui s'adressent à eux.

Une information incomplète et néanmoins suffisante ?

Dans de nombreux cas, soit l'établissement prêteur tient le principal compte bancaire de l'intéressé, soit il s'agit, pour les plus grands établissements spécialisés de la « place », de clients qui peuvent être déjà connus de ces établissements ou auxquels, en tout état de cause, après consultation du FICP, des techniques sophistiquées de « scoring » sont appliquées pour évaluer la capacité et la volonté de remboursement de nouveaux crédits.

Il existe donc des fichiers clients internes aux principaux établissements de crédit. Les méthodes de scoring semblent globalement efficaces puisque le taux d'impayés est d'environ 2 %.

Source : Rapport Sénat n° 261 (2005-2006).

¹ La France est en revanche dotée d'un « fichier négatif » : le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) tenu par la Banque de France.

² Observation déjà formulée dans le rapport n° 261 (2005-2006), intitulé « L'accès des ménages au crédit en France : pour une politique active » et fait par M. Joël Bourdin au nom de la Délégation du Sénat pour la planification.

b) Une concurrence imparfaite

Ainsi que l'indique le Gouvernement¹, **l'information sur les taux d'intérêt manque actuellement de clarté** avec des publicités qui mettent parfois en avant des taux d'intérêt promotionnels (valables seulement pendant les premiers mois du crédit) attractifs affichés en gros caractères alors que le taux d'intérêt permanent figure en bas de page et en petits caractères.

D'une façon générale, les consommateurs peuvent rencontrer des difficultés pour se faire une idée du coût des crédits renouvelables à partir de l'information communiquée dans les publicités², d'autant plus que ces produits, souvent destinés à des emprunteurs ayant un revenu inférieur au revenu médian (*voir infra*), s'adressent donc des personnes disposant en moyenne d'un moindre bagage éducatif.

Dès lors, la **concurrence** entre établissements de crédit est **faussée**, aux yeux des emprunteurs, en raison d'une compréhension erronée des taux qu'ils pratiquent. En outre, ce défaut de concurrence se trouve accru entre établissements implantés ou non sur le marché national, car **les prescriptions nationales sont loin d'être unifiées**.

C'est pourquoi le renforcement de la concurrence transfrontalière constitue un enjeu majeur de la directive concernant les contrats de crédit aux consommateurs adoptée le 23 avril 2008, ce dont atteste le fait que certaines de ses dispositions doivent être transposées en l'état, notamment celles concernant le taux annuel effectif global, la liste des mentions obligatoires dans la publicité et la liste des informations précontractuelles (naturellement, ces transcriptions sont aussi de nature à renforcer la concurrence nationale).

En revanche, la directive ne prévoit pas l'instauration d'un **fichier positif**, alors que d'aucuns considèrent que son **absence** en France constitue un **frein à la concurrence transfrontalière**.

Fichier positif et concurrence

L'étude annexée à l'avis du CCSF de juillet 2004 souligne que les établissements de crédit voient notamment dans le fichier positif « *une opportunité à moindres coûts pour de nouveaux entrants étrangers* ».

Cette préoccupation peut être éclairée par les conclusions d'une étude de la Banque mondiale (« *Doing business in 2004, Understanding Regulation* ») citée dans le rapport de M. André Babeau sur le crédit à la consommation* : « *La probabilité de fichiers nationaux résultant d'une initiative privée est plus faible dans les pays où le marché du crédit est concentré. Les prêteurs sont en effet moins enclins à partager l'information puisque cela se traduirait pour eux par la perte de l'avantage résultant du fait qu'ils connaissent leur clientèle* ».

Dans l'état actuel des choses, chaque établissement bancaire dispose clairement d'une information sur ses clients supérieure à celle de ses concurrents.

* *Rapport* « Les Européens et leur épargne » - *Economica*, septembre 2001.

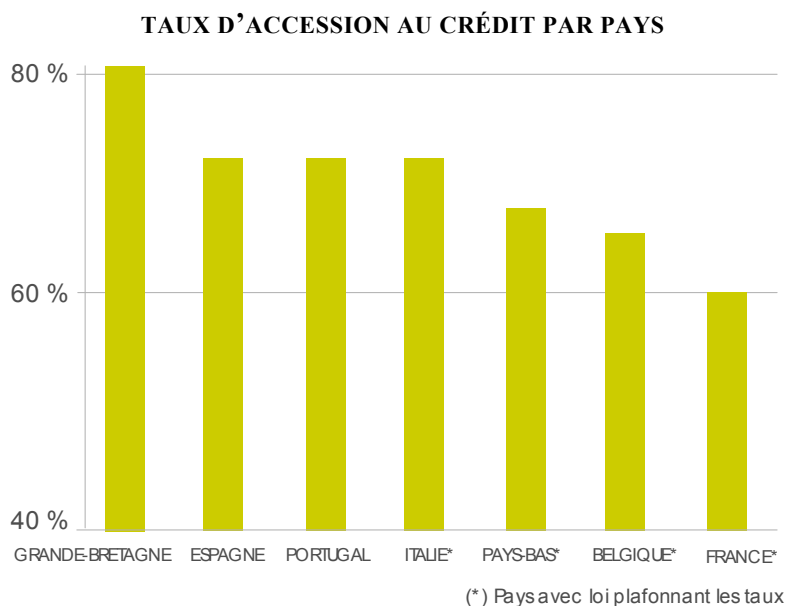
Source : *Rapport Sénat n° 261 (2005-2006)*.

¹ *Présentation à la presse du présent projet de loi - 22 avril 2009.*

² *C'est par exemple le cas avec les mentions suivantes, relevées dans certaines publicités : « Le coût total du crédit varie selon le montant, la durée du découvert effectif du compte et le montant des mensualités » ou « Le TEG annuel révisable varie de 13,64 % à 18,98 % ».*

c) Le taux de l'usure : un compromis socio-économique probablement sous-optimal

Le rapport n° 261 (2005-2006) précité de notre collègue Joël Bourdin a souligné l'existence d'une **probable corrélation entre la diffusion du crédit à la consommation dans la population et le niveau des taux-plafond pratiqués**. Cette relation serait une relation de cause à effet : le plafonnement des « taux-clients » par les taux de l'usure contraindrait les offreurs à écarter du marché une proportion importante de la clientèle la plus risquée.



Source : COFINOGA

La réglementation sur l'usure pourrait ainsi, dans certaines configurations, empêcher les offreurs de couvrir le risque d'impayé associé à certaines clientèles, les moins solvables, pour lesquelles le taux de défaillance est relativement plus élevé.

Naturellement, cette approche strictement économique et sectorielle ne prétend pas entrer en concurrence avec une approche protectrice contre le surendettement. **Au final, le seuil de l'usure est le résultat d'un compromis socio-économique** tendant à ce que **les taux-plafond soient à la fois :**

- suffisamment élevés pour permettre aux emprunteurs offrant des garanties réduites d'accéder néanmoins au crédit, le prêteur étant rétribué à hauteur du risque encouru (pas de rationnement du crédit) ;

- suffisamment bas pour que les banques, faute de pouvoir se rétribuer à hauteur de risques élevés, ne prêtent pas aux emprunteurs les plus fragiles, dont la précarité se trouverait encore accentuée par un volume accru d'intérêts à rembourser.

Aujourd'hui, **les modalités de détermination des seuils de l'usure ne semblent plus aboutir à un compromis satisfaisant** : les prêts personnels, dont le taux de l'usure gravite autour de 10 %, font l'objet d'un rationnement évident tandis que certains crédits renouvelables sont habituellement consentis à des taux qui, supérieurs à 20 %, apparaissent élevés.

Dès lors, **il semble nécessaire à votre rapporteur d'intervenir** afin d'obliger le gouvernement à procéder aux ajustements qui s'imposent. Les motivations et les modalités de cette intervention seront détaillées et justifiées dans le commentaire de l'article 1^{er} A du présent projet de loi.

C. ...SOUS LA RÉSERVE DE CONTOURNER L'ÉCUEIL DU SURENDETTEMENT

Le surendettement n'est pas tant un problème macroéconomique qu'un problème pour les ménages.

1. Les risques macroéconomiques d'un crédit aux ménages excessif *a priori* écartés en France

a) Un risque systémique écarté...

La crise des subprimes a montré les difficultés auxquelles conduit un crédit excessif assorti de taux parfois très élevés, non seulement aux Etats-Unis, mais encore au Royaume-Uni. La France fait partie des pays¹ déterminant un « taux de l'usure » au-delà duquel aucun organisme financier ne peut consentir de prêt.

L'existence d'un plafonnement légal des taux y rend impossible l'équilibre de l'activité « subprime », qui suppose de couvrir un risque très élevé par un taux très élevé (puis, le cas échéant, de chercher à évacuer le risque grâce au mécanisme de la titrisation...).

D'une certaine façon, **la législation sur l'usure marque une « préférence » pour l'exclusion du crédit sur une tarification proportionnelle au risque**, jugée macroéconomiquement dangereuse et, surtout, individuellement exagérée et propice au surendettement.

De fait, dans la première phase de la crise financière, des banques françaises se sont trouvées en difficulté à cause de leurs investissements en titres ou de leurs engagements vis-à-vis de certaines structures ou organismes financiers, et non du fait de problèmes de remboursement des encours de prêts accordés aux ménages.

¹ Au rang desquels comptent notamment l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas ainsi que, sur une base jurisprudentielle, l'Allemagne et l'Espagne.

On doit remarquer ici que si les bilans bancaires semblent globalement immunisés contre les risques d'un excès de crédit aux ménages, les actifs titrisés correspondant à des crédits accordés à des ménages non-résidents n'ont pas la même solidité. Dans un monde financier globalisé, la protection contre le surendettement dans un pays limite les risques correspondants mais pas les autres risques que cette protection peut inciter, au contraire, à développer inconsidérément.

Quoi qu'il en soit, le cantonnement du surendettement à des proportions macroéconomiquement réduites et, concernant les prêts immobiliers, le faible recours aux emprunts à taux variable¹ et le contrôle de la capacité d'endettement, expliquent cette faible exposition.

b) ...sans exclure que certains établissements spécialisés dans le crédit renouvelable ou le rachat de crédit ne puissent se trouver exposés

Avec l'allongement des durée d'amortissement des « créances revolving » (*voir infra*), les clients reconstituent très lentement leur capacité d'endettement et un nombre croissant d'entre eux seraient actuellement poussés à cumuler les crédits renouvelables jusqu'à ne plus pouvoir honorer leurs échéances. Dès lors, et pour la première fois, le risque pour les établissements augmenterait sur des « clients revolving » ayant une ancienneté supérieure à trois ans, ce qui serait susceptible de compromettre sérieusement le « business model » du crédit renouvelable². Ce phénomène pourrait se conjuguer avec la crise pour renforcer sensiblement celui du surendettement (*voir encadré infra*).

Par ailleurs, certains établissements de crédit effectuant des rachats de prêts ont un comportement moins prudent que par le passé. Ces rachats étaient traditionnellement effectués sur la base de prêts personnels d'une durée d'environ cinq ans car le risque augmente ensuite fortement, les personnes concernées étant, à la longue, enclines à contracter des prêts nouveaux. Dorénavant, les plans d'amortissement de ces prêts personnels excèdent fréquemment cette durée car les établissements spécialisés n'ont souvent d'autre possibilité, afin de conserver leur position sur le marché, que de procéder eux-mêmes à des rachats et sur des durées suffisamment longues pour proposer des mensualités attractive.

¹ Les prêts à taux variable représentent 29 % des prêts immobiliers en France, contre plus de 80 % dans les pays du Sud de l'Europe et 51 % en moyenne en zone euro.

² Les risques correspondant aux clients faisant défaut sont en grande majorité provisionnés lors des deux ou trois premières années ; les autres clients sont donc sûrs et le risque n'augmente plus avec le temps, si bien qu'une « génération » de crédit renouvelable procure normalement un bénéfice élevé après trois ans.

2. La nécessité microéconomique d'encadrer un système de crédit présentant une tolérance naturelle au surendettement

a) *La rationalité à l'œuvre chez les vendeurs de crédits renouvelables...*

Le **taux de l'usure est insuffisamment élevé pour permettre aux banques d'accorder des prêts immobiliers à des catégories d'emprunteur « à risque » ou à faible potentiel.** En, revanche, pour ce qui concerne les crédits à la consommation, et **particulièrement les crédits renouvelables**, ces catégories d'emprunteurs sont acceptées et même sollicitées dans la mesure où les risques individuels sont plus faibles (moindre volume d'emprunt), les durées plus courtes, les taux d'intérêts moyens plus élevés, tandis que les échéanciers des crédits « revolving » privilégient le paiement d'intérêts au remboursement du capital.

Principales données concernant le crédit renouvelable à fin 2007

- Nombre de comptes de crédit renouvelable ouverts et déclarés par les prêteurs : 43,2 millions
- Nombre de comptes de crédit renouvelable actifs : 20 millions, soit 46 % des comptes
- Nombre de ménages qui déclarent rembourser un crédit renouvelable : 2,3 millions de foyers, soit 9 % d'entre eux¹
- Nombre de comptes de crédit renouvelable actifs par foyer : 8²
- Proportion des crédits à la consommation : 21 % du volume total sont des crédits renouvelables (60 % sont des prêts personnels et 19 % des crédits affectés ; les crédits non affectés représentent donc 81 % du volume total des crédits à la consommation)
- Fonctionnement :
 - aux 3/4 avec une carte privative (prédominance des distributeurs au sens large)
 - 13,8 % sans carte
 - 10,4 % avec une carte bancaire³
- Ancienneté du portefeuille de comptes de crédit :
 - comptes ouverts depuis plus de 5 ans : > 50 %
 - comptes ouverts depuis plus de 3 ans : près des 2/3
- Taux d'ouverture (nombre d'ouvertures effectives de compte de crédit renouvelable / nombre de demandes d'ouverture) : 55 % (64 % pour les banques hors établissements spécialisés)
 - 54 % des ouvertures de compte s'effectuent sur le lieu de vente
 - 82 % de l'encours de crédit renouvelable est porté par des établissements spécialisés, 18 % par des banques⁴

Source : Rapport Athling

¹ Source : LaSer Cofinoga.

² Le rapport Athling précise qu'il s'agit d'une hypothèse haute ; selon la Banque de France, 85,5 % des dossiers en surendettement en 2007 comportent au moins un compte de crédit renouvelable, la moyenne du nombre de comptes de crédit renouvelable pour ces dossiers étant de cinq unités.

³ Ce chiffre pourrait connaître une croissance significative dans les prochaines années compte tenu des projets aboutis ou en cours d'étude de grands groupes bancaires visant à généraliser des cartes débit / crédit (paiement au comptant, paiement à débit différé, paiement à crédit) auprès de leur clientèle.

⁴ Les établissements de crédit peuvent être subdivisés entre banques et établissements de crédit spécialisés.

La part des crédits renouvelables représente désormais (2007) 21 % du total de l'encours des crédits à la consommation des ménages. Si cette part, qui représentait 27 % des encours en 1993¹, **a depuis diminué**, cette présentation mise en avant par le rapport « Athling » ne doit pas occulter que, **sur un encours total en forte augmentation** relative - il est passé de 7,9 % du revenu disponible en 1993 à 11 % en 2007² - **l'encours des crédits renouvelables, lui, n'a pas baissé** en proportion du revenu disponible³. A la fin 2007, il s'élèverait ainsi, toujours selon le rapport Athling, à **32,7 milliards d'euros**.

Du reste, **la France apparaît, en proportion, moins « en retrait » pour le crédit renouvelable que pour le crédit à la consommation.**

LA PLACE DU CRÉDIT RENOUVELABLE DANS NEUF PAYS EUROPÉENS (FIN 2007)

Pays	Encours de crédit renouvelable	Part du crédit renouvelable dans le crédit à la consommation	Encours de crédit renouvelable par ménage ⁽²⁾	Encours de crédit renouvelable / consommation	Consommation par ménage
Allemagne	15,7 Md€	7,0 %	401 €	1,1 %	35 081 €
Belgique	1,4 Md€	8,0 %	315 €	0,8 %	39 086 €
Espagne	12,5 Md€ ⁽¹⁾	12,1 %	776 €	2,1 %	37 055 €
France	28,9 Md€	20,3 %	1 105 €	2,7 %	41 545 €
Italie	12,5 Md€ ⁽¹⁾	12,8 %	523 €	1,4 %	37 813 €
Pays-Bas	13,4 Md€	56,3 %	1 915 €	5,1 %	37 600 €
Pologne	2,2 Md€	6,0 %	160 €	1,2 %	13 606 €
Royaume-Uni	90,0 Md€	27,5 %	3 570 €	7,0 %	50 754 €
Suède	1,0 Md€ <	6,8 %	110 €	0,64 %	16 997 €
TOTAL	177,6 Md€	18,3 %	1 079 €	2,96 %	36 500 €

(1) Le montant d'encours de crédit renouvelable est compris entre 10 et 15 milliards d'euros.

(2) L'encours de crédit renouvelable est ramené à l'ensemble des ménages du pays concerné.

Source : Rapport Athling

Quelle que soit l'empreinte macroéconomique du crédit renouvelable, il se trouve que **chaque dossier de surendettement comporte en moyenne cinq comptes de ce type de crédit**, par ailleurs présents dans 85 % des dossiers, ce qui est **préoccupant**.

Compte tenu des volumes en jeu, le système en place peut s'avérer collectivement rentable pour les organismes prêteurs, ces derniers anticipant un « taux de perte » qu'ils jugent supportable, mais qui se concrétise par autant de situations difficiles pour les emprunteurs concernés, qu'il convient

¹ Données Banque de France.

² Données Observatoire des crédits aux ménages.

³ Il aurait même légèrement augmenté, d'après les chiffres précédents, d'environ 2,1 % du revenu disponible brut des ménages en 1993 à 2,3 % en 2007, ce dernier taux s'appliquant à un revenu disponible qui approche 1 250 milliards d'euros.

absolument de leur éviter. Ainsi, 90 % des crédits sont recouverts sans incidents. L'Association française des sociétés financières (ASF) estime à 8 % les incidents résolus en moins de 60 jours, seuls 2 % des dossiers posant réellement problème¹. Comme en témoigne le tableau ci-après, cette quotité apparaît comparativement très faible, ce dont il convient de se féliciter.

**LE SURENDETTEMENT² DANS LES PAYS EUROPÉENS
SELON LES DÉFINITIONS NATIONALES**

Pays	Année	% de la population	Nombre de ménages
Allemagne	2002	8 %	3,1 millions
Royaume Uni	2002	7 %	1,75
Hongrie	2004	13 %	0,5
Pays Bas	1998	7,6 %	0,5
France	2000	2 %	0,494
Autriche	2003	9 %	0,3
Suède	2003	3 %	0,14
Irlande	1997	12 %	0,156
Belgique	2004	7,5 %	0,359
Norvège	1996	5,5 %	0,09
Finlande	2002	6 %	0,151
Estonie	2002	10 %	0,07
Luxembourg	2003	0,2 %	(557)
Danemark	1996	19 %	0,464
Italie	1996	11 %	2,364
Portugal	1996	13 %	0,445
Espagne	1996	23 %	2,770

Source : Conseil de l'Europe³, Conseil économique et social (rapport présenté en 2007 par Mme Pierrette Crosemarie : « Le surendettement des particuliers »)

Or, la marge de manœuvre des organismes de crédit sur le surendettement des ménages français concerne essentiellement le surendettement dit « actif », défini par une accumulation exagérée de crédits résultant du comportement même de la personne surendettée. Les établissements de crédit, particulièrement pour ce qui concerne le crédit renouvelable, pourraient exercer une vigilance renforcée sur la capacité d'emprunt de leurs clients. Y ont-ils intérêt ?

L'enquête typologique sur le surendettement en 2007, réalisée en septembre 2008 par la Banque de France, montre que les situations de surendettement dit « passif », c'est-à-dire engendrées par une diminution des ressources consécutive à un « accident de la vie » (perte d'emploi, maladie,

¹ Colloque ASF du 24 novembre 2006.

² La définition retenue pour le surendettement se base ici sur des critères subjectifs : il s'agit de la situation dans laquelle se trouvent toutes les personnes de plus de 18 ans vivant dans un ménage dont le chef de famille déclare, dans le cadre d'enquêtes nationales (pour l'essentiel, il s'agit des enquêtes ménages) avoir des difficultés pour rembourser ses dettes. Cette définition élargie permet de détecter des situations qui échappent à un comptage administratif ou à des critères objectifs basés sur l'examen de la situation économique des ménages pour mesurer leur degré d'insolvabilité, car certains ménages, à revenus équivalents, gèrent beaucoup mieux que d'autres un niveau élevé d'endettement.

³ L'état du surendettement présenté par le Conseil de l'Europe en mars 2007 résulte de la collecte des données nationales disponibles, ce qui explique les périodes différentes de référence.

divorce...), demeurent largement majoritaires et se trouvent même en augmentation, correspondant désormais à 75 % des cas de surendettement¹.

Le surendettement « actif » ne représenterait donc que 0,5 % des dossiers, soit *in fine* une quotité de perte négligeable pour les organismes prêteurs qui pourraient tolérer, si l'on en juge par les exemples étrangers, des taux de défaut pour cause de surendettement bien plus élevés, surtout si les taux d'intérêt peuvent s'ajuster au risque².

b) ...et chez certains consommateurs...

Les consommateurs les moins responsables ou dont les besoins sont les plus urgents ont pour **objectif immédiat d'optimiser le rapport entre le montant du crédit obtenu et les mensualités de remboursement, sans accorder une attention suffisante à la durée de remboursement**. Le moins qu'on puisse dire est que les publicités et les pratiques des établissements de crédit ne les dissuadent pas d'adopter une telle approche.

Pour augmenter leurs encours de crédit renouvelable, **les établissements spécialisés**, au tournant des années 2000, ont **modifié leur stratégie** en visant moins l'augmentation de la production de nouveaux crédits que la **diminution de l'amortissement des crédits en cours**. En 2000, pour 1 000 euros empruntés, la mensualité était généralement de 50 euros par mois. Puis un premier établissement a eu l'idée de ramener cette mensualité à 40 euros avec tel un succès commercial qu'aujourd'hui, les établissements de crédit en sont arrivés à pratiquer des mensualités de 30 euros pour 1 .000 euros empruntés. **Les durées d'amortissement s'en sont trouvées très fortement augmentées**.

Facteur aggravant, de 2003 à 2005, l'Euribor (*voir supra*) était stabilisé autour de 2 %, niveau historiquement bas, mais, à partir de 2005, les taux ont augmenté si bien que les durées d'amortissement se sont sensiblement accrues³. Par ailleurs, les assurances, quoique facultatives, sont assez généralement contractées et leur souscription est sans incidence sur le montant des mensualités proposées dont la composante en capital amorti est diminuée d'autant, ce qui allonge encore la durée.

Ainsi, en **2000**, pour un prêt de **1.000 euros** remboursé au rythme mensuel de 50 euros à un TEG d'environ 19 % et avec un taux d'assurance de

¹ La perte d'un emploi constitue le facteur dominant (32 %) à côté du divorce, de la séparation ou du décès du conjoint (17 %).

² Cependant, la frontière entre surendettement actif et passif est souvent ténue, si bien que les statistiques concernant, respectivement, ces deux formes d'endettement, doivent être abordées avec circonspection. Par ailleurs, la Banque de France déclare ne pas être en mesure de produire des statistiques faisant apparaître le taux de perte des établissements de crédit lié au surendettement.

³ Les taux des crédits renouvelables sont des taux variables liés à l'évolution des taux interbancaires.

0,5 % mensuel, la **durée d'amortissement** était de **26 mois** et le **coût du crédit** (cumul des intérêts payés) de **279 euros** ; en **2009**, pour un même prêt de 1 000 euros remboursé au rythme mensuel de 30 euros à un TEG de 21,4 % et avec un taux d'assurance de 0,6 % mensuel, **la durée totale d'amortissement est passée à 62 mois et le coût à 835 euros** ; avec une « *échéance Jocker* » par an, qui permet de « sauter » une mensualité, par exemple au moment des congés, pratique de plus en plus courante et parfois imposée à l'emprunteur sauf manifestation de volonté contraire, **la durée précitée est portée à 79 mois et le coût du crédit atteint presque le montant du capital emprunté...**

Cet **allongement démesuré des durées d'amortissement** est doublement néfaste : non seulement il porte un **préjudice évident aux consommateurs**, mais il abouti aussi à **un résultat macroéconomique inverse de celui attendu du crédit**. En effet, **les emprunteurs concernés sont condamnés à payer trop longtemps des intérêts, ce qui obère à moyen terme leur capacité de consommer**, même si les encours concernés sont encore trop faibles pour être susceptibles de peser significativement sur la croissance¹.

c) ...doit être contrée par une protection accrue

Un critère souvent évoqué pour caractériser le surendettement est celui du dépassement d'une quotité de charge de remboursement excédant le tiers des ressources disponibles. Le récent rapport de Mme Pierrette Crosemarie consacré au surendettement au nom du **Conseil économique et social** indique que si 1,135 million de personnes seraient alors concernées, plus de la moitié des ménages ayant un taux d'effort supérieur à 30 % déclarent s'en sortir. Il rappelle en outre que la prise en compte du logement pose problème puisqu'à charge égale, les remboursements d'emprunts des propriétaires sont comptabilisés alors que les loyers des locataires ne le sont pas.

Pour sa part, l'**Observatoire de l'endettement des ménages** préfère croiser trois critères pour déceler les **ménages « fragiles »** : le dépôt d'un dossier de surendettement ; une situation telle que les dettes sont inévitables ; des charges trop élevées par rapport aux ressources. Ces ménages représenteraient **4,2 % de l'ensemble des ménages, soit près d'un million**.

D'après les derniers chiffres issus des commissions de surendettement (mars 2009), qui constituent une autre source d'information, **726.000 ménages**

¹ En admettant que tous les intérêts versés correspondent à un pouvoir d'achat stérilisé (c'est-à-dire qu'ils ne s'accompagnent pas d'un amortissement du capital reconstituant le pouvoir d'achat des ménages concernés), les 32,7 milliards d'encours (*supra*) ne peuvent guère donner lieu à une perception globale d'intérêts, compte tenu d'un taux moyen inférieur à 20 %, supérieure à 6 milliards, soit environ 0,3 % du PIB. La réalité se situe forcément en deçà.

se trouvent **en cours de « désendettement »**. Mais avec la crise, le phénomène serait entré dans une **phase d'expansion nouvelle**.

Les dernières statistiques des commissions de surendettement

Le nombre total de dossiers déposés auprès des secrétariats des commissions de surendettement d'avril 2004 à mars 2009 s'est élevé à près de 932.000, soit en moyenne à 186.400 par an. Sur douze mois glissants, le nombre de dossiers déposés est en hausse de 8 %. En données cumulées depuis le début de l'année 2009, le nombre de dépôts s'inscrit en hausse de 16 % par rapport à la période correspondante de l'exercice précédent.

Depuis avril 2004, plus de 784.000 dossiers ont été déclarés éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement, c'est-à-dire ont été considérés comme présentant un niveau d'endettement manifestement excessif au regard des capacités de remboursement des ménages considérés. Sur la même période, près de 455.000 plans conventionnels de règlement ont pu être conclus entre les débiteurs et leurs créanciers, tandis que, dans les cas où aucune solution amiable n'a pu être trouvée, près de 158.000 recommandations ont été homologuées par les autorités judiciaires. Plus de 130.000 dossiers ont été orientés vers la procédure de rétablissement personnel avec l'accord des débiteurs concernés ; sur les douze derniers mois, les orientations vers cette procédure représentent environ 22 % des dossiers recevables.

Au total, le nombre de ménages en cours de « désendettement », c'est-à-dire ayant bénéficié ou étant sur le point de bénéficier d'une mesure destinée à remédier à leur état de surendettement, peut être évalué à environ 726.000 à la fin du mois de mars 2009.

L'endettement moyen par dossier est, à la fin mars 2009, de l'ordre de 39.500 euros.

L'endettement résultant de crédits immobiliers, présents dans 9 % des dossiers, est, en moyenne dans ces dossiers, d'environ 80 200 euros. S'agissant des crédits à court terme, les montants moyens des engagements des surendettés s'élèvent à 17.600 euros pour les crédits assortis d'une échéance (prêts personnels, crédits affectés...), qui figurent dans 54 % des dossiers, et à 19.900 euros pour les crédits non assortis d'une échéance (crédits non affectés, renouvelables ou permanents, réserves de crédits...), présents dans 85 % des dossiers.

Source : Banque de France - Baromètre du surendettement - Avril 2009

D'après le cabinet *Athling Management*, le coût du « risque client » pourrait augmenter de 50 % en 2009¹ en raison d'un relèvement durable du taux de défaut engendré par l'augmentation du chômage.

Quoi qu'il en soit, **la faiblesse intrinsèque du nombre de personnes surendettées en France ne doit pas occulter** la « zone grise » formée par les **ménages** qui, sans être forcément confrontés à de graves difficultés, **estiment** néanmoins leur **endettement excessif au regard de leurs ressources**, et pourraient juger qu'ils n'ont pas été mis en mesure d'évaluer précisément les implications des obligations contractées.

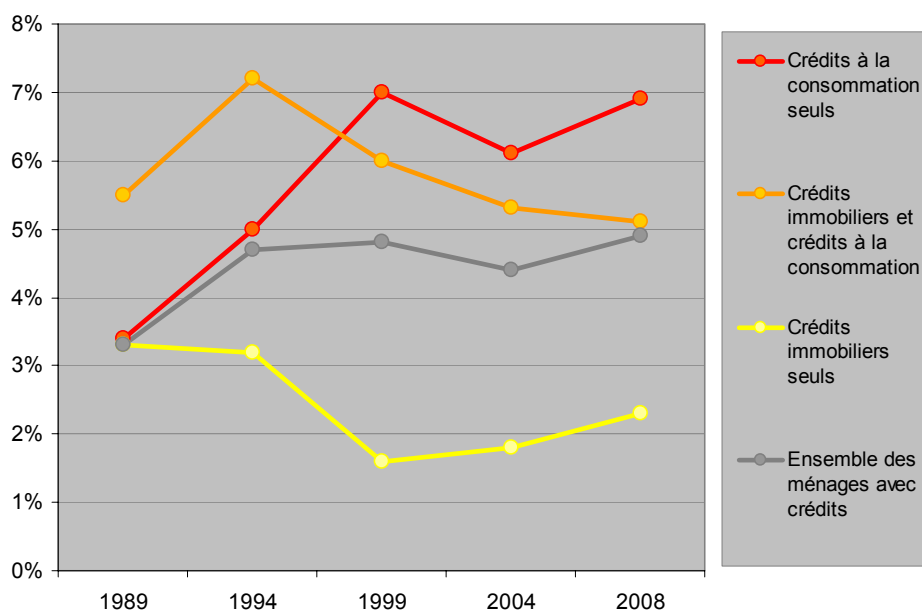
Si 50,9 % des ménages jugent leurs charges supportables ou très supportables, **15,4 % considèrent ainsi que leurs charges sont trop ou beaucoup trop élevées**², ce qui constitue une proportion sans commune mesure avec celles avancées pour le surendettement *stricto sensu*.

¹ *Livre Vert sur le crédit aux particuliers - Avril 2009.*

² *21^{ème} rapport annuel de l'Observatoire des crédits aux ménages - 12 mars 2009 - Chiffres de novembre 2008.*

En affinant l'analyse, on s'aperçoit que le nombre de ménages estimant que le poids de leurs charges est « beaucoup trop élevé » marque, depuis 20 ans, une forte progression chez les ménages bénéficiant de crédits à la consommation, évolution que souligne le graphe suivant.

**PROPORTION DE MÉNAGES ESTIMANT QUE LEURS CHARGES SONT
« BEAUCOUP TROP ÉLEVÉES » EN FONCTION DU TYPE DE CRÉDITS DÉTENUS**



Source : Sénat, service des études économiques - Données Observatoire des crédits aux ménages

Comme le rappelle le rapport du Conseil économique et social précité, « *de nombreuses études indiquent clairement que la très grande majorité des personnes qui utilisent le crédit à la consommation à des taux élevés pour faire face à des carences ou des fluctuations de ressources s'acquittent de leur dette, certes au prix fort, mais elles remboursent. Les banques et les établissements financiers ont donc largement intérêt à la distribution de ce type de crédit, même s'ils s'en défendent, arguant d'un taux moyen de refus avoisinant 30 % des cas.*

« *Si le prêteur n'a en effet aucun intérêt à ce que ses clients se retrouvent en situation de surendettement, l'utilisation de ce type de crédit, dans les cas de difficultés financières, est très rentable* ».

Un des objectifs centraux de la directive concernant les contrats de crédit aux consommateurs adoptée le 23 avril 2008, que le présent projet de loi s'attache à transposer, consiste à favoriser une **distribution responsable du crédit** au travers d'un devoir d'explication et d'évaluation de la solvabilité du consommateur pesant sur le prêteur..

L'**assurance** pourrait avoir un rôle à jouer dans la prévention des risques qui engendrent les situations d'endettement passif, par exemple en

généralisant la couverture du risque de perte d'emploi ou en étendant le champ de l'assurance au « risque » de divorce.

Par ailleurs, un **abaissement du taux de l'usure**, susceptible de diminuer certaines échéances ou de dissuader les prêteurs sur les dossiers les plus difficiles, pourrait aussi aller dans le sens d'une protection accrue du consommateur, tandis qu'un **amortissement minimum** redonnerait du sens au crédit, dont l'objet est bien de conférer du pouvoir d'achat et non d'en ôter.

Toutefois, dans l'intérêt du consommateur, une certaine forme de « **droit au crédit** » devrait être également protégée. Dès lors, il semble que toute réflexion sur l'abaissement du seuil de l'usure devrait logiquement s'accompagner, en parallèle, d'une réflexion sur des formules renouvelées d'accès au crédit telles que le **microcrédit personnel**, dont l'objectif est précisément de renouer les liens entre la banque et les publics qui en ont été exclus.

II. LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR FACE AU CRÉDIT : UN DROIT RELATIVEMENT RÉCENT EN MUTATION CONSTANTE

A. UNE LÉGISLATION AYANT UN DOUBLE OBJET : L'ENCADREMENT DE LA DÉLIVRANCE DU CRÉDIT ET LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT

1. L'encadrement du crédit accordé au consommateur

Longtemps considéré avec circonspection en France, le crédit à la consommation y a pris son essor à compter des années 1950. L'entrée de l'économie française dans la période des « Trente glorieuses » a en effet développé la consommation des ménages qui, lorsqu'ils ne disposaient pas immédiatement des fonds nécessaires pour acheter des biens, ont, de plus en plus, recouru à la facilité du crédit.

Or, le recours au crédit n'est pas sans risque pour l'emprunteur. Outre les difficultés qu'il peut avoir à rembourser le capital emprunté, il peut devoir faire face –selon les termes du contrat– à de lourds intérêts. Si le prêt sans intérêt se pratique dans la sphère familiale, il est évidemment absent de la sphère commerciale : il est de l'essence de l'établissement de crédit de se rémunérer sur le capital prêté, tout en se préservant des risques de défaillance de l'emprunteur.

Si l'opération de crédit présente par elle-même toujours un risque – partagé par le prêteur tout comme l'emprunteur –, celui-ci est en outre accentué par la multiplicité des types et des modalités de prêts qui peuvent être proposés aux consommateurs.

La doctrine a tenté de répartir les opérations de prêt à la consommation en différentes catégories. M. Guy Raymond, professeur honoraire de la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, entendu par votre rapporteur, a rappelé que les prêts consentis par les établissements de crédit pouvaient revêtir les formes suivantes :

- celles de **ventes à crédit**, dans lesquelles le paiement de tout ou partie du prix est différé dans le temps mais s'effectue en une seule fois ;

- celles de **ventes à tempérament**, qui permettent un paiement du prix échelonné dans le temps, l'acheteur remboursant par mensualités un organisme de crédit qui a versé, à sa place, le prix de la marchandise ;

- celles de **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 du prix de vente ;

- celles de **contrats de location avec option d'achat** (encore appelés *leasing* ou LOA), qui offrent au consommateur, simple locataire du bien, la

faculté d'acheter ce bien en cours de contrat ou à la fin de celui-ci, moyennant une somme déterminée dans le contrat ;

- celles des **prêts personnels**, qui constituent des prêts d'argent sans affectation particulière ;

- celles des **ouvertures de crédit**, qui peuvent s'analyser en des promesses de fournir un prêt, à une date ou à raison d'un évènement déterminé ;

- celles des **découverts**, qui sont des autorisations données aux clients d'établissements de crédit, par ces établissements de crédit eux-mêmes, d'utiliser leur compte bancaire au-delà de son montant effectif ;

- celles, enfin, des **crédits renouvelables ou permanents** (encore qualifiés de crédits *revolving*), qui s'analysent en des lignes de crédit se renouvelant au fur et à mesure des remboursements.

La multiplicité des dispositifs issus de la pratique commerciale des établissements de crédit et le développement des **contrats d'adhésion** – dont le consommateur n'est pas en mesure de négocier les termes mais n'a que la possibilité de l'adopter ou de le rejeter en bloc – a fait apparaître que la simple application des dispositions générales du code civil relatives à la formation et à l'exécution des contrats ainsi qu'aux prêts d'argent n'était pas suffisante pour assurer une protection adéquate des consommateurs.

Le choix a ainsi été fait, à la fin des années 1970, d'instaurer un **cadre juridique spécifique** qui assure un meilleur encadrement de la distribution du crédit à la consommation.

2. L'accompagnement des particuliers surendettés

Le surendettement se caractérise par l'existence de **dettes d'un montant supérieur aux ressources du débiteur et que ce dernier ne peut donc pas payer**.

Il est souvent présenté comme le corollaire du crédit à la consommation, ou plutôt de son utilisation abusive. Néanmoins, celle-ci n'en est pas, loin de là, la seule cause.

Comme l'expose l'étude typologique sur les situations de surendettement conduite par la Banque de France en septembre 2007, dans 75 % des dossiers de surendettement, l'origine du surendettement n'est pas constituée par un excès de crédits mais par ce qu'il est convenu d'appeler des « **accidents de la vie** », c'est-à-dire des changements brutaux du mode de vie de personnes qui les entraînent dans des difficultés financières dont elles peinent à se relever. Ainsi, la perte d'un emploi constitue le facteur dominant (32 %) à l'origine des situations de surendettement à côté du divorce, de la séparation ou du décès du conjoint (17 %).

Origine du surendettement

	Origine du surendettement	Part dans l'ensemble des dossiers (actif + passif)							
		2001	2001	2004	2004	2007 Population totale		2007 Echantillon procédure de rétablissement personnel	
ACTIF	Trop de crédit	19,4	36,4	14,6	27,1	13,6	25,4	5,4	11,7
	Mauvaise gestion ⁰	7,7		6,4		6,0		2,4	
	Logement trop onéreux	3,1		1,2		1,2		0,9	
	Excès de charges	2,2		1,4		1,3		1,0	
	Autres	4,0		3,5		3,3		2,0	
PASSIF	Licenciement/chômage	26,5	63,6	30,8	72,9	31,8	74,6	32,0	88,3
	Séparation/divorce	15,5		14,7		14,7		14,5	
	Maladie/accident	9,1		10,8		11,3		18,8	
	Baisse des ressources	6,9		6,2		6,2		7,3	
	Décès	2,5		2,4		2,5		3,6	
	Autres	3,1		8,0		8,1		12,1	
	TOTAL	100,0		100,0		100,0		100,0	

Source : Etude typologique 2007 - Banque de France

En outre, le surendettement ne se concrétise pas seulement par l'impossibilité de rembourser des crédits. Il se traduit également par des **arriérés de charges courantes** dans 87 % des dossiers, essentiellement afférentes au logement (loyer, électricité, gaz...), dont le poids s'est alourdi dans les dernières années.

Évolution de l'endettement des dossiers soumis aux commissions de surendettement

	Fin 2006	% de dossiers contenant ce type de dettes	Fin 2007	% de dossiers contenant ce type de dettes	Fin 2008	% de dossiers contenant ce type de dettes	Fin 2009	% de dossiers contenant ce type de dettes
Endettement moyen par dossier (en €)	35 685		32 899		38 484		39 529	
Prêts immobiliers (en €)	58 472	7	59 723	7	76 914	8	80 205	9
Crédits assortis d'une échéance (en €)	16 747	45	14 957	42	17 576	52	17 593	54
Crédits non assortis d'une échéance (en €)	20 013	82	19 017	86	19 861	84	19 942	85

Source : DGTPE

L'endettement bancaire ou financier est cependant souvent prédominant : dans plus de six dossiers sur dix, les encours de cette nature représentent au moins 75 % de la totalité des dettes.

Les crédits à court terme non assortis d'une échéance représentent une proportion inchangée (70 %) de l'ensemble des crédits dénombrés dans les dossiers. Les crédits assortis d'une échéance représentent, quant à eux, un peu plus de 26 % de cet ensemble, le solde étant constitué de crédits immobiliers, professionnels ou divers.

Paradoxalement, les **crédits à la consommation peuvent en effet en pratique contribuer à aggraver des situations financières déjà difficiles.** Les auditions des associations représentatives des consommateurs conduites par votre rapporteur ont ainsi clairement mis en évidence un effet « réflexe » chez de nombreux consommateurs en difficulté, de contracter des crédits à la consommation ou d'utiliser des réserves de crédit renouvelable dans l'espoir de « passer un cap difficile » et de surmonter des difficultés jugées passagères afin de faire face à des échéances urgentes.

L'endettement des particuliers en mars 2009

Selon les statistiques de la Banque de France résultant de l'activité des commissions de surendettement, l'endettement moyen par dossier est aujourd'hui de 39.500 euros.

Par catégories de crédits, la situation d'endettement est la suivante :

- l'endettement résultant de crédits immobiliers, présents dans 9 % des dossiers, est, en moyenne dans ces dossiers, d'environ 80.200 euros ;
- les montants moyens des engagements des surendettés du fait de crédits à court terme s'élèvent :
 - à 17.600 euros pour les crédits assortis d'une échéance (prêts personnels, crédits affectés...), qui figurent dans 54 % des dossiers ;
 - à 19.900 euros pour les crédits non assortis d'une échéance (crédits non affectés, renouvelables ou permanents, réserves de crédits...), présents dans 85 % des dossiers.

L'aggravation des situations de surendettement à compter de la fin des années 1970 a conduit le législateur à proposer la mise en place de « procédures de traitement » dont la vocation est d'accompagner les personnes surendettées vers la voie du redressement financier.

B. DES DISPOSITIFS JURIDIQUES EN MUTATION PERMANENTE

1. Une loi fondatrice en 1978 pour l'encadrement de l'octroi de crédits au consommateur, ponctuellement modifiée

• **La loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit – dite loi Scrivener – constitue l'acte fondateur de l'encadrement de l'octroi de crédits aux particuliers.**

Elle a mis en place un certain nombre de règles protectrices du consommateur, destinées à **garantir son consentement éclairé lors de la conclusion de contrats de prêts**. Ses dispositions, aujourd'hui reprises au sein du code de la consommation, ont défini les règles les plus essentielles en la matière :

- la création d'un **régime de publicité protecteur** du consommateur, en imposant notamment la mention du **taux effectif global du crédit** et des perceptions forfaitaires éventuellement demandées par l'établissement de crédit ;

- l'obligation d'une remise au consommateur d'une **offre préalable de crédit**, répondant à un modèle type et engageant le prêteur pour une durée minimale de quinze jours à compter de son émission ;

- l'institution d'un **droit de rétractation** au profit du consommateur, dans un délai de sept jours à compter de l'acceptation de l'offre.

Le contrat de crédit à la consommation étant le plus souvent contracté par les particuliers à l'occasion de l'achat d'un bien ou d'une prestation de service, la loi Scrivener a également entendu créer un **lien juridique entre les obligations du consommateur au titre du contrat de crédit et la livraison effective du bien** ou l'exécution effective de la prestation financée.

A ce titre, elle a prévu :

- l'interdiction de la perception par le vendeur ou le prestataire d'un paiement tant que le contrat de crédit n'a pas été définitivement conclu ;

- l'encadrement des frais et pénalités en cas de remboursement anticipé du prêt ou de défaillance de l'emprunteur.

Ces dispositions protectrices du consentement du consommateur ont, depuis lors, fait l'objet d'**aménagement**s ponctuels.

• La loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales a apporté quelques modifications ponctuelles à ce régime, en renforçant notamment le contenu des obligations informatives devant figurer dans les publicités en matière de crédit.

• A l'initiative du Sénat, la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière a, quant à elle, renforcé les garanties en matière de publicité relative au crédit en imposant que **toute publicité ait un caractère loyal et informatif**. Désormais, il est notamment interdit, dans toute publicité et quel que soit le support utilisé, d'indiquer qu'un prêt peut être octroyé sans élément d'information permettant d'apprécier la situation financière de l'emprunteur, ou de suggérer que le prêt entraîne une augmentation de ressources ou accorde une réserve automatique d'argent immédiatement disponible, sans contrepartie financière identifiable. Par ailleurs, l'offre préalable de crédit doit être distincte de tout support ou document publicitaire.

Cette même loi a prévu **qu'en matière de crédit renouvelable, l'emprunteur peut s'opposer aux modifications proposées** par l'établissement de crédit, par le biais d'un bordereau-réponse et jusqu'au moins vingt jours avant la date d'effectivité des modifications proposées. En cas de refus des nouvelles conditions, l'emprunteur est tenu de rembourser aux conditions antérieures le montant de la réserve d'argent déjà utilisé, sans pouvoir toutefois utiliser à nouveau l'ouverture de crédit.

La loi de 2003 a enfin contraint le prêteur à adresser à l'emprunteur, 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 un certain nombre d'informations.

• Plus récemment, la **loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance du consommateur** a modifié certaines dispositions relatives au crédit renouvelable et au crédit gratuit. Afin de **mieux encadrer le crédit renouvelable**, elle a ainsi prévu :

- que l'emprunteur peut demander à tout moment la réduction de sa réserve, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation de son contrat ;

- que si, pendant trois années consécutives, le contrat d'ouverture de crédit ou tout moyen de paiement associé n'ont fait l'objet d'aucune utilisation, le prêteur qui entend proposer la reconduction du contrat doit adresser à l'emprunteur, à l'échéance de la troisième année, un document annexé aux conditions de cette reconduction rappelant l'identité des parties, la nature de l'opération, le montant du crédit disponible, le taux annuel effectif global ainsi que le montant des remboursements par échéance et par fractions de crédit utilisées. A défaut pour l'emprunteur de retourner ce document, signé et daté, au plus tard vingt jours avant la date d'échéance du contrat, ce dernier est résilié de plein droit à cette date.

En outre, dans le but de **libérer le crédit gratuit**, cette loi a interdit toute publicité relative à une opération de crédit proposant une période de franchise de paiement de loyers ou de remboursement des échéances du crédit supérieure à trois mois, hors des lieux de vente. Elle a également imposé qu'une opération de crédit à titre onéreux proposée concomitamment à une opération de crédit gratuit ou promotionnel soit conclue dans les termes d'une offre préalable de crédit distincte.

• Enfin, la **loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs** a encore renforcé la protection de l'emprunteur dans le cadre du crédit à la consommation :

- d'une part, en encadrant davantage la **présentation des offres de crédit**, en distinguant selon que le taux d'intérêt est fixe ou variable¹ ;

- d'autre part, en imposant au prêteur, dans le cadre d'un crédit à taux variable, de porter à la connaissance de l'emprunteur, une fois par an, le montant du capital restant à rembourser¹.

¹ Article L. 312-8 du code de la consommation.

Mais le législateur est également intervenu afin de mettre en place des **mécanismes de prévention du surendettement destinés à régler la situation des consommateurs ont déjà souscrit un ou plusieurs emprunts.**

• Absente de la loi du 22 janvier 1978, cette problématique a été abordée par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 – dite loi Neiertz –, laquelle a institué un **fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)**².

Le FICP, tenu par la Banque de France, a une finalité tout à la fois informative et préventive en matière tant d'octroi de crédit que de surendettement, dès lors qu'il permet de répertorier, dans un fichier unique, les évènements suivants :

- les incidents de paiement dits « caractérisés »³, constatés sur les crédits accordés à des personnes physiques pour le financement de besoins non professionnels ;
- les dossiers déposés auprès des commissions de surendettement ;
- les mesures conventionnelles et judiciaires de traitement des situations de surendettement, y compris, depuis 2003, les mesures de rétablissement personnel ;
- les jugements de faillite civile prononcés dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Au 31 décembre 2008, le FICP regroupait les données de 2.408.502 personnes, certaines d'entre elles pouvant être inscrites pour plusieurs causes – incidents de paiement et mesures de traitement du surendettement. Environ 77 % des personnes inscrites l'ont été au titre des déclarations d'incidents de paiement, et un peu plus d'un tiers au titre du surendettement.

¹ Article L. 312-14-2 du même code.

² Dispositions aujourd'hui codifiées aux articles L. 333-4 à L. 333-6 du code de la consommation.

³ Aux termes de l'article 3 du règlement n° 90-05 du 11 avril 1990 du Comité de la réglementation bancaire et financières (CRBF), constituent des incidents de paiement caractérisés conduisant à une inscription au FICP :

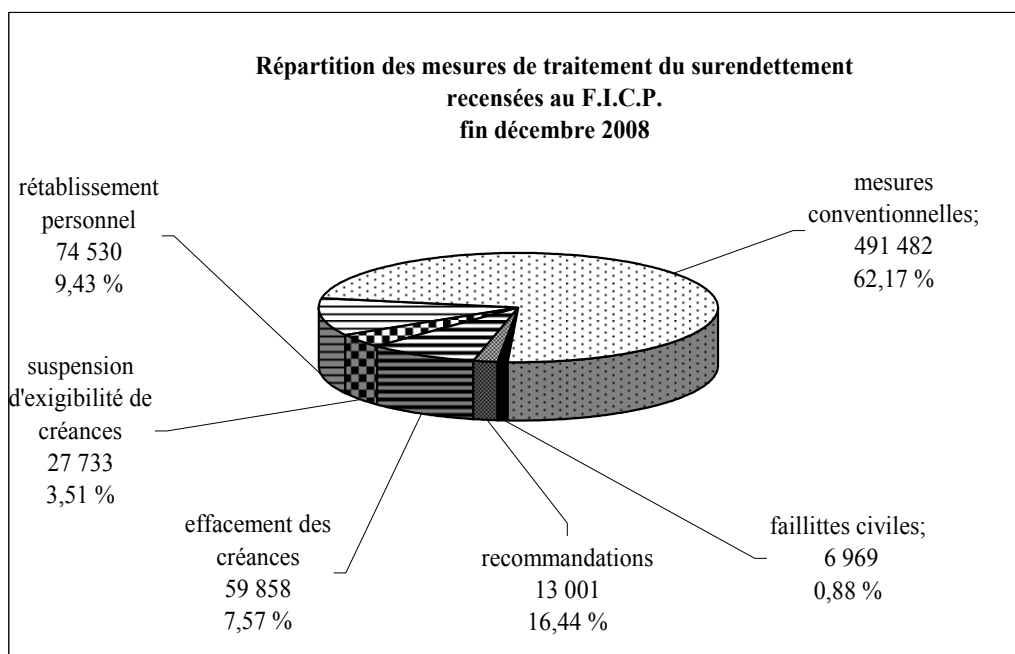
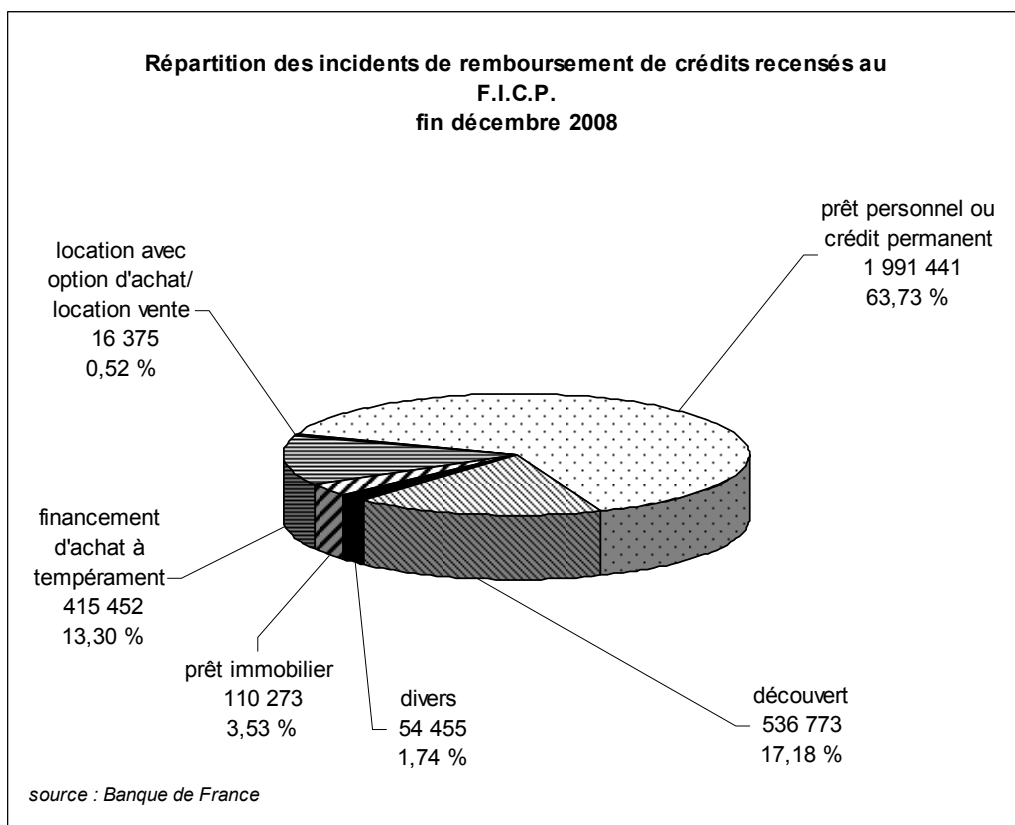
« a) pour un même crédit comportant des échéances échelonnées, les défauts de paiement atteignant un montant cumulé au moins égal :

« - pour les crédits remboursables mensuellement, au double de la dernière échéance due ;

« - dans les autres cas, à l'équivalent d'une échéance, lorsque ce montant demeure impayé pendant plus de 60 jours ;

« b) pour un même crédit ne comportant pas d'échéance échelonnée, le défaut de paiement des sommes exigibles plus de 60 jours après la date de mise en demeure du débiteur d'avoir à régulariser sa situation, dès lors que le montant des sommes impayées est au moins égal à 500 euros ;

« c) pour tous les types de crédit, les défauts de paiement pour lesquels l'établissement de crédit engage une procédure judiciaire ou prononce la déchéance du terme après mise en demeure du débiteur restée sans effet. Les établissements de crédit peuvent ne pas inscrire les retards de paiement d'un montant inférieur à 150 euros pour lesquels la déchéance du terme n'a pas été prononcée. »



Depuis son institution, le fonctionnement et l'utilité même du FICP ont fait l'objet de critiques tenant :

- d'une part, à son inadéquation par rapport aux causes réelles de l'endettement des particuliers ;

- d'autre part, au développement de moyens permettant de contourner les effets d'une inscription au travers de la contraction de nouveaux crédits par l'intermédiaire de membres de la cellule familiale du particulier ou de l'utilisation inadéquate du rachat de crédits ;

- enfin, à l'essor des crédits renouvelables.

Afin d'adapter le FICP à ce nouveau contexte, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a diligenté une **mission commune de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de la Banque de France, laquelle a formulé, en avril 2008, plusieurs propositions de modifications.**

**Les recommandations de la mission de l'Inspection générale des finances
et de l'Inspection générale de la Banque de France sur le FICP**

Outre des mesures relatives à la gestion du FICP par la Banque de France, à la transmission des informations ou à la consultation par les établissements de crédit, le rapport de la mission comporte plusieurs préconisations relevant du domaine de la loi :

- limiter à dix ans de la durée totale d'inscription au FICP ;
- prévoir la forclusion comme un motif de radiation anticipée du fichier ;
- prévoir les cas de radiation en cas de remboursement anticipé de l'intégralité des créances avant un effacement partiel ou en cas de clôture d'une procédure de rétablissement personnel avec extinction du passif ;
- supprimer l'impossibilité de procéder à un nouvel effacement dans un délai de huit ans pour des dettes similaires ;
- pour toute demande d'accès par écrit ou dans un comptoir de la Banque de France, délivrer par écrit l'information sur le fichage éventuel du demandeur. Alternativement, délivrer, le cas échéant, un état « néant » aux personnes non inscrites.

2. Plusieurs réformes d'ampleur des dispositifs de traitement des situations de surendettement

La mise en place de mécanismes juridiques destinés à lutter contre le surendettement des particuliers – lequel n'est pas exclusivement lié à l'octroi de crédits – s'est faite plus tardivement. Les dispositifs institués à partir de 1989 ont été, depuis vingt ans, largement modifiés.

• La loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, tout en créant un fichier recensant les incidents de paiement (FICP), avait institué une **procédure collective tendant à traiter globalement la situation de surendettement des débiteurs**. Cette procédure, administrative dans un premier temps, au stade de la recherche d'une solution amiable, devenait judiciaire dans un second temps, le juge pouvant imposer aux créanciers ainsi qu'au débiteur un plan de redressement comprenant notamment la possibilité de rééchelonner les dettes pour en permettre le remboursement.

Les limites du dispositif imaginé en 1989, à commencer par l'engorgement des juridictions chargées d'établir les plans de redressement, ont conduit le législateur à modifier le dispositif initial.

• La loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à la procédure civile, pénale et administrative a, en conséquence, scindé la procédure de surendettement en trois étapes, les **commissions de surendettement** jouant désormais un rôle central :

- une phase amiable, au cours de laquelle un plan de réaménagement des dettes du débiteur est établi par la commission, en accord avec les créanciers ;

- en cas d'échec du plan, une deuxième phase au cours de laquelle la commission formule des recommandations en vue de l'apurement du passif du débiteur ;

- une phase de contrôle juridictionnel, devant le juge de l'exécution, sur les décisions de la commission, le juge pouvant par ailleurs homologuer le plan de redressement ou rendre obligatoires les recommandations formulées par la commission.

Le dispositif imaginé visait donc uniquement à assurer le règlement des créanciers, le cas échéant sur la base d'un échéancier établi sur une durée relativement longue. **Il ne prenait cependant pas en compte les hypothèses dans lesquelles le débiteur n'a aucune faculté de remboursement et pour lesquelles le recours à un échéancier est tout bonnement inutile.**

Le législateur est, en conséquence, une nouvelle fois intervenu en 1998.

• Outre la loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière, le législateur a adopté la **loi n° 98-657 du 28 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**. Ce dernier texte traduit, pour la première fois, la réelle prise en compte de la situation des débiteurs dont la situation financière est définitivement obérée.

S'inspirant directement des préconisations d'un rapport d'information de notre collègue Jean-Jacques Hyst et de M. Paul Loridant relatif au surendettement¹, la loi du 28 juillet 1998 a en effet introduit la faculté pour la commission de surendettement qui constate l'absence, dans le patrimoine du débiteur, de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes –rendant ainsi inapplicables les mesures de recommandations susceptibles d'être prescrites–, de recommander **la suspension de l'exigibilité de créances autres qu'alimentaires ou fiscales** pour une durée maximum de trois ans. Lorsqu'à l'issue de ce moratoire, le débiteur reste insolvable, la commission peut **recommander, par avis spécial**

¹ « Surendettement : prévenir et guérir » - *Rapport d'information n° 60 (1997-1998) de MM. Jean-Jacques Hyst et Paul Loridant, au nom du groupe de travail commun de la commission des lois et de la commission des finances sur le surendettement, déposé le 29 octobre 1997.*

et motivé, l'effacement total ou partiel des créances autres qu'alimentaires ou fiscales, aucun nouvel effacement ne pouvant cependant intervenir dans une période de huit ans pour des dettes similaires à celles ayant donné lieu à effacement¹.

Les commissions de surendettement ont eu, à plusieurs reprises, l'occasion de recommander la suspension de l'exigibilité des créances dans les hypothèses où il était manifeste que le débiteur ne pouvait faire face à son passif exigible ou à échoir, faute de ressources ou de biens saisissables. En revanche, l'effacement de créances, en application du dispositif ainsi décrit, n'était que rarement prononcé.

Néanmoins, **au tournant des années 2000**, la physionomie du surendettement des particuliers a changé. **Il est essentiellement devenu un surendettement « passif » alors qu'il se présentait jusqu'alors avant tout comme un surendettement « actif »** caractérisé par un **abus de crédit**. Cette mutation de son visage rendait le dispositif de traitement des situations de surendettement imaginé en 1998 insuffisant pour les cas les plus obérés.

Pour faire face à ce nouveau contexte, le Gouvernement a, en 2003, souhaité introduire un autre mécanisme d'effacement des créances du débiteur coexistant avec la procédure des commissions de surendettement.

• Afin d'adapter les dispositions du code de la consommation à l'évolution du surendettement, **la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine** a ainsi modifié certains aspects ponctuels de la procédure suivie devant la commission de surendettement et créé une **procédure nouvelle dite de « rétablissement personnel »**, inspiré de la procédure de faillite civile applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle depuis 1924.

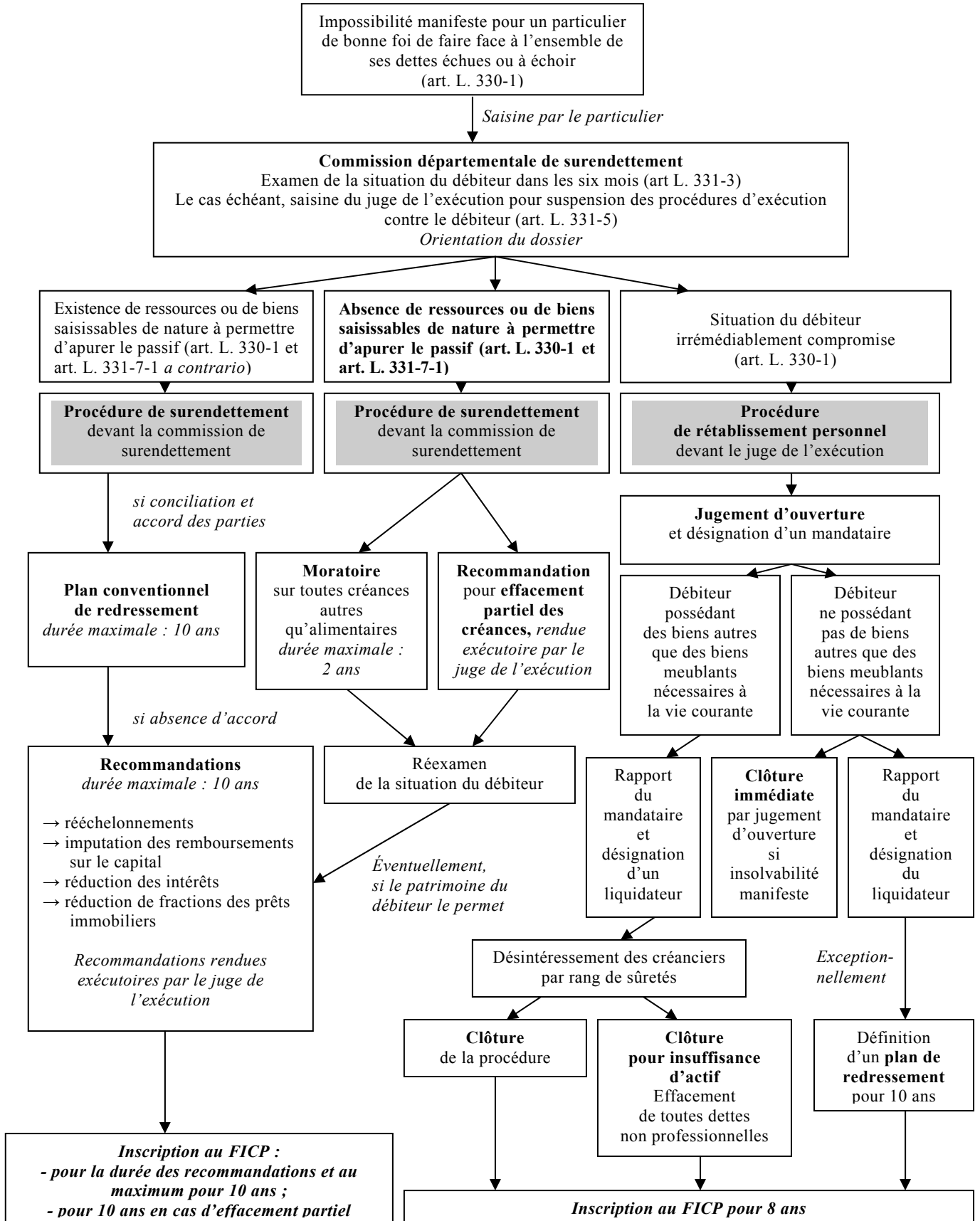
Sur divers aspects, la loi a modifié le dispositif de traitement des situations de surendettement alors en vigueur.

Afin de renforcer les compétences juridiques et sociales des commissions de surendettement, elle a ainsi rendu obligatoire la participation d'un **juriste** et d'une **personne qualifiée en économie sociale et familiale**.

Elle a également modifié les **modalités du calcul des facultés de remboursements du débiteur surendetté**, afin que ne soient désormais plus prises en compte les prestations insaisissables, et a **limité la durée du plan de redressement amiable à huit ans**, sous réserve de son renouvellement pour deux années supplémentaires. En outre, elle a surtout permis l'**effacement des dettes du débiteur** ayant une nature **fiscale** ou **parafiscale** ou contractées envers les **organismes de sécurité sociale**.

¹ Article L. 331-7-1 du code de la consommation.

DÉROULEMENT DES PROCÉDURES DE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT



Mais l'apport essentiel de la loi du 1^{er} août 2003 a cependant été la **création d'une procédure de « rétablissement personnel »**.

Définie aux articles L. 332-1 et suivants du code de la consommation, cette procédure est applicable aux particuliers surendettés dont la situation financière est totalement obérée et pour lesquels il serait vain de recourir au dispositif antérieur de traitement des situations de surendettement. Elle s'inspire du régime de « faillite civile » organisé par les 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 Moselle¹.

Le nouveau visage du surendettement rendait en effet indispensable le recours à une procédure permettant d'offrir un « nouveau départ » aux particuliers dans l'impossibilité de faire face, dans un délai raisonnable, à leur passif en raison d'un accident de la vie.

En se dotant d'une procédure offrant aux particuliers la possibilité de voir leurs dettes effacées, la loi du 1^{er} août 2003 a permis d'apporter des solutions nouvelles aux situations de débiteurs tout en rapprochant le droit français de mécanismes prévus par les législations de plusieurs Etats étrangers².

Néanmoins, contrairement à la démarche suivie pour les commissions de surendettement, la procédure de rétablissement personnelle est une **procédure exclusivement judiciaire, reposant sur le juge de l'exécution**. Ce choix a été fortement inspiré par les dispositions régissant les procédures collectives, alors applicables aux commerçants, artisans et agriculteurs personnes physiques ainsi qu'à l'ensemble des personnes morales³.

Dès mai 2004, MM. Jean-Louis Borloo et Dominique Perben, alors respectivement ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et ministre de la justice, avaient confié à M. Guy Canivet, alors premier président de la Cour de cassation, le soin de présider un **comité chargé d'« évaluer l'impact social et institutionnel de la procédure de rétablissement personnel »**. Remis le 30 novembre 2005, le rapport établi par cette instance préconisait déjà certaines évolutions législatives ou réglementaires afin de lever les « *difficultés d'ordre matériel et juridique* » apparues après quelques mois d'application de la nouvelle procédure (voir encadré page suivante).

¹ Dispositions aujourd'hui codifiées aux articles L. 670-1 à L. 670-3 du code de commerce.

² Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Danemark, notamment, connaissent de longue date des mesures permettant l'effacement des dettes non professionnelles des particuliers.

³ Depuis lors, la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises a étendu ces procédures collectives aux professionnels libéraux.

Les propositions de la commission de suivi de la loi du 1^{er} août 2003

Le rapport établi sous l'égide du président Guy Canivet a défini trente-et-une propositions, dont la plupart ont un caractère législatif :

- améliorer le statut des mandataires ;
- mieux distinguer le rétablissement personnel de la procédure « classique » de surendettement ;
- rendre facultatif le recours au moratoire sur le remboursement de certaines créances ;
- tirer les conséquences du refus du débiteur à l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel ;
- supprimer tout recours contre la décision de la commission de surendettement d'orienter le dossier en rétablissement personnel ;
- étendre le rétablissement personnel aux dettes professionnelles ;
- renforcer l'information des débiteurs lors de la saisine de la commission sur la possibilité qu'ils ont d'être entendus par celle-ci ;
- donner la possibilité de confier à un travailleur social le soin d'informer le débiteur et de solliciter son accord à l'ouverture de la procédure et limiter dans le temps le délai ouvert au débiteur pour donner son accord ;
- permettre au juge de soulever d'office la mauvaise foi du débiteur et relever d'office les moyens tirés du défaut de respect des dispositions protectrices du consommateur ;
- accorder au juge le droit d'obtenir communication de renseignements sur la situation du débiteur ;
- permettre au juge de prononcer la liquidation pour insuffisance d'actif lorsque le patrimoine saisissable du débiteur n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient nettement supérieurs au prix à retirer ;
- donner au juge la possibilité de clôturer la procédure pour insuffisance d'actif dès la première convocation ;
- suspendre les voies d'exécution et les mesures d'expulsion ;
- redéfinir les biens exclus de la liquidation ;
- améliorer le sort des créances dignes d'intérêt et donner la faculté au juge du rétablissement personnel de ne pas effacer la créance du bailleur ou de l'organisme de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à l'acquisition du logement en contrepartie du maintien du débiteur dans les lieux ;
- permettre la poursuite du versement des aides au logement et leur paiement directement entre les mains du bailleur ;
- prévoir que les commissions de surendettement et les juges, statuant sur la recevabilité des demandes de traitement du surendettement, adressent aux services départementaux d'aide au logement les décisions rendues et puissent demander au *Fonds de solidarité pour le logement* de leur indiquer, pendant l'instruction de la procédure de surendettement, si le locataire bénéficiera d'une aide et dans quelle proportion ;
- prévoir qu'en cas d'effacement d'une dette de loyer, le bailleur conserve le droit de percevoir l'allocation logement correspondant aux échéances impayées ;
- accorder au bailleur un paiement prioritaire de sa créance par l'institution d'un privilège légal sous réserve que ce paiement participe effectivement à l'exercice du droit au logement et que « *le contrat ait été consenti avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels* » ;
- permettre le rééchelonnement sur vingt ans des créances des établissements de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à l'acquisition du logement du débiteur ;
- donner un contenu au suivi social ;
- interdire aux créanciers d'un débiteur dont le dossier est orienté vers la procédure de rétablissement personnel la perception de frais afférents aux incidents de paiement ou pour l'exécution d'un plan de redressement ;
- donner au juge la possibilité de diminuer la durée d'inscription du débiteur sur le fichier des incidents de paiement ;
- réprimer systématiquement la gestion illégale des dettes ;
- créer un *Observatoire du surendettement*.

Depuis lors, les dispositions sur le traitement des situations de surendettement – qu’il s’agisse de la procédure devant les commissions de surendettement ou de la procédure de rétablissement personnel – n’ont cessé de faire **l’objet de modifications ponctuelles**.

- Ainsi, la **loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale** a prévu que, dans les procédures de surendettement, les créances des bailleurs devaient être réglées prioritairement aux créances des établissements de crédit et aux crédits à la consommation¹.

- La **loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable** et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a quant à elle apporté de plus nombreuses modifications aux dispositifs adoptés en 2003, concrétisant ce faisant plusieurs recommandations émises par le comité d’évaluation présidé par M. Guy Canivet.

Elle a ainsi d’une part précisé que la saisine du juge aux fins de rétablissement personnel emportait suspension automatique des voies d’exécution, y compris des mesures d’expulsion du logement du débiteur,² jusqu’au jugement d’ouverture ; elle a, d’autre part, indiqué que lorsque la commission de surendettement recommande la suspension de l’exigibilité des créances autres qu’alimentaires, elle devait réexaminer, à l’issue de la période de suspension, la situation du débiteur³.

Elle a également disposé que le juge de l’exécution siégeant dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel pouvait se faire communiquer tout renseignement lui permettant d’apprécier la situation du débiteur et l’évolution possible de celle-ci⁴.

Elle a exclu de la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, outre les biens insaisissables énumérés par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d’exécution et les biens non professionnels indispensables à l’exercice de l’activité professionnelle du débiteur⁵, les biens dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale⁶.

Elle a enfin prévu que le juge pouvait prononcer la clôture de la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d’actif dès lors que l’actif du débiteur n’est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale⁷.

- Par ailleurs, la **loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit** a permis au juge de l’exécution, dès l’audience

¹ Article L. 333-1-1 du code de la consommation.

² Article L. 331-3-1 du code de la consommation.

³ Article L. 331-7-1 du même code.

⁴ Article L. 332-6 du même code.

⁵ Notamment, le véhicule automobile permettant au débiteur de gagner son lieu de travail.

⁶ Article L. 332-8 du même code.

⁷ Article L. 332-38 du même code.

d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, de procéder par un même jugement à l'ouverture et à la clôture de la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif,¹ réalisant ainsi l'un des souhaits du comité d'évaluation de la loi du 1^{er} août 2003. Le greffe procède à des mesures de publicité pour permettre aux créanciers qui n'auraient pas été convoqués à l'audience d'ouverture de former tierce opposition à l'encontre du jugement ; les créances dont les titulaires n'auraient pas formé tierce opposition dans un délai de deux mois à compter de cette publicité sont éteintes.

• Plus récemment, la **loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie** a marginalement modifié les dispositions relatives au champ d'application des procédures de traitement du surendettement afin de préciser qu'un débiteur de bonne foi pouvait bénéficier de ces mécanismes lorsque l'impossibilité manifeste de rembourser ses dettes résultait d'un engagement de cautionnement ou d'acquittement solidaire de la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société².

Elle a par ailleurs autorisé l'accès aux informations nominatives du FICP des associations sans but lucratif et fondations reconnues d'utilité publique accordant sur ressources propres et sur emprunts contractés auprès d'établissements de crédit des prêts pour la création et le développement d'entreprises dont l'effectif salarié n'excède pas un nombre fixé par décret ou pour la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques³.

Depuis avril 2004, plus de 784.000 dossiers ont été déclarés éligibles aux procédures de traitement du surendettement. Sur la même période, près de 455.000 plans conventionnels de règlement ont pu être conclus de manière amiable entre les débiteurs et leurs créanciers. Dans les hypothèses où aucune solution amiable n'a été trouvée :

- 158.000 recommandations ont été homologuées par le juge de l'exécution, combinant des moratoires, des réaménagements de dettes, des remises d'intérêts ou des effacements partiels des dettes ;

- 130.000 dossiers – correspondant à des situations irrémédiablement compromises – ont été orientés vers la procédure de rétablissement personnel et ont, à ce titre, bénéficié d'un effacement des dettes combiné avec la cession des actifs du débiteur. Sur les douze derniers mois, les orientations vers cette procédure représentent environ 22 % des dossiers recevables.

Au total, **environ 726.000 ménages sont en cours de « désendettement »**, c'est-à-dire ont bénéficié ou sont sur le point de bénéficier d'une mesure destinée à remédier à leur état de surendettement.

Mais face au flux grandissant de dossiers, les aménagements ponctuels intervenus depuis 2003 n'ont pas épuisé la nécessité d'engager une réflexion de plus grande ampleur sur les dispositifs légaux en vigueur.

¹ Article L. 332-6-1 du même code.

² Article L. 330-1 du code de la consommation.

³ Article L. 333-4 du même code.

La commission sur la répartition des contentieux, présidée par le doyen Serge Guinchard, a **ainsi préconisé, en juillet 2008¹, de déjudiciariser partiellement les procédures de surendettement**. Elle a en effet estimé que la judiciarisation de la procédure de rétablissement personnel apparaissait discutable au regard des intérêts fondamentaux des débiteurs, en particulier s'agissant des délais de jugement et de la sécurité de leur situation juridique. **Plusieurs des dispositions du titre IV du présent projet de loi mettent en œuvre certaines des recommandations de cette commission ou s'en inspirent directement.**

**Les propositions de la commission Guinchard :
un « nouvel office » du juge du surendettement**

La commission sur la répartition des contentieux a proposé que l'office du juge soit redéfini afin de mieux assurer la protection des intérêts fondamentaux de la personne surendettée. Elle a préconisé une refonte du dispositif de traitement du surendettement issu de la loi du 1^{er} août 2003 dans son ensemble afin, d'une part, de donner une compétence générale à la commission de surendettement et, d'autre part, d'offrir plus de souplesse dans le choix entre les différentes mesures de traitement applicables.

Ainsi, dans un premier temps, la commission de surendettement instruirait le dossier de surendettement en s'appuyant notamment sur des mandataires chargés d'établir l'actif et le passif du débiteur. Dans un second temps, l'instruction de la commission déboucherait sur un plan conventionnel et, à défaut, sur des recommandations pouvant porter sur toutes les mesures de traitement du surendettement en fonction de la situation financière du débiteur :

- soit un plan de rééchelonnement, éventuellement combiné avec un effacement partiel des créances ;
- soit un rétablissement personnel.

Dans le cadre de cette dernière procédure, la mission de la commission serait la suivante :

- lorsque le débiteur dispose d'une capacité de remboursement, elle recommanderait un plan contenant des mesures de rééchelonnement, éventuellement combinées à un effacement partiel de la dette si ce plan devait laisser subsister un endettement à son issue ;
- lorsque le débiteur ne dispose d'aucune capacité de remboursement et d'aucun actif réalisable, elle recommanderait un rétablissement personnel direct sans liquidation, sans que l'accord du débiteur soit expressément recueilli ;
- lorsque le débiteur est dénué de capacité de remboursement mais se trouve propriétaire d'actifs dont la vente serait susceptible de rembourser tout ou partie de ses dettes, elle recommanderait, après avoir recueilli son accord, un rétablissement personnel avec liquidation du patrimoine du débiteur.

En l'absence de contestation des recommandations par une partie, le juge de l'exécution serait chargé de les homologuer, après s'être assuré de leur régularité en cas de simple plan de rééchelonnement de la dette et, éventuellement, après avoir exercé un contrôle d'opportunité en cas d'effacement partiel de la dette ou de rétablissement personnel. En cas de contestation par une partie, le juge de l'exécution retrouverait un contrôle de plein exercice. Une amende civile sanctionnerait l'appel dilatoire ou abusif contre les mesures recommandées par la commission.

En tout état de cause, en cas d'orientation vers une liquidation, celle-ci relèverait de la compétence exclusive du juge, chargé de désigner et de contrôler le mandataire liquidateur.

¹ « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée » - *Rapport au garde des Sceaux - Juillet 2008.*

III. LA NÉCESSITÉ DE TRANSPOSER LA DIRECTIVE DU 23 AVRIL 2008

L'opportunité du présent projet de loi se trouve accentuée par la **nécessité de transposer la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008** « *concernant les contrats de crédits aux consommateurs* », qui constitue le nouveau cadre juridique communautaire en la matière. En effet, l'article 27 de ce texte fixe au **12 mai 2010** la date à laquelle les Etats membres de l'Union européenne devront avoir mis leur droit en conformité avec ses dispositions. Or, celles-ci rendent nécessaires plusieurs modifications de la législation française.

A. UN ENCADREMENT COMMUNAUTAIRE RÉNOVÉ

Aux termes de son article 1^{er}, la directive du 23 avril 2008 a pour objet d'« *harmoniser certains aspects des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de contrats de crédit aux consommateurs* ». Elle abroge expressément et **se substitue à la directive 87/102/CEE du 22 décembre 1986** « *relative au rapprochement des dispositions nationales en matière de crédit à la consommation* ».

1. Les déterminants : la disparité des droits nationaux et l'évolution du crédit à la consommation

Afin que les consommateurs de l'Union européenne puissent effectuer des transactions internationales en toute confiance, la directive précitée de 1986, modifiée en 1990 (par la directive 90/88/CE) puis en 1998 (par la directive 98/8/CE), avait pour but d'harmoniser leur protection au sein du marché intérieur. A cet effet, elle réglementait la publicité des crédits à la consommation, l'information des emprunteurs et le régime contractuel des crédits. Toutefois, elle n'imposait qu'une **harmonisation juridique a minima** : les Etats membres étaient tenus de mettre en œuvre les objectifs prescrits (au plus tard le 1^{er} janvier 1990 pour les dispositions initiales de la directive) mais ils restaient libres de maintenir ou d'introduire des règles plus strictes pour les prêteurs, plus favorables aux consommateurs.

De la sorte, d'**importantes différences entre les droits nationaux** régissant le crédit à la consommation ont pu subsister. Les écarts ont même été vraisemblablement creusés à l'occasion de la transposition de la directive de 1986, la plupart des Etats membres ayant souhaité, ainsi qu'ils y étaient autorisés, aller au-delà des règles minimales en vue de protéger davantage leurs consommateurs ; ils l'ont fait à des degrés divers, induisant des **niveaux de protection variables** d'un pays à l'autre. Il en est résulté des **distorsions**

de concurrence entre marchés nationaux, pénalisant à la fois l'activité des prêteurs, dissuadés de proposer des produits paneuropéens et, selon la Commission européenne, l'accès des consommateurs au crédit. Compte tenu de ces cloisonnements, les opérations transfrontalières ne représentent encore qu'une très modeste part – de l'ordre de 1 % – dans l'activité du marché européen du crédit à la consommation qui, au-delà de la période de crise actuelle, paraît donc disposer d'un fort potentiel de développement¹.

Parallèlement, la directive de 1986 s'est peu à peu trouvée dépassée par les réalités économiques : en une vingtaine d'années, **les instruments du crédit à la consommation** (crédits à versements échelonnés, cartes de paiement et/ou de crédit à débit différé, autorisations de découvert...), comme **les pratiques publicitaires** en ce domaine, se sont très largement **diversifiés** dans l'ensemble des pays. Eu égard à ces éléments, la perspective d'un essor de l'offre de crédit à l'échelle européenne impose de veiller tout particulièrement à une protection renforcée et harmonisée des consommateurs. Ce souci a motivé la réforme des règles communautaires encadrant le crédit à la consommation, formellement engagée par la Commission européenne dès 2002.

2. L'élaboration : un long processus marqué par l'implication parlementaire

La gestation de la directive du 23 avril 2008 s'est en effet révélée particulièrement longue : sans même prendre en compte la préparation assumée, en amont, par les services de la Commission européenne, la **procédure de « codécision »** entre le Parlement européen et le Conseil², à elle seule, a exigé **près de six années**, de la présentation par la Commission de sa proposition initiale au Parlement européen et au Conseil, en septembre 2002, à la publication du texte final, en mai 2008. Ces délais s'expliquent à la fois par la complexité du sujet, la diversité des intérêts en jeu et le caractère délicat des **compromis** qu'il a fallu ménager **entre les institutions communautaires** d'une part, la Commission et le Parlement européen notamment, et **entre les Etats membres** d'autre part, d'autant plus que les visées de la directive étaient ambitieuses (voir *infra*).

L'**implication du Parlement européen**, du reste, s'est avérée particulièrement importante. Ainsi, en première lecture, plus de 150 amendements à la proposition de la Commission ont été adoptés, dont plus du quart ont été acceptés par celle-ci et intégrés au texte en tout ou partie.

¹ D'après les études préparatoires menées pour l'élaboration de la directive du 23 avril 2008, près de deux ménages européens sur trois ont recours au crédit à la consommation et le marché représente environ 800 milliards d'euros.

² Article 251 du traité instituant la Communauté européenne, version consolidée.

LA LONGUE ELABORATION DE LA DIRECTIVE DU 23 AVRIL 2008

- **11 septembre 2002** : Dépôt de la proposition de la Commission.
- **19 mai 2003** : Débat d'orientation du Conseil.
- **16 juillet 2003** : Avis du Comité économique et social.
- **11 septembre 2003** : La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen, saisie au fond, adopte son rapport, tendant au rejet de la proposition de la Commission comme devant être retravaillée.
- **5 novembre 2003** : Le Parlement européen vote le renvoi en commission. Le débat n'a donc pas lieu en séance.
- **16 mars 2004** : La commission au fond du Parlement européen adopte son nouveau rapport, tendant à modifier la proposition de la Commission.
- **20 avril 2004** : Résolution législative du Parlement européen votée en première lecture : 154 amendements sont adoptés.
- **28 octobre 2004** : Proposition modifiée de la Commission, acceptant en totalité ou partiellement 44 des amendements adoptés par le Parlement européen. La consultation des Etats membres et des acteurs concernés se poursuit cependant.
- **7 octobre 2005** : Nouvelle proposition modifiée de la Commission, consolidant la précédente en tenant compte de la consultation menée.
- **29 mai 2006** : Débat d'orientation du Conseil.
- **21 mai 2007** : Accord politique, au sein du Conseil, à la majorité qualifiée.
- **20 septembre 2007** : Le Conseil arrête sa « position commune ».
- **10 décembre 2007** : La commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen adopte son rapport sur la position commune du Conseil, présentant 10 amendements qui ont préalablement recueilli l'accord des groupes politiques.
- **16 janvier 2008** : Résolution législative du Parlement européen votée en seconde lecture. Le texte adopté est le résultat d'un accord négocié avec le Conseil.
- **25 février 2008** : Avis de la Commission sur la position du Parlement européen, acceptant l'ensemble des amendements adoptés.
- **23 avril 2008** : Adoption définitive par le Conseil.
- **22 mai 2008** : Parution de la directive au *Journal officiel de l'Union européenne* (entrée en vigueur le 11 juin 2008).

Sources : Parlement européen - Commission européenne

Il convient de préciser que le Parlement français, durant cette période d'élaboration au sein des instances communautaires, s'est lui-même efforcé de peser sur les négociations, venant appuyer les positions défendues par le Gouvernement. En particulier, l'**Assemblée nationale**, sur la proposition et le rapport de notre collègue député **Robert Lecou**, a adopté en mai 2006 une résolution sur la proposition modifiée de directive de la Commission¹ ; le **Sénat**, sur la proposition de **M. Philippe Marini**, président de votre commission spéciale, et sur le rapport de notre collègue **Michel Houel** au nom

¹ *Assemblée nationale, XII^e législature, 2005-2006, T.A. n° 578.*

de la commission des affaires économiques, a procédé de même en décembre 2006¹.

3. Les visées : une harmonisation « maximale » et « ciblée » en faveur du marché et des consommateurs

Conformément aux motivations à l'origine de la proposition de la Commission européenne, la directive du 23 avril 2008 poursuit deux objectifs complémentaires :

- d'une part, **favoriser le développement d'un marché intérieur européen du crédit à la consommation** qui soit « *performant* » (paragraphe 7 de l'exposé des motifs du texte), ce qui suppose de réduire les obstacles juridiques à l'essor de produits internationaux ;

- d'autre part, **garantir à l'ensemble des consommateurs européens « un niveau élevé et équivalent de protection de leurs intérêts »** (paragraphe 9 de l'exposé des motifs), ce qui passe principalement par une information adéquate et complète, en particulier avant la conclusion du contrat de crédit, « *pour que le consommateur puisse prendre sa décision en pleine connaissance de cause* » (paragraphe 19). Plus largement, la directive vise à **promouvoir, tant pour les consommateurs que pour les professionnels du crédit, des « pratiques responsables lors de toutes les phases de la relation de prêt »** (paragraphe 26).

La réalisation de l'une et l'autre de ces visées requiert une **harmonisation juridique renforcée**, entre les Etats membres, « *dans un certain nombre de domaines clés* » (paragraphe 7 de l'exposé des motifs précité). Aussi, au contraire de la démarche suivie par la directive de 1986, le principe retenu par le législateur communautaire, en 2008, a été celui d'une **harmonisation dite « maximale »** : la nouvelle directive, qui pour sa part emploie (paragraphe 9 de son exposé des motifs) la formule « *harmonisation complète* », prévoit expressément (article 22, paragraphe 1) que **les Etats membres ne peuvent maintenir ou introduire dans leur droit national d'autres dispositions que celles qu'elle établit**, quand bien même il s'agirait de dispositions plus favorables aux consommateurs.

Ce principe, toutefois, s'exerce « *dans la mesure où la présente directive contient des dispositions harmonisées* » (article 22, paragraphe 1), c'est-à-dire dans la limite du champ d'application du texte. En d'autres termes, **dans les domaines qui ne sont pas visés par la directive, les Etats membres restent libres de conserver ou d'adopter une législation nationale propre**,

¹ Résolution n° 27 (2006-2007). En outre, la proposition initiale de directive de la Commission avait fait l'objet, en novembre 2002, d'une proposition de résolution n° 60 (2002-2003) présentée par notre collègue Aymeri de Montesquiou au nom de la délégation pour l'Union européenne.

telle qu'ils l'estiment adaptée aux particularités de leur marché national du crédit et pour autant qu'elle ne contredise pas les règles fixées au niveau communautaire. Cette réserve traduit un **compromis institutionnel** entre, d'une part, la Commission, tenante d'une harmonisation « maximale » seule à même, selon elle, d'assurer la fluidité souhaitable du marché intérieur, et, d'autre part, le Parlement européen et certains Etats membres, qui auraient souhaité s'en tenir à une harmonisation « minimale » permettant éventuellement aux droits nationaux d'aller plus loin en direction de la protection des consommateurs, sur le modèle de la directive de 1986. Ainsi, dans la recherche d'un consensus, l'harmonisation, quoique « maximale », a été, suivant la terminologie alors consacrée, « ciblée », le champ d'application de la directive se trouvant restreint par rapport à celui que prévoyait la proposition originelle de la Commission¹.

Par ailleurs, il convient de signaler que **n'a finalement pas été retenu le système, un moment envisagé, d'une reconnaissance mutuelle des législations** sur certains aspects, dans le cadre soit de la liberté d'établissement, soit de la libre prestation de services². A cet égard, on doit préciser que la convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles consacre (article 3) la règle de l'autonomie de la volonté des parties au contrat et, en l'absence de choix par les parties de la loi applicable, impose (article 4) de retenir celle de l'Etat avec lequel le contrat présente les liens les plus étroits, soit d'ordinaire le pays du prestataire. Par ailleurs, l'article 5 de cette convention interdit au choix des parties d'avoir « *pour résultat de priver le consommateur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi du pays dans lequel il a sa résidence habituelle [...] si la conclusion du contrat a été précédée dans ce pays d'une proposition spécialement faite ou d'une publicité* ».

B. LE RÉGIME PRÉVU PAR LA DIRECTIVE DE 2008

La protection des consommateurs établie par la directive du 23 avril 2008 constitue un **régime d'ordre public**. En effet, il revient expressément aux Etats membres de veiller à ce que les intéressés ne puissent renoncer à leurs droits et à ce que le libellé des contrats ne tende pas à contourner ces

¹ De cette façon, au cours de l'élaboration de la directive, ont été exclues de l'harmonisation communautaire – et, partant, laissées à l'initiative des Etats membres – les réglementations, notamment, du démarchage, des procédures de recouvrement et de l'éventuel droit de reprise des biens acquis à crédit.

² Suivant ce principe, il aurait été interdit à un Etat membre de s'opposer, au motif du non respect de sa législation, aux activités sur son territoire d'un professionnel du crédit d'un autre Etat membre dès lors que cet opérateur aurait agi conformément au droit de son pays d'origine. Comme l'avaient fait valoir en 2006 les résolutions précitées de l'Assemblée nationale et du Sénat, cette solution aurait inmanquablement entraîné de lourdes difficultés en pratique, en conduisant à soumettre un même contrat, d'une clause à l'autre, à des régimes juridiques de nationalités différentes.

derniers, ainsi qu'à prendre « *les mesures nécessaires pour faire en sorte que le consommateur ne soit pas privé de [cette] protection [...] du fait que la loi choisie pour régir le contrat de crédit serait celle d'un pays tiers, si [ce] contrat [...] présente un lien étroit avec le territoire d'un ou plusieurs Etats membres* » (article 22, paragraphes 2 à 4). Plus généralement, les Etats membres sont tenus :

- d'organiser le **contrôle des prêteurs**, « *par une autorité ou un organisme indépendants des institutions financières* » ou au moyen d'une réglementation (article 20) ;

- de définir les **sanctions** applicables en cas de violation des dispositions nationales mettant en œuvre la directive (article 23) ;

- et de mettre en place des « *procédures adéquates et efficaces de résolution extrajudiciaire des litiges* » en matière de crédit à la consommation (article 24).

La directive vise à régler les contrats de crédit proprement dits, en ce qui concerne leur contenu et leur exécution, mais également la période précontractuelle du crédit, essentiellement en termes d'information. Ces règles, toutefois, sont limitées au champ d'application du texte.

1. Un champ d'application précisément défini

Le champ d'application de la directive de 2008 a été défini avec toute la précision qu'appelait l'enjeu d'une **harmonisation « maximale »**. Sauf à méconnaître leurs obligations communautaires, **les Etats membres ne peuvent restreindre ce champ d'application** ; en revanche, **ils ont la liberté de l'étendre** (par exemple en décidant de soumettre aux dispositions prévues par la directive des contrats qui en sont *a priori* exemptés).

a) *Le champ d'application matériel*

(1) Les contrats concernés

La directive s'applique aux « **contrats de crédit aux consommateurs** » (articles 1^{er} et 2, paragraphe 1), notion qui recoupe celle de « crédit à la consommation » en mettant l'accent sur les personnes qui souscrivent le crédit plutôt que sur l'activité ainsi financée. Le contrat de crédit est défini comme « *un contrat en vertu duquel un prêteur consent ou s'engage à consentir à un consommateur un crédit sous la forme d'un délai de paiement, d'un prêt ou de toute autre facilité de paiement similaire, à l'exception des contrats conclus en vue de la prestation continue de services ou de la livraison de biens de même nature, aux termes desquels le consommateur règle le coût desdits services ou biens, aussi longtemps qu'ils sont fournis, par des paiements échelonnés* » (article 3, c).

Cependant, plusieurs catégories de contrats pouvant répondre à cette définition se trouvent **exclues** du champ d'application de la directive (article 2, paragraphe 2). Il s'agit :

- des **crédits immobiliers** ;
- des crédits garantis par une **hypothèque** ;
- des **prêts gagés** par la remise d'un bien au prêteur ;
- des crédits dont le montant total est **inférieur à 200 euros ou supérieur à 75.000 euros** (ce qui signifie, *a contrario*, que les crédits compris entre 200 et 75.000 euros sont impérativement soumis aux dispositions de la directive) ;
- des **crédits sans intérêt** et sans frais, ainsi que des **délais de paiement gratuits** consentis pour le règlement d'une dette ;
- des crédits remboursables dans un délai ne dépassant pas **trois mois** et « *pour lesquels ne sont requis que des frais négligeables* » (le critère du caractère « négligeable » des frais n'est cependant pas précisé par la directive) ;
- des **facilités de découvert** remboursables dans le délai d'**un mois** (ce qui vise vraisemblablement, en particulier, le régime des cartes de crédit) ;
- des contrats de **location** ou de **crédit-bail sans option d'achat** ;
- du **crédit « social »**, soit **privé** (les **prêts accordés par un employeur** à ses salariés à des conditions préférentielles par rapport au marché), soit **public** (les prêts « *accordés à un public restreint en vertu d'une disposition légale d'intérêt général et à un taux d'intérêt inférieur à celui pratiqué sur le marché, ou sans intérêt, ou à d'autres conditions qui sont plus favorables au consommateur que celles en vigueur sur le marché et à des taux d'intérêt qui ne sont pas supérieurs à ceux pratiqués sur le marché* » [ce qui vise sans doute, notamment, certaines formes de microcrédit]) ;
- des crédits résultant d'un **compromis judiciaire** ou d'un accord intervenu devant une autre autorité légale.

En outre, la directive aménage des **régimes simplifiés** correspondant à l'application d'une partie seulement de ses dispositions. Cette situation bénéficie **de droit** aux **facilités de découvert** (découverts expressément prévus et « *dépassements* », c'est-à-dire découverts « accidentels », tacitement acceptés : article 2, paragraphes 3 et 4). Elle peut bénéficier, **à l'initiative des Etats membres** et sous conditions, aux **délais de paiements consentis en cas de défaut de paiement** d'un consommateur (article 2, paragraphe 6), ainsi qu'à certains crédits spécifiques conclus dans le cadre d'organisations communautaires d'intérêt social (article 2, paragraphe 5).

(2) Les personnes visées

Les situations régies par la directive intéressent trois catégories de personnes :

- en premier lieu, le **consommateur**, défini comme « *toute personne physique qui, pour les transactions régies par la présente directive, agit dans un but étranger à son activité commerciale ou professionnelle* » (article 3, a). Les personnes morales ne sont donc pas considérées, dans le cadre de la directive, comme des consommateurs, et les consommateurs agissant dans le cadre d'une activité d'entreprise ne sont pas concernés ;

- en deuxième lieu, le **prêteur**, défini comme « *toute personne physique ou morale qui consent ou s'engage à consentir un crédit dans le cadre de l'exercice de ses activités commerciales ou professionnelles* » (article 3, b). Cette définition exclut du champ d'application de la directive les prêts accordés dans un cadre familial ou amical, même renouvelés ;

- en troisième lieu, le cas échéant, un « **intermédiaire de crédit** », nouvelle notion du droit communautaire définie comme « *une personne physique ou morale qui n'agit pas en qualité de prêteur et qui, dans le cadre de l'exercice de ses activités commerciales ou professionnelles, contre une rémunération qui peut être pécuniaire ou revêtir toute autre forme d'avantage économique ayant fait l'objet d'un accord : présente ou propose des contrats de crédit aux consommateurs, assiste les consommateurs en réalisant des travaux préparatoires pour des contrats de crédit [...], ou conclut des contrats de crédit avec des consommateurs pour le compte du prêteur* » (article 3, f). Cette définition recouvre à la fois les intermédiaires professionnels du crédit (courtiers) et les professionnels de la vente ou prestataires de services qui, au nom d'un organisme de crédit, peuvent proposer au consommateur un crédit affecté au financement de l'achat de leurs produits (pratique courante aujourd'hui dans, par exemple, les secteurs de l'automobile, de l'ameublement ou de l'électroménager).

b) Le champ d'application temporel

Les règles que fixe la directive ont vocation à s'appliquer **à partir du 12 mai 2010**, soit la date limite retenue pour la transposition (article 27, paragraphe 1). En pratique, cependant, la date d'entrée en vigueur de ces règles, si elle ne peut être plus tardive que le 12 mai 2010, dépendra des textes nationaux de transposition.

Conformément aux principes généraux régissant l'application de la loi dans le temps, et sauf aménagement décidé par chaque Etat membre, **les contrats conclus antérieurement** à cette date **ne seront pas soumis au nouveau régime**, en principe applicable aux seuls nouveaux contrats.

2. Des règles concernant la période précontractuelle orientées vers la responsabilisation des acteurs

Ainsi que cela a été précédemment indiqué, la directive du 23 avril 2008 tend à instaurer une **pratique « responsable » du crédit à la consommation**. Cet objectif fondamental a conduit le législateur communautaire à définir un ensemble de règles destinées à encadrer la période précontractuelle et visant essentiellement à assurer l'information adéquate des parties. Le but est **que tant l'engagement du consommateur que l'accord du prêteur soient décidés en pleine connaissance de cause**.

a) L'information du consommateur

Les règles relatives à l'information du consommateur, potentiel emprunteur, visent aussi bien la publicité du crédit que la phase précontractuelle *stricto sensu*.

(1) La réglementation de la publicité

Conformément à l'article 4 de la directive, la mention d'informations « *de base* » est en principe imposée à « *toute **publicité** concernant les contrats de crédit **qui indique un taux d'intérêt ou des chiffres liés au coût du crédit pour le consommateur*** ». Les messages publicitaires qui ne contiennent pas ces éléments se trouvent donc soustraits à l'obligation ; en revanche, le support des messages (écrit ou audiovisuel) s'avère indifférent.

Les messages concernés doivent ainsi faire apparaître, « ***de façon claire, concise et visible, à l'aide d'un exemple représentatif*** » :

- le **taux d'intérêt** (appelé « *taux débiteur* » par la directive), fixe et/ou variable, accompagné d'informations relatives à tous les **frais compris dans le coût total du crédit** pour le consommateur. Ce « *coût total* » intègre notamment les intérêts, commissions, taxes et autres frais, hors frais de notaire, et les coûts relatifs aux services obligatoirement liés au crédit, notamment les primes d'assurance (article 2, g) ;

- le total ou plafond des **sommes rendues disponibles** (soit le « *montant total du crédit* ») ;

- le « **taux annuel effectif global** » (TAEG), défini comme le « *coût total du crédit pour le consommateur, exprimé en pourcentage annuel du montant total du crédit, en tenant compte, le cas échéant, des frais [de tenue d'un compte, d'utilisation d'un moyen de paiement et autres]* » (article 2, i et article 19). En ce qui concerne les facilités de découvert, les Etats membres peuvent décider qu'il n'est pas nécessaire d'indiquer ce TAEG ;

- le cas échéant, la **durée** du crédit ;

- le cas échéant, le montant total dû par le consommateur (somme du montant rendu disponible et du coût du crédit) et celui des **versements échelonnés** ;

- s'il s'agit d'un crédit accordé sous la forme d'un délai de paiement pour un bien ou un service, le prix au comptant et le montant de tout acompte.

La publicité doit également mentionner l'**obligation de contracter un service lié au crédit, notamment une assurance**, si le coût de ce service ne peut être déterminé préalablement. Il est précisé que ces mentions obligatoires doivent être rédigées et, s'il y a lieu, complétées conformément à la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 « *relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs* »¹.

Par ailleurs, un **intermédiaire de crédit** (au sens précité) doit, dans sa propre publicité et ses documents en direction du consommateur, indiquer « *l'étendue de ses pouvoirs, notamment s'il travaille à titre exclusif avec un ou plusieurs prêteurs ou en qualité de courtier indépendant* » (article 21, a).

(2) L'information précontractuelle

L'article 5 de la directive oblige le prêteur et, le cas échéant, l'intermédiaire de crédit à donner au consommateur, **avant la conclusion du contrat** de crédit et « *en temps utile* », les **informations « nécessaires à la comparaison des différentes offres pour prendre une décision en connaissance de cause ». Le consommateur doit ainsi se trouver « *en mesure de déterminer si le contrat de crédit proposé est adapté à ses besoins et à sa situation financière* ».**

Ces informations sont données « *sur la base des clauses et conditions du crédit proposé par le prêteur et, le cas échéant, des préférences exprimées par le consommateur et des informations fournies par ce dernier* », et à l'aide des « **informations européennes normalisées** en matière de crédit aux consommateurs », qui figurent à l'annexe II de la directive. Devant être portées sur un support papier ou autre « support durable » (c'est-à-dire permettant le stockage pendant un laps de temps adapté, selon l'article 3, m), ces informations concernent :

- le **type de crédit** ;
- l'identité et l'adresse du **prêteur** ainsi que, le cas échéant, de l'intermédiaire de crédit ;
- le **montant total** du crédit et les **conditions de prélèvement** ;

¹ Cette directive vise en particulier à réprimer les pratiques commerciales « trompeuses ». A ce titre, ses articles 6 et 7 prohibent, d'une part, les informations mensongères ou dont la présentation pourrait « induire en erreur le consommateur moyen, même si les informations présentées sont factuellement correctes », et, d'autre part les omissions d'une « information substantielle dont le consommateur moyen a besoin, compte tenu du contexte, pour prendre une décision commerciale en connaissance de cause ».

- la **durée** du crédit ;
- en cas de crédit sous la forme d'un délai de paiement pour un bien ou un service, ou de **contrats « liés »** (le crédit étant affecté au financement de l'achat d'un bien ou d'un service), ce bien ou ce service et son prix au comptant ;
- le **taux d'intérêt**, les conditions applicables à celui-ci et, si disponible, tout indice ou taux de référence qui se rapporte au taux initial, ainsi que les périodes, conditions et procédures d'adaptation du taux ;
- le **TAEG** (au sens précité) et le montant total dû par le consommateur, « à l'aide d'un **exemple représentatif** qui mentionne toutes les **hypothèses utilisées pour calculer ce taux** ». Il est précisé que, si le consommateur a indiqué au prêteur les éléments du crédit qu'il privilégie, tels que la durée ou le montant du crédit, le prêteur doit en tenir compte. En outre, dans l'hypothèse où plusieurs possibilités sont offertes quant au prélèvement, assorties de frais ou de taux d'intérêt différents, le prêteur est en principe tenu d'indiquer « que l'existence d'autres modalités de prélèvement pour ce type de crédit peut avoir pour conséquence l'application de taux annuels effectifs globaux plus élevés » ;
- le **montant**, le **nombre** et la **périodicité des paiements** à effectuer et, le cas échéant, l'ordre dans lequel les paiements seront affectés aux différents soldes dus fixés à des taux d'intérêt différents ;
- le cas échéant, les **frais de tenue d'un compte** dont l'ouverture est obligatoirement liée au crédit, les **frais d'utilisation d'un moyen de paiement** permettant les prélèvements, tous **autres frais** découlant du contrat de crédit et les conditions dans lesquelles ils peuvent être modifiés, ainsi que l'existence de **frais de notaire** ;
- l'obligation de contracter un **service lié au crédit, notamment une assurance** ;
- le taux d'intérêt applicable en cas de **retard de paiement**, les modalités d'adaptation de ce taux et, le cas échéant, les frais d'inexécution, ainsi qu'un avertissement concernant les conséquences des impayés ;
- le cas échéant, les **sûretés** exigées ;
- l'existence ou l'absence d'un **droit de rétractation** (voir *infra*) ;
- le droit de procéder à un **remboursement anticipé** et, le cas échéant, le droit du prêteur à une indemnité ainsi que le mode de calcul de celle-ci (voir *infra*) ;
- le droit du consommateur d'être informé immédiatement et sans frais du **résultat de la consultation d'une base de données** aux fins de l'évaluation de la solvabilité (voir *infra*) ;
- le droit du consommateur de se voir remettre, sur demande et **sans frais, un exemplaire du projet de contrat de crédit** ;

- le cas échéant, le **déla**i pendant lequel le **prêteur est lié** par les informations précontractuelles.

Toutes les **informations complémentaires** que le prêteur souhaite donner au consommateur doivent être fournies dans un **document distinct**.

Par ailleurs, trois séries d'adaptation de cette information précontractuelle sont prévues :

- d'une part, les contrats de mise à disposition d'une réserve d'argent, ou « **crédits revolving** », font l'objet d'une **information supplémentaire sur leur nature spécifique**. Il s'agit d'« *une déclaration claire et concise selon laquelle les contrats de crédit de ce type ne garantissent pas le remboursement du montant total du crédit tiré au titre du contrat de crédit, sauf si une telle garantie est donnée* » (article 5, paragraphe 5) ;

- d'autre part, un **régime d'information spécial** est réservé aux **facilités de découvert**, calqué, avec les aménagements nécessaires, sur les règles de droit commun ci-dessus exposées (article 6) ;

- enfin, un **allègement de l'information** obligatoire est prévu pour les cas d'**échanges par téléphonie vocale** (article 5, paragraphe 2). En outre, si le crédit a été conclu, à la demande de l'emprunteur, par un moyen de communication à distance qui ne permettait pas de fournir la totalité de l'information légalement requise, celle-ci est donnée, « *immédiatement après la conclusion du contrat* », par le biais du formulaire correspondant aux « informations européennes normalisées » précitées (article 5, paragraphe 3).

b) L'information du prêteur

Outre les obligations d'information du consommateur ci-dessus présentées, la directive met à **la charge du prêteur** une **obligation d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur potentiel**. Cette évaluation doit être menée « *à partir d'un nombre suffisant d'informations, fournies, le cas échéant, par [le consommateur] et, si nécessaire, en consultant la base de données appropriée* » (article 8, paragraphe 1).

Cette base de données, en pratique, pourra être le fichier national existant mais la directive, **à la lettre, n'impose pas aux Etats membres la création d'un fichier**, et *a fortiori* n'en indique pas la nature (fichier d'incidents de paiements ou fichier « positif » d'endettement). En revanche, dans le cas de crédits transfrontaliers, chaque Etat membre doit veiller à ce **que les prêteurs des autres Etats membres aient accès**, dans des conditions non discriminatoires, **aux bases de données** utilisées sur son territoire pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs (article 9, paragraphe 1).

L'évaluation de la solvabilité du consommateur doit être réalisée non seulement avant la conclusion d'un crédit, mais encore « **avant toute augmentation significative du montant total du crédit** » (article 8, paragraphe 2). « *Si le rejet d'une demande de crédit se fonde sur la*

consultation d'une base de données, le prêteur informe le consommateur sans délai et sans frais du résultat de cette consultation et de l'identité de la base de données consultée » (article 9, paragraphe 2).

Il est précisé (article 9, paragraphe 4) que l'accès aux bases de données s'exerce dans le cadre des garanties prévues par la directive 95/46/CE 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* ».

3. Des règles relatives aux contrats partagées entre enjeux de responsabilisation et enjeux économiques

S'agissant des contrats, la directive de 2008, dans la **perspective de promouvoir une pratique « responsable »** du crédit, se concentre logiquement sur l'**information**, qui doit être assurée à travers la rédaction des clauses comme en cours d'exécution. Le **droit de rétractation du consommateur** répond au même souci dans la mesure où il offre à l'intéressé un « dernier délai » de réflexion. Au-delà de ces aspects, c'est en suivant des **orientations plus « classiquement » économiques** qu'ont été réglées les hypothèses de remboursement anticipé du crédit et de résiliation du contrat, celle d'une cession de sa créance par le prêteur, ainsi que la situation des crédits affectés.

a) L'information contractuelle

En termes d'information, la directive fixe à la fois les mentions devant obligatoirement figurer dans le contrat de crédit et des règles destinées, en tant que de besoin, à assurer l'information continue du consommateur pendant l'exécution du contrat.

(1) Les mentions obligatoires du contrat

Le paragraphe 2 de l'article 10 de la directive dresse la liste des **mentions obligatoires dans le contrat** de crédit. Il s'agit d'abord des mêmes informations que **celles qui doivent être données à titre précontractuel**, comme indiquées ci-dessus, à l'exclusion de celles qui n'ont de sens qu'au stade précontractuel¹.

¹ *Soit pour mémoire, en synthèse : le type de crédit ; l'identité et l'adresse du prêteur voire de l'intermédiaire de crédit ; le montant total du crédit et les conditions de prélèvement ; la durée du crédit ; le bien ou service en cause et son prix au comptant, en cas de crédit sous la forme d'un délai de paiement pour achat ou de contrats liés ; le taux d'intérêt et ses conditions ; le TAEG et le montant total dû par le consommateur ; les montant, nombre et périodicité des paiements ; le cas échéant, les frais de tenue d'un compte obligatoire, frais d'utilisation d'un*

En outre, doivent être mentionnés dans le contrat :

- en cas d'amortissement du capital d'un crédit à durée fixe, le **droit du consommateur de recevoir**, à sa demande et **sans frais, à tout moment** durant toute la durée du contrat, un relevé, sous la forme d'**un tableau d'amortissement**. Ce tableau est tenu d'indiquer : les paiements dus et les périodes et conditions de paiement ; la ventilation de chaque remboursement entre l'amortissement du capital, les intérêts calculés sur la base du taux d'intérêt et, le cas échéant, les coûts additionnels ; si le taux d'intérêt n'est pas fixe ou si les coûts additionnels peuvent être modifiés en vertu du contrat, une mention « *claire et concise* » exposant cette situation ;

- s'il y a paiement de frais et intérêts sans amortissement du capital, un relevé des périodes et des conditions de paiement des intérêts débiteurs et des frais récurrents et non récurrents annexes ;

- des informations concernant les droits résultant du **régime des crédits affectés** (voir *infra*) ;

- le **droit au remboursement anticipé** et la procédure à suivre ainsi que, le cas échéant, des informations sur le **droit du prêteur à une indemnité** et le mode de calcul de celle-ci (voir *infra*) ;

- la procédure de **résiliation** du contrat (voir *infra*) ;

- l'existence ou non de **réclamations et recours extrajudiciaires** et, le cas échéant, les modalités d'accès du consommateur à ces procédures ;

- le cas échéant, l'autorité de surveillance compétente ;

- les éventuelles autres clauses et conditions contractuelles.

Sur le modèle du régime précontractuel d'information, deux séries d'aménagements sont prévues. En premier lieu, les « **crédits revolving** » doivent faire l'objet d'une **information complémentaire**, « *claire et concise* », **sur leur nature spécifique** (article 10, paragraphe 4). En second lieu, les **facilités de découvert** bénéficient d'un **régime d'information spécial** adaptant le régime de droit commun (article 10, paragraphe 5) et, dans le cas où un compte courant rend possible un dépassement, le contrat d'ouverture de ce compte doit mentionner le taux d'intérêt applicable (article 18, paragraphe 1).

Il convient de préciser que le contrat de crédit doit être établi sur un support papier ou un autre « support durable » (au sens précité) et que toutes les parties contractantes doivent en recevoir un exemplaire (article 10, paragraphe 1).

moyen de paiement permettant les prélèvements et tous autres frais découlant du contrat de crédit, ainsi que l'existence de frais de notaire ; le taux d'intérêt en cas de retard de paiement, ses modalités d'adaptation, les éventuels frais d'inexécution et un avertissement concernant les conséquences des impayés ; les sûretés et assurances exigées ; l'existence ou l'absence d'un droit de rétractation et, le cas échéant, ses modalités d'exécution.

(2) L'information en cours d'exécution

Pendant l'exécution du contrat, la directive impose une **information de l'emprunteur**, sur support papier ou autre « support durable », dans deux hypothèses.

D'une part, en cas de **modification du taux d'intérêt** (ce qui concerne, par définition, les crédits à taux variable et, éventuellement, les crédits « revolving » et certains découverts), **l'intéressé doit en être informé avant que la modification entre en vigueur**. Cette information tient aux incidences du nouveau taux sur le montant et, le cas échéant, le nombre et/ou la périodicité des paiements (article 11, paragraphe 1). Au demeurant, si la modification du taux d'intérêt doit résulter de celle d'un taux de référence par ailleurs rendu public, les parties peuvent convenir que l'information sera communiquée périodiquement à l'emprunteur (article 11, paragraphe 2).

D'autre part, **dans le cas d'une facilité de découvert, le consommateur doit être « régulièrement informé »** par un **relevé de compte** indiquant (article 12, paragraphe 1) : la période couverte par ce relevé ; les montants et dates des prélèvements ; le solde et la date du relevé précédent ainsi que le nouveau solde ; la date et le montant des paiements effectués par le consommateur ; le taux d'intérêt et tous les frais appliqués ; le cas échéant, le montant minimal à payer.

Le régime d'information, précité, prévu en cas de modification du taux d'intérêt est applicable, *mutatis mutandis*, aux découverts et étendu au cas d'une modification des frais (article 12, paragraphe 2). Dans l'hypothèse d'un **dépassement « significatif »** (situation caractérisée par un ou des critères qui ne sont cependant pas précisés par la directive) et qui se prolonge **pendant plus d'un mois** sur un compte courant, le prêteur est tenu d'en informer le consommateur « *sans délai* » en précisant le montant du dépassement et les taux d'intérêt, pénalités et frais ou intérêts sur arriérés applicables (article 18, paragraphe 1).

Par ailleurs, dans la perspective d'éventuelles évaluations ultérieures de la solvabilité du consommateur, la directive veille à l'**actualisation des informations dont dispose le prêteur**. En effet, si le montant du crédit vient à être révisé *après* la conclusion du contrat, le prêteur est tenu de mettre à jour les informations financières dont il dispose sur l'emprunteur (article 8, paragraphe 2).

b) Le droit de rétractation du consommateur

L'article 14 de la directive reconnaît au consommateur un **droit de rétractation** par rapport au crédit souscrit. Ce droit s'exerce **sans avoir à en donner le motif** et, en principe, dans la limite d'un **délai de quatorze jours** calendaires qui commence à courir :

- soit le jour de la conclusion du contrat ;

- soit, postérieurement à la conclusion, le jour où le consommateur reçoit les clauses et conditions contractuelles et les informations obligatoires prévues par la directive (ce qui concerne, en particulier, l'hypothèse de crédits conclus à distance).

Toutefois, deux **exceptions** peuvent être aménagées, **à l'initiative des Etats membres**. En premier lieu, ces derniers sont libres de prévoir que **le droit de rétractation ne s'applique pas aux crédits dont la loi exige qu'ils soient conclus par-devant notaire**, « *pour autant que le notaire confirme que le consommateur jouit des droits prévus* » par la directive en matière d'information précontractuelle et contractuelle (article 14, paragraphe 6).

En second lieu, **dans le cas d'un crédit lié à un contrat d'achat** (voir *infra*), la possibilité est « *exceptionnellement* » ouverte aux Etats membres de prévoir que **le délai de rétractation peut être réduit**, à la demande *expresse* du consommateur, **au délai spécifique qu'avait pu retenir la législation nationale** avant l'entrée en vigueur de la directive (soit le 11 juin 2008) **pour la mise à disposition des fonds** au consommateur (article 14, paragraphe 2). Seuls les Etats membres dont le droit prévoyait un tel délai, tels que la France, se trouvent donc autorisés à exploiter cette faculté.

La rétractation, pour être effective, doit être **notifiée par le consommateur au prêteur** avant l'expiration du délai prévu et « *de manière à ce que la preuve de cette notification puisse être administrée* » (article 14, paragraphe 3, a). Elle impose au consommateur de **payer au prêteur, au plus tard trente jours calendaires après la notification, le capital et les intérêts cumulés** « *depuis la date à laquelle le crédit a été prélevé jusqu'à la date à laquelle le capital est payé* » ; ces intérêts sont calculés sur la base du taux convenu (article 14, paragraphe 3, b). Le prêteur n'a droit à aucune autre indemnité, excepté pour les frais non récupérables qu'il aurait pu payer à une administration publique.

Si le droit de rétractation se trouve exercé alors qu'un **service accessoire** était fourni avec le crédit (soit par le prêteur, soit par un tiers en vertu d'un contrat avec le prêteur), **le consommateur n'est plus tenu** par le contrat relatif à ce service (article 14, paragraphe 4).

c) Le remboursement anticipé du crédit

Un **droit au remboursement anticipé** du crédit est reconnu à l'emprunteur par l'article 16 de la directive. Pouvant être acquitté « **à tout moment, intégralement ou partiellement** », ce remboursement emporte deux conséquences.

En premier lieu, une **réduction du coût total du crédit**, qui correspond aux intérêts et frais dus pour la durée résiduelle du contrat, est alors due à l'emprunteur (article 16, paragraphe 1).

En second lieu, si le remboursement anticipé intervient pendant une période à taux d'intérêt fixe, **le prêteur a droit à une indemnité « équitable et objectivement justifiée pour les coûts éventuels liés directement au remboursement anticipé »** (article 16, paragraphe 2). Cette indemnité peut aller **jusqu'à 1 % du montant du crédit si le délai entre le remboursement anticipé et le terme du contrat est supérieur à un an, ou jusqu'à 0,5 % seulement si ce délai est inférieur**. Mais, en tout état de cause, elle ne peut excéder le montant d'intérêt que le consommateur aurait dû payer s'il n'avait pas procédé au remboursement anticipé (article 16, paragraphe 5). En revanche, le consommateur n'est tenu de payer **aucune indemnité si le remboursement anticipé intervient pendant une période où le taux d'intérêt est variable** ; il en va de même dans le cas d'un crédit sous la forme d'une **facilité de découvert** ou dans l'hypothèse où le remboursement anticipé a été effectué en **exécution d'un contrat d'assurance** destiné à garantir le remboursement du crédit (article 16, paragraphe 3).

Cependant, une double **faculté d'aménagement** de ce régime indemnitaire du prêteur est ouverte aux Etats membres. En effet, ces derniers peuvent prévoir :

- d'une part (article 16, paragraphe 4, a), que **le prêteur n'a droit à une indemnité que si le montant du remboursement anticipé dépasse un seuil, défini par la loi nationale, qui ne peut excéder 10.000 euros au cours d'une période de douze mois** ;

- d'autre part (article 16, paragraphe 4, b), qu'**une indemnité supérieure peut être obtenue par le prêteur, à due concurrence du préjudice subi du fait du remboursement anticipé**, à la condition que ce préjudice soit prouvé. Ledit préjudice *« consiste dans la différence entre le taux d'intérêt de référence initialement convenu et le taux d'intérêt de référence auquel le prêteur peut à nouveau prêter sur le marché le montant remboursé par anticipation »*, et *« prend en compte l'impact du remboursement anticipé sur les frais administratifs »*. A l'inverse, s'il s'avère que *« l'indemnité exigée par le prêteur dépasse le préjudice effectivement subi, le consommateur peut réclamer une réduction à due concurrence »*.

d) La résiliation du contrat

La directive, **en cas de crédit à durée indéterminée**, permet la **résiliation** du contrat :

- d'une part (article 13, paragraphe 1), **à l'initiative de l'emprunteur, sans frais et à tout moment, à moins que les parties aient convenu d'un délai de préavis**, lequel ne peut être supérieur à **un mois**. Pour cette démarche, aucun formalisme particulier n'est précisé par la directive ;

- d'autre part, **à l'initiative du prêteur**, et seulement **si le contrat le prévoit, soit par « résiliation type »**, en donnant au consommateur un **préavis**

d'au moins deux mois (article 13, paragraphe 1), soit « *pour des raisons objectivement justifiées* » dont le prêteur doit en principe informer l'emprunteur « *si possible avant la résiliation et au plus tard immédiatement après* » (article 13, paragraphe 2). La directive, dans les deux cas, exige ici l'emploi d'un support papier ou d'un autre support « durable ».

e) Les cessions de créances

La directive envisage le **cas où le prêteur cède les droits qu'il tient d'un contrat de crédit**, voire le contrat lui-même, à un tiers. Dans cette hypothèse, le consommateur doit en principe être informé de la cession, « *sauf lorsque le prêteur initial, en accord avec le cessionnaire, continue à gérer le crédit* » (article 17, paragraphe 2). En tout état de cause, « *le consommateur peut faire valoir à l'égard du cessionnaire tout moyen de défense qu'il pouvait invoquer à l'égard du prêteur initial, y compris le droit à une compensation, si celle-ci est autorisée dans l'Etat membre concerné* » (article 17, paragraphe 1).

f) Le régime des crédits affectés

Est enfin prévu le cas du **contrat de crédit « lié »**, ou affecté, c'est-à-dire qui « *sert exclusivement à financer un contrat relatif à la fourniture de biens particuliers ou la prestation de services particuliers* », ces deux contrats constituant, « *d'un point de vue objectif, une unité commerciale* » (article 3, n). La directive tire les conséquences logiques de cette solidarité entre contrats.

D'une part, une **responsabilité contractuelle solidaire** est aménagée entre le fournisseur et le prêteur (article 15, paragraphe 2). De la sorte, en cas de défaillance du fournisseur (« *lorsque les biens ou les services [...] ne sont pas fournis, ne le sont qu'en partie ou ne sont pas conformes au contrat* »), le consommateur, s'il a exercé un recours contre le fournisseur sans obtenir gain de cause (« *comme il pouvait y prétendre conformément à la loi ou au contrat* »), dispose d'un droit de recours à l'encontre du prêteur, dans les conditions déterminées par chaque Etat membre.

D'autre part, l'exercice d'un droit de **rétractation du consommateur à l'égard du contrat de fourniture** de biens ou de services, contrat principal, entraîne la **caducité du crédit affecté**, contrat accessoire (article 15, paragraphe 1).

C. LES ADAPTATIONS REQUISES DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE

La France est tenue de **transposer la directive du 23 avril 2008, avant la date précitée du 12 mai 2010**, à peine d'encourir un double risque :

non seulement celui d'une condamnation devant les instances communautaires, pour carence, suivant la procédure en « manquement d'Etat », mais également celui de fragiliser les contrats de crédit à la consommation qui seraient conclus après cette date, auxquels la directive impose le respect de ses prescriptions. Il est donc impératif procéder à la modification, en tant que de besoin, de notre législation en ce domaine, soient les articles L. 311-1 et suivants du code de la consommation.

Cette législation, cependant, en son état actuel, est généralement reconnue comme assurant **d'ores et déjà l'un des niveaux de protection les plus élevés**, pour les consommateurs, parmi les pays européens¹. De fait, les recoupements et points de convergence entre les dispositions du droit positif français et les exigences de la directive de 2008 s'avèrent très nombreux et **le nouvel encadrement communautaire du crédit à la consommation ne nécessite par conséquent que peu d'ajustements de notre législation**. Ces adaptations, qui se trouveront analysées en détail dans la suite du présent rapport, peuvent être synthétiquement regroupées en trois séries.

1. En termes de champ d'application des règles

En premier lieu, il convient d'aligner le **champ d'application** du droit français du crédit à la consommation sur celui que définit la directive. C'est ce que tend à faire l'article 1^{er} du présent projet de loi. Pour l'essentiel, il s'agit de rendre notre législation du crédit à la consommation applicable aux **contrats d'un montant pouvant s'élever jusqu'à 75.000 euros**, comme l'exige la directive, **contre 21.500 euros actuellement**. La plupart des autres modifications proposées en la matière revêtent un caractère avant tout formel.

Néanmoins, comme cela a été signalé ci-dessus, il reste loisible au législateur national d'étendre les règles du crédit à la consommation à un **champ d'application plus large que celui qu'a retenu le législateur communautaire**. Aussi le présent projet de loi recourt-il à cette faculté pour plusieurs types de crédit (contrats garantis par une hypothèque, crédits sans intérêt et sans frais supérieurs à trois mois, locations avec option d'achat), avec certains aménagements.

2. En termes de responsabilisation des acteurs

En deuxième lieu, il est nécessaire d'assurer la transcription, au sein de notre loi, des différents vecteurs de **responsabilisation de la pratique du crédit à la consommation** mis en place par la directive de 2008.

¹ A la veille de la publication de la directive de 2008, la Belgique était considérée comme l'Etat membre de l'Union européenne le plus protecteur des consommateurs dans le domaine du crédit.

Il s'agit d'abord des **éléments d'information** obligatoires dans la publicité, la documentation précontractuelle et les contrats eux-mêmes. Les articles 2, 3 et 6 du projet de loi visent respectivement à régir ces aspects.

Ensuite, il convient d'introduire dans le code de la consommation les nouvelles dispositions communautaires relatives au **devoir des prêteurs d'évaluer la solvabilité de leurs emprunteurs potentiels**. L'article 4 du présent projet de loi s'y emploie.

En outre, la transposition du régime de la **rétractation offerte au consommateur** par la directive impose d'étendre à **quatorze jours, contre sept jours en l'état de la législation existante**, le délai de principe dans lequel l'intéressé pourra exercer ce droit. L'article 5 du présent texte y procède. Toutefois, pour les crédits affectés, l'article 10 exploite la possibilité ouverte aux Etats membres par la directive, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, de prévoir un délai de rétractation réduit à la demande du consommateur. En l'occurrence, ce délai est maintenu à trois jours.

3. En termes d'économie de l'exécution contractuelle

En dernier lieu est requise la mise en cohérence de notre droit avec les règles de la directive afférentes, sous un prisme essentiellement économique comme on l'a relevé, à l'**exécution des contrats** de crédit. Le principal enjeu tient ici à l'organisation d'un régime d'**indemnisation du prêteur en cas de remboursement anticipé par l'emprunteur**, alors que **le système français actuel proscrit une telle indemnisation**.

A cet égard, l'article 7 du présent projet de loi utilise la faculté, que la directive accorde aux Etats membres, de décider que le prêteur n'a droit à une indemnité **que dans l'hypothèse où le montant du remboursement anticipé excède un certain seuil**. Celui-ci, d'après l'exposé des motifs du projet, devrait être fixé par décret au niveau maximal autorisé par la directive, soit **10.000 euros** au cours d'une période de douze mois.

IV. LES CINQ PROPOSITIONS DE LOI RÉCEMMENT DÉPOSÉES SUR LE BUREAU DU SÉNAT

Témoignage de l'intérêt particulier porté par nos collègues à la double problématique du **crédit à la consommation** et du **surendettement**, **cinq propositions** de loi, déposées depuis le renouvellement sénatorial, sont soumises à l'examen de votre commission spéciale :

- PPL n° 94 (2008-2009) visant à responsabiliser les acteurs du crédit à la consommation et à lutter contre le surendettement de **M. Philippe Marini** et plusieurs de ses collègues, déposée le 13 novembre 2008 ;

- PPL n° 114 (2008-2009) tendant à prévenir le surendettement de **M. Claude Biwer** et les membres du groupe de l'Union centriste, déposée le 27 novembre 2008 ;

- PPL n° 173 (2008-2009) renforçant l'encadrement des contrats de crédit afin de prévenir le surendettement de **M. Charles Revet** et plusieurs de ses collègues, déposée le 16 janvier 2009 ;

- PPL n° 255 (2008-2009) visant à encadrer le crédit à la consommation et à instaurer un crédit social en faveur des ménages modestes de **Mme Nicole Bricq** et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, déposée le 10 mars 2009 ;

- PPL n° 325 (2008-2009) tendant à prévenir le surendettement de **M. Michel Mercier** et les membres du groupe de l'Union centriste, déposée au Sénat le 7 avril 2009.

Ces divers textes visent, d'une part, à **responsabiliser les acteurs du crédit à la consommation** et, d'autre part, à **prévenir le surendettement**.

A. RESPONSABILISER LES ACTEURS DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

1. Renforcer l'information préalable

La responsabilisation d'un emprunteur en matière de crédit à la consommation requiert qu'il soit informé et mis en garde avant la conclusion du contrat de crédit à la consommation afin que son consentement soit éclairé.

a) Interdictions et mentions d'avertissement spécifiques

La publicité et le démarchage posent avec acuité la question de principe de l'information et du consentement éclairé de l'emprunteur potentiel. Mais les risques d'altération du consentement de l'emprunteur-consommateur sont **accentués lorsque ces techniques sont employées pour la commercialisation du crédit renouvelable ou du rachat de crédits**.

En effet, la finalité financière de tels contrats peut être détournée de leur fonction première. Le crédit renouvelable ainsi que le rachat de crédits sont parfois utilisés comme variable d'ajustement des revenus de l'emprunteur et peuvent alors conduire à un déséquilibre de la situation financière de long terme de ces derniers.

C'est pourquoi la proposition de loi de M. Philippe Marini aborde en particulier les problématiques que posent le **crédit renouvelable ainsi que le rachat de crédits**, notamment en matière de publicité et de démarchage.

(1) Encadrement de la publicité relative au crédit renouvelable

Ainsi, l'article 3¹ de ladite proposition de loi **interdit** tout d'abord, dans le cadre de la publicité ou d'une opération d'information relative au **crédit renouvelable**, toute mention assimilant ce crédit à une épargne, à un complément de budget ou à un assouplissement de la gestion du budget de l'emprunteur. Puis, il impose² d'y faire figurer la mention que le crédit renouvelable **ne saurait être utilisé « pour améliorer la gestion du budget ou la situation de l'emprunteur »**.

En outre, l'article 3³ tend également à prescrire que toute **publicité relative au crédit renouvelable** mentionne le **taux effectif global** complété du taux annuel des assurances susceptibles d'être souscrites ainsi que, à proximité, le **taux d'usure** en vigueur.

(2) Encadrement de la publicité en matière de rachat de crédits

La proposition de loi n° 94 prévoit en outre des dispositions similaires à celles du crédit renouvelable pour le **rachat de crédits**.

Ainsi, son article 7⁴ vise à interdire, dans toute publicité relative à une opération de rachat de crédits, toute mention prétendant que celle-ci permet de simplifier ou d'**assouplir la gestion du budget** ou la situation financière de l'emprunteur. En outre, ce même article⁵ propose que toute publicité mentionne le **surcoût total** de l'opération de rachat de crédits obtenu par la différence entre le coût total de la nouvelle opération et celui de chacune des opérations à laquelle elle se substitue.

¹ *Projet d'article additionnel L. 311-9-2 du code de la consommation.*

² *Projet d'article additionnel L. 311-9-4 du même code.*

³ *Projet d'article additionnel L. 311-9-3 du même code.*

⁴ *Projet d'article additionnel L. 311-4-1 du même code.*

⁵ *Projet d'article additionnel L. 311-4-2 du même code.*

(3) Interdiction du démarchage en matière de crédit renouvelable et de rachat de crédits

Enfin, les articles 5 et 8¹ de la proposition de loi précitée interdisent tout **démarchage** en matière de crédit renouvelable et d'opération de rachat de crédits antérieurs².

b) Informations pré-contractuelles générales

L'article 1^{er}³ de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq prévoit que le prêteur ou l'établissement de crédit fournisse, **avant la conclusion de tout contrat de crédit** à la consommation (y compris d'une facilité de découvert), « **les informations nécessaires à la comparaison des différentes offres pour prendre une décision en connaissance de cause** ». Il s'agit des informations fournies sur la base de l'Annexe II de la directive « Crédit aux consommateurs »⁴.

c) Mentions de l'offre préalable

S'agissant de l'**offre préalable du contrat de crédit**, certaines des propositions de loi examinées suggèrent d'en compléter les mentions légales.

Ainsi l'article 2⁵ de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq tend à disposer que l'offre préalable comprend notamment, outre les mentions usuelles en vigueur, le taux annuel effectif global (TAEG) illustré d'exemples représentatifs⁶, le taux débiteur ainsi que les conditions y afférant et les modalités de modification du taux, le taux d'intérêt en cas de retard et ses modalités d'application, ainsi que la mention de l'exigibilité immédiate du remboursement du montant total d'un crédit à découvert.

Cet article vise également à créer au bénéfice de l'emprunteur un **droit d'information**, immédiat et sans frais, lui permettant de connaître le « *résultat de la consultation des bases de données afin d'évaluer sa solvabilité* ». De surcroît, ces informations, fournies sur un support papier ou

¹ Tous deux modifiant l'article L. 341-10 du code monétaire et financier.

² En outre, l'article 4 de la proposition de loi de M. Philippe Marini rétablit l'application des règles posées par la loi de sécurité financière au démarchage de crédit renouvelable et à celui des opérations de rachat de crédits, lorsqu'ils sont réalisés sur les lieux de vente. Ces opérations sont aujourd'hui exclues des règles régissant le démarchage financier. Cet article vise à permettre l'interdiction du démarchage pour ces deux catégories de crédit.

³ Modifiant l'article L. 311-8 du code de la consommation.

⁴ Directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil.

⁵ Modifiant l'article L. 311-10 du code de la consommation.

⁶ L'article 4 de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq tend à définir le TAEG à l'article 311-1 du code de la consommation comme « la valeur actualisée de l'intégralité des engagements, prélèvements, remboursements et frais et pénalités convenus par le prêteur et le consommateur ». Il en renvoie le calcul à l'équation figurant à l'Annexe I de la directive précitée.

« durable »¹, doivent être remises, quelle que soit la nature du contact commercial (y compris dans le cas d'une **communication à distance**), **au moins huit jours avant la conclusion du contrat**.

L'article 2² de la proposition de loi de M. Charles Revet a également pour objet d'améliorer l'information du consommateur en disposant que l'offre préalable de crédit mentionne le **seuil de taux d'endettement** au-delà duquel l'opération de crédit ne pourra pas être agréée (*voir infra*)³.

2. Distribuer le crédit en laissant le temps de la réflexion

Si une information appropriée est nécessaire pour assurer le consentement éclairé de l'emprunteur, **il est essentiel que ce dernier dispose du temps indispensable à la réflexion**. C'est pourquoi les cinq propositions de loi visent chacune à protéger l'emprunteur en augmentant le temps de sa réflexion, avant et après la conclusion du contrat.

a) Le temps de la réflexion « suspensif » : création d'un délai de réflexion

Certains produits ou situations sont susceptibles de fragiliser le consentement de l'emprunteur lors de l'offre de crédit à la consommation : le crédit renouvelable, le rachat de crédits et l'achat à crédit sur le lieu de vente. Il convient alors de permettre à l'emprunteur de réfléchir aux conséquences financières d'une telle offre.

En ce qui concerne les opérations de **crédit renouvelable et de rachat de crédits**, les articles 3⁴ et 9⁵ de la proposition de loi de M. Philippe Marini proposent d'instaurer un **délai de réflexion obligatoire de huit jours** entre, d'une part, la prise de contact entre le prêteur et le potentiel emprunteur et, d'autre part, la proposition d'un **devis** ou d'une **simulation**, la formalisation d'une **réponse de principe** ou la présentation de **l'offre préalable**.

S'agissant d'un autre facteur de fragilisation du consentement que constitue le **lieu de vente**, l'article 10⁶ de la proposition de loi précitée vise également à instaurer un **délai de huit jours** entre le **démarchage bancaire et financier et la proposition d'une offre de crédit**⁷, lorsque ce démarchage a

¹ Défini par voie réglementaire.

² Modifiant l'article L. 311-10 du code de la consommation.

³ Ce seuil est instauré par l'article 1^{er} de la proposition de loi de M. Charles Revet.

⁴ Projet d'article additionnel L. 311-9-5 du code de la consommation.

⁵ Projet d'article additionnel L. 311-10-1 du même code.

⁶ Projet d'article additionnel L. 311-8-1 du même code.

⁷ Cette disposition ne concerne que les crédits autres que le crédit renouvelable, pour lequel tout démarchage est interdit au terme de l'article 5 de la proposition de loi.

eu lieu dans les locaux des magasins de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1.000 m²¹.

b) Le temps de la réflexion « résolutoire » : droit de rétractation

Certaines propositions de loi tendent à renforcer non seulement le temps de la réflexion accordé au consommateur avant la conclusion du contrat, mais également après. Ainsi, les articles 2² et 3³ de chacune des propositions de loi respectives de MM. Claude Biwer et Claude Mercier et les articles 3³ et 4⁴ de la proposition de loi de M. Charles Revet, tout en rappelant que le droit de se rétracter s'exerce dans le délai de sept jours à compter de l'acceptation de l'offre, précisent que le contrat ne devient parfait qu'à la double condition que, dans ce délai, l'emprunteur ne se soit pas rétracté et que le prêteur ait donné son agrément exprès. Ainsi, la lecture combinée de ces articles tend à **supprimer toute distinction entre les contrats comportant une clause d'agrément et ceux qui en sont dépourvus**⁴.

S'agissant de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq, son article 7⁵ porte, conformément à la directive communautaire, le délai de **rétraction de 7 à 14 jours**, sans paiement d'une indemnité. Il prévoit cependant la possibilité d'exécuter le contrat à compter du huitième jour. En outre, s'agissant des **crédits liés**, l'article 8⁶ de cette proposition de loi propose que le droit de rétractation exercé sur le contrat principal emporte résiliation de plein droit du contrat de crédit sans frais ni indemnité.

3. Distribuer le crédit en distinguant clairement les logiques commerciale et financière

Les signataires de certaines des propositions de loi ont souhaité également créer une distinction entre la logique financière de la proposition de crédit et celle commerciale de la vente d'un bien à la consommation. **Le risque de confusion entre logiques commerciale et financière** peut, en effet, **altérer le consentement du consommateur-emprunteur**.

¹ L'article 11 de la proposition de loi tire les conséquences de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie s'agissant de la définition des magasins de grande surface figurant sous l'article L. 341-2 du code monétaire et financier.

² Modifiant l'article L. 311-15 du code de la consommation.

³ Modifiant l'article L. 311-16 du même code.

⁴ En conséquence, elle rend obligatoire l'agrément du prêteur qui doit dans le délai de sept jours faire connaître à l'emprunteur sa décision d'accorder le crédit ou non. En effet, contrairement à l'article L. 311-16, l'article L. 311-15 du code de la consommation prévoit qu'en cas d'absence de clause d'agrément, le contrat ne devient parfait qu'à la seule acceptation de l'offre préalable par l'emprunteur, sous réserve de l'absence d'exercice du délai de rétractation.

⁵ Modifiant l'article L. 311-16 du code de la consommation.

⁶ Modifiant l'article L. 311-25-1 du même code.

a) Distinction de l'offre de crédit et de l'offre commerciale

Une proposition de crédit adossée à une opération commerciale crée un conflit d'intérêt potentiel pour le prêteur pouvant conduire à la confusion de l'emprunteur quant au coût réel de ces deux opérations, commerciale et financière.

C'est pourquoi l'article 2¹ de la proposition de loi de M. Philippe Marini vise à **interdire de proposer dans les publicités des lots promotionnels liés à l'acceptation d'une offre préalable de crédit.**

Dans une même perspective de distinction des opérations promotionnelles de celles de l'octroi de crédit, l'article 10² de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq tend à interdire **l'usage d'une carte de fidélité**³ comme carte de crédit ou de réserve monétaire.

b) Distinction de la logique de prêt et de la logique commerciale sur le lieu de vente

Le risque de confusion entre la logique commerciale et celle financière est **accru lorsque l'offre de crédit est proposée sur le lieu de vente. Il est également accentué, s'agissant des crédits particuliers** tels que le crédit renouvelable ou le rachat de crédits. Deux des propositions de loi prennent en compte ce double contexte de fragilisation du consentement de l'emprunteur en encadrant **l'offre de crédit renouvelable sur le lieu de vente.**

Ainsi, l'article 9⁴ de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq tend à interdire tout **démarchage**, toute **publicité**, toute **distribution** et **ouverture de crédit renouvelable dans la même surface de vente** où le consommateur procède à l'achat du bien.

Pour sa part, l'article 12⁵ de la proposition de loi de M. Philippe Marini vise à **interdire la proposition et la conclusion d'un contrat de crédit renouvelable** lorsqu'elles ont lieu dans les **locaux des magasins de grande surface** (*i.e.* d'une surface de vente supérieure à 1 000 m²).

4. Distribuer le crédit approprié

Deux des propositions de loi récemment déposées au Sénat ont également pour objet de permettre **une meilleure adéquation entre l'offre et le besoin de crédit.**

¹ *Projet d'article additionnel L. 311-5-1 du code de la consommation.*

² *Projet d'article additionnel L. 311-9-3 du même code.*

³ *Le projet d'article vise également tout support proposé ou distribué dans les surfaces de vente qui accorde un avantage en fonction du volume des achats.*

⁴ *Projet d'article additionnel L. 311-9-2 du code de la consommation.*

⁵ *Projet d'article additionnel L. 311-15-1 du même code.*

a) Renforcer l'offre de crédit affecté

Outre les dispositions particulières à l'encadrement du crédit renouvelable mentionnées ci-dessus, la proposition de loi de M. Philippe Marini¹ tente d'**imposer l'offre d'un crédit affecté au lieu de celle d'un crédit renouvelable** quand cette première répond au besoin financier de l'emprunteur, indépendamment de toute logique commerciale ou de gestion des risques du prêteur. C'est ainsi que son article 3 **interdit au prêteur d'exciper du montant du prêt afin de proposer un crédit renouvelable en lieu et place d'un crédit affecté**².

b) Création d'un « crédit social »

Répondant à la problématique de l'exclusion de l'accès au crédit, l'article 14 de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq tend à créer, en faveur des emprunteurs aux ressources limitées, la possibilité de bénéficier d'une avance remboursable, dite « crédit social », d'un montant inférieur à 3.000 euros et pour une durée maximale de 120 mois. Cet article prévoit que le plafond des ressources ouvrant droit au bénéfice d'un tel crédit, ainsi que le plafond du taux d'intérêt, sont fixés par décret.

Ce crédit social est bonifié puisque, en contrepartie, cet article 14 vise à instituer un crédit d'impôt au profit des établissements de crédits³ distribuant de telles avances.

B. PRÉVENIR LE SURENDETTEMENT

La responsabilisation du prêteur et de l'emprunteur dans le cadre d'une opération de crédit à la consommation renvoie à la confrontation de deux logiques, celle de la viabilité de la marge financière de l'établissement de crédit et celle de la soutenabilité de l'endettement du consommateur.

C'est pourquoi une des propositions de loi prévoit de revoir la définition de certains taux tandis que, par ailleurs, toutes s'attachent à renforcer l'information soit des contractants, soit des autorités régulatrices.

¹ Il convient également de souligner que l'article 6 de la proposition de loi de M. Philippe Marini vise à prévoir que la mise à disposition des fonds d'un crédit renouvelable ne peut avoir lieu par retrait d'espèces.

² *Projet d'article additionnel L. 311-9-6 du code de la consommation.*

³ *Mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier.*

1. Définition de taux adaptés

Les taux pratiqués, prix du service financier, constituent pour la proposition de loi de Mme Nicole Bricq un levier majeur de prévention de l'endettement et de promotion de l'offre de crédit adaptée : telle est la raison pour laquelle cette proposition aborde le taux de l'usure et les taux variables.

a) Taux de l'usure

S'agissant du **taux de l'usure**, il apparaît que certains emprunteurs sont aujourd'hui orientés vers le crédit renouvelable plutôt que vers un prêt amortissable en raison du risque d'insolvabilité qu'ils représentent. Ainsi, la **distribution des crédits peut être effectuée en fonction de la gestion du risque plutôt qu'en fonction du besoin particulier de crédit**.

Aussi l'article 5¹ de la proposition de loi a-t-il pour objet de revoir les règles de calcul du taux de l'usure en définissant le prêt usuraire comme celui consenti à un taux effectif global excédant « *le taux des prêts sur le marché interbancaire à douze mois multiplié par un coefficient déterminé par décret après avis du Conseil national du crédit et compris entre deux et sept* ».

b) Plafonnement des taux variables

Concernant les **prêts à taux variables**, l'article 6² de cette proposition de loi prévoit de le plafonner au « *niveau mensuel moyen des taux de contrats de prêt à taux fixes conclus par l'établissement de crédit pour une durée de vingt ans au cours du mois considéré* ».

2. Mises en garde de l'emprunteur contre le risque d'endettement

Le crédit à la consommation peut conduire à la fragilisation de la situation financière de l'emprunteur, voire à un état de surendettement, si ce dernier n'est pas averti de toutes les conséquences financières que peut avoir l'octroi d'un tel crédit.

C'est pourquoi certaines des propositions de loi prévoient expressément soit des **mises en garde** contre le **risque global d'endettement** en raison de la conclusion d'un crédit à la consommation mal maîtrisé, soit **l'interdiction même de l'opération**.

¹ Modifiant l'article L. 313-3 du code de la consommation.

² Projet d'article additionnel L. 313-6-1 du même code.

a) Mise en garde

L'article 1^{er} ¹ de la proposition de loi de M. Philippe Marini impose un tel avertissement quant au risque de **déséquilibre financier** dans toute **publicité** relative à une opération de crédit.

Les articles 5² et 6³ des propositions de loi respectives de M. Claude Biwer et de M. Michel Mercier créent pour leur part une obligation de mise en garde contre le **surendettement** non seulement dans la **publicité** pour un contrat de crédit à la consommation⁴, mais également dans l'**offre préalable**. Dans les deux cas, l'avertissement doit être clairement lisible et couvrir au moins 10 % de la surface totale de la publicité ou de l'offre, selon le cas.

b) Seuil d'endettement

Allant plus loin que l'avertissement, la proposition de loi de M. Charles Revet a choisi de renforcer la protection du consommateur face au risque d'endettement en proposant dans son article 1^{er}⁵ que soit déterminé, par décret, **un seuil de taux d'endettement au-delà duquel l'opération de crédit ne peut être agréée**. Ce seuil est fixé en concertation avec les établissements de crédit ainsi que les associations de consommateurs.

En outre, l'article 2⁶ de cette proposition vise à informer l'emprunteur de cette nouvelle disposition de plafond d'endettement dans l'offre préalable.

3. Renforcer l'information du prêteur avant la conclusion du contrat

a) Evaluation de la solvabilité de l'emprunteur

Toutes les propositions de loi imposent au prêteur l'obligation d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur. Certaines posent ce principe en préalable à la création d'un fichier positif : il s'agit de l'article 3⁷ de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq ainsi que de l'article 1^{er}⁸ des propositions de loi respectives de MM. Claude Biwer et Claude Mercier.

Pour sa part, l'article 1^{er} de la proposition de loi de M. Charles Revet précise la mise en œuvre de cette obligation en disposant que le prêteur calcule

¹ Modifiant l'article L. 311-4 du code de la consommation.

² Modifiant le même article L. 311-4.

³ Modifiant l'article L. 311-10 du même code.

⁴ Le champ d'application de ces dispositions comprend notamment les crédits renouvelables.

⁵ Projet d'article additionnel L. 311-8-1 du code de la consommation.

⁶ Modifiant l'article L. 311-10 du même code.

⁷ Projet d'article additionnel L. 311-10- 1 du même code.

⁸ Projet d'article additionnel après l'article L. 311-10 du code de la consommation.

le **taux d'endettement réel de l'emprunteur** et qu'il ne peut accorder l'octroi d'un crédit qui conduirait à dépasser le seuil d'endettement (*voir supra*).

Enfin, l'article 3¹ de la proposition de loi de M. Philippe Marini aborde la question de la solvabilité sous l'angle des pièces justificatives : il tend à interdire la présentation de toute offre préalable de crédit renouvelable avant la fourniture par l'emprunteur au prêteur des **pièces justificatives de ses revenus et charges**.

b) Création d'un fichier « positif »

L'article L. 333-4 du code de la consommation a institué un fichier national, géré par la Banque de France (FICP)², qui recense les informations sur les incidents de paiement survenant dans le cadre d'une opération de crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels.

Quatre des propositions de loi visent à créer un **fichier spécifique afin de renseigner les prêteurs sur l'endettement de l'emprunteur**. Il s'agit :

- des articles 3³ et 5⁴ des propositions de loi respectives de Mme Nicole Bricq et de M. Charles Revet proposant la création d'un « **Fichier national** » ;

- de l'article 4⁵ des propositions de loi respectives de MM. Claude Biwer et Michel Mercier créant un « **Répertoire national** ».

Le dénominateur commun à l'ensemble de ces articles est d'instaurer un **fichier recensant les crédits accordés aux particuliers pour des besoins non professionnels**, soumis aux dispositions de la loi « informatique et liberté »⁶.

Ce fichier « positif » vise à répondre aux besoins de l'**évaluation de la solvabilité** de l'emprunteur. Sa consultation par le prêteur n'est pas obligatoire selon l'article 1^{er} de la proposition de loi de M. Charles Revet. Aux termes de l'article 3 de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq, il constitue un outil de vérification de la solvabilité au même titre que le FICP. En outre, en cas de rejet d'une demande de crédit, le prêteur doit alors informer le consommateur de l'identité de la base de données consultée.

Les **établissements de crédit sont tenus de déclarer** à la Banque de France les **principales caractéristiques de ces crédits**. Les propositions de loi de MM. Claude Biwer et Michel Mercier précisent qu'il s'agit, notamment, du montant du taux effectif global et de l'échéancier du remboursement, ainsi que les modifications des conditions de crédit. Elles disposent que **l'inscription est conservée** pendant toute la durée d'exécution du contrat.

¹ *Projet d'article additionnel L. 311-9-5 du même code de la consommation.*

² *Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.*

³ *Projet d'article additionnel L. 313-10-1 du code de la consommation.*

⁴ *Projet d'article additionnel L. 313-6-1 du code monétaire et financier.*

⁵ *Egalement projets d'article additionnel L. 313-6-1 du code monétaire et financier.*

⁶ *Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.*

Les différentes **modalités de collecte**, d'enregistrement, de conservation et de consultation des informations du fichier sont fixées, aux termes des propositions de loi de MM. Claude Biwer et Charles Revet, par un règlement du comité de la réglementation bancaire, pris notamment après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, alors qu'elles sont déterminées par un arrêté du ministre chargé des finances pris après avis de la CNIL selon la proposition de loi de M. Michel Mercier.

Si les propositions de loi de MM. Claude Biwer, Michel Mercier et Charles Revet prévoient que ce fichier est **géré par la Banque de France**, celle de Mme Nicole Bricq fait également intervenir les commissions de surendettement.

Aux termes de l'ensemble des propositions de loi précitées, la **Banque de France¹ est seule habilitée à centraliser ces informations**. Elle est déliée du secret professionnel pour la diffusion des informations nominatives aux établissements de crédits. **Cependant, les modalités de cette diffusion diffèrent** selon les propositions de loi.

Celles de MM. Claude Biwer et Michel Mercier soumettent la diffusion des informations nominatives à **l'accord préalable écrit** du souscripteur. Celle de M. Charles Revet requiert, outre cette autorisation écrite, **la transmission par l'emprunteur au prêteur de son code d'accès personnel au fichier**. De surcroît, elle précise, à l'instar de la proposition Mme Nicole Bricq, que le prêteur soit « *en mesure de prouver que le consommateur a demandé un prêt pour des besoins non professionnels* ».

Enfin, plusieurs mesures sont prévues visant à renforcer la **protection des données nominatives** relatives à l'emprunteur. La proposition de loi de M. Michel Mercier précise ainsi que l'établissement de crédit ne peut conserver ces données dans un **fichier automatisé**. En outre, elle spécifie que la consultation du fichier ne peut avoir d'autres fins que l'examen de la solvabilité de l'emprunteur.

La proposition de loi de M. Charles Revet interdit, quant à elle, à la Banque de France ainsi qu'aux établissements de crédit de remettre à quiconque, excepté l'emprunteur, une **copie** des informations contenues dans le fichier.

4. Renforcer les droits de l'emprunteur en cours d'exécution du contrat

La proposition de loi de Mme Nicole Bricq prévoit deux mesures en faveur de l'emprunteur de nature à prévenir son surendettement.

¹ Dans les départements d'outre-mer, les attributions dévolues à la Banque de France seraient exercées, aux termes de chacune des propositions de loi, par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer.

a) Information sur l'exécution du contrat

Si l'information du consommateur-emprunteur s'avère cruciale avant la conclusion du contrat de crédit, elle l'est également lors de son **exécution** en permettant une meilleure maîtrise par le contractant de sa situation financière.

Ainsi, l'article 11¹ de la proposition de loi susvisée tend à créer un droit d'information de l'emprunteur sur la **modification du taux débiteur ou des frais**, vingt jours avant l'entrée en vigueur de cette modification.

b) Droit de résiliation unilatérale

Quant à son article 12², il a pour objet de permettre à l'emprunteur de **résilier** à tout moment, sans frais, un contrat de crédit à durée indéterminée, sous réserve de l'application d'un **délai de préavis contractuel qui ne peut être supérieur à un mois**.

5. Renforcer l'information des autorités régulatrices

Deux des propositions de loi ont prévu de renforcer la prévention du surendettement par une meilleure information, globale ou particulière, en amont et en aval, des **autorités régulatrices** en ce domaine.

a) Information en amont

Tout d'abord, l'article 13³ de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq vise à consolider l'information globale de l'Autorité de la concurrence en ce qui concerne le marché du crédit.

A cet effet, il impose aux établissements de crédit la communication à l'**Autorité de la concurrence**, sur une base annuelle, d'un document récapitulatif du montant moyen par emprunteur, à titre non professionnel, des sommes perçues l'année précédente, en distinguant le coût unitaire de chaque catégorie de produit ou service lié à la gestion du compte de dépôt.

b) Information en aval

L'article 14¹ de la proposition de loi de M. Philippe Marini traite de l'information délivrée dans le rapport annuel de gestion des établissements de crédit. Il propose qu'y soient mentionnés :

¹ *Projet d'article additionnel L. 311-14-1 du code de la consommation.*

² *Projet d'article additionnel L. 311-19-1 du même code.*

³ *Modifiant l'article L. 312-1-1 du code monétaire et financier.*

- le taux des incidents de paiement survenus durant l'année ainsi que dans les trois années précédentes ;

- le nombre d'opérations de crédit concernées par une procédure de surendettement survenues durant l'année ainsi que dans les trois années précédentes.

6. Renforcer le pouvoir de contrôle des commissions de surendettement

L'article 13² de la proposition de loi de M. Philippe Marini propose de renforcer les pouvoirs de contrôle de la **commission de surendettement des particuliers** sur les établissements de crédits.

Il vise ainsi à imposer à la commission de vérifier que le prêteur a « *correctement pris en compte la situation financière* » de l'emprunteur au lieu de simplement pouvoir contrôler, aux termes de l'article L.331-7 du code de la consommation, si « *le contrat a été consenti avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels* ».

C. SANCTIONS

L'article 1^{er}³ précité des propositions de loi respectives de MM. Claude Biwer et Claude Mercier sanctionne le prêteur ne s'étant pas « *préalablement informé de la solvabilité de l'emprunteur* » par la **perte du droit d'exercer une procédure de recouvrement contre l'emprunteur défaillant**, à moins que celui ait intentionnellement fait une fausse déclaration.

Concernant les **prêts à taux variables**, l'article 6⁴ de la proposition de loi de Mme Nicole Bricq propose de sanctionner le non respect du plafonnement du taux par l'**imputation de plein droit des perceptions excessives sur le montant dû des intérêts échus** et subsidiairement sur le capital.

En outre, l'article 13 précité de la proposition de loi de M. Philippe Marini vise à permettre à la **commission de surendettement des particuliers** de recommander la **suppression des intérêts** dus au titre d'un crédit lorsque celui-ci apparaît « *manifestement disproportionné eu égard aux facultés de remboursement* » de l'emprunteur au moment de la conclusion du contrat. Selon cet article, elle pourrait également fixer une **indemnité** à la charge de

¹ *Projet d'article additionnel L. 333-4-1 du code de la consommation.*

² *Modifiant l'article L. 331-7 du même code.*

³ *Projet d'article additionnel après l'article L. 311-10 du même code.*

⁴ *Projet d'article additionnel L.313-6-1 du même code.*

l'établissement au plus égale au capital restant dû. Ces mesures ne prendraient force exécutoire que sur décision du juge¹.

De manière plus générale, l'article 15 de la proposition de loi de M. Philippe Marini complète le régime des sanctions, s'agissant des nouvelles infractions, de façon à ce que, en application des articles L. 311-33 et L. 311-34 du code de la consommation, soient sanctionnés :

- **par une amende de 1.500 euros** : l'absence d'avertissement dans la publicité des risques d'un crédit à la consommation mal maîtrisé², la liaison dans les publicités de l'offre préalable de crédit et de l'offre de lots promotionnels³, la mise à disposition de fonds liés au crédit renouvelable par retrait d'espèces⁴, les mentions, dans les publicités relatives au rachat de crédit, laissant entendre que ceux-ci favorisent la gestion de budget⁵ ainsi que la proposition ou la conclusion d'une opération de crédit renouvelable dans les locaux d'une grande surface⁶ ;

- **par une amende de 1.500 euros et par la déchéance du droit aux intérêts**, le non respect de l'ensemble des règles posées à l'article 3 sur le crédit renouvelable (dont l'absence de mention du taux de l'usure⁷ ainsi que le non respect du délai de huit jours entre la prise de contact et la réalisation d'un crédit renouvelable⁸), le non respect du même délai en cas en cas d'opération de rachat de crédits⁹ et celui d'un délai de huit jours entre un démarchage financier en grande surface et la proposition d'une offre préalable de crédit¹⁰ ;

- **par une amende de 375.000 euros et par une peine de cinq ans d'emprisonnement** le démarchage en matière de crédit renouvelable¹¹ ainsi qu'en matière de rachat de crédits¹², conformément à l'article L. 353-2 du code monétaire et financier¹³.

¹ Voir l'article L. 332-1 du code de la consommation.

² Visé à l'article 1 et sanctionné aux termes de l'article L. 311-33 du même code.

³ Visé à l'article 2 et sanctionné aux termes du même article L. 311-33.

⁴ Visé à l'article 6 et sanctionné aux termes du même article L. 311-33.

⁵ Visé à l'article 7 et sanctionné aux termes du même article L. 311-33.

⁶ Visé à l'article 12 et sanctionné aux termes du même article L. 311-33.

⁷ Sanctionné aux termes de l'article L. 311-34, modifié, du même code.

⁸ Sanctionné aux termes du même article L. 311-34 modifié.

⁹ Visé à l'article 9 et sanctionné aux termes du même article L. 311-34 modifié.

¹⁰ Visé à l'article 10 et sanctionné aux termes du même article L. 311-34 modifié.

¹¹ Visé à l'article 5 et sanctionné aux termes de l'article L. 353-2 du code monétaire et financier.

¹² Visé à l'article 8 et sanctionné aux termes du même article L. 353-2.

¹³ Renvoyant à l'article 313-1 du code pénal.

COMPARAISON DES DISPOSITIONS DES CINQ PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES

	Tous crédits	Crédit renouvelable	Rachat de crédits	Autres crédits
Publicité	<ul style="list-style-type: none"> - Mention sur les risques de crédits mal maîtrisés (Art. 1^{er} PPL Marini) - Mise en garde contre le surendettement (Art. 5 PPL Biwer et Mercier) - Interdiction de lier dans les publicités l'offre préalable de crédit et celle de lots promotionnels (Art. 2 PPL Marini) 	<ul style="list-style-type: none"> - Interdiction des mentions assimilant ce crédit à « <i>une épargne, à un complément de budget</i> » ou à un moyen d'assouplir la gestion du budget (Art. 3 PPL Marini) - Obligation de mentionner (Art. 3 PPL Marini) : <ul style="list-style-type: none"> . que ce crédit ne peut améliorer la situation financière . le TEG complété du taux annuel d'assurance . le taux d'usure <p><u>Publicité sur le lieu de vente</u></p> <p>Interdiction de publicité sur le crédit renouvelable (Art. 9 PPL Bricq)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Interdiction des mentions assimilant ce crédit à « <i>une épargne, à un complément de budget</i> » ou à un moyen d'assouplir la gestion du budget (Art. 3 PPL Marini) - Obligation de mentionner le surcoût total (Art. 7 PPL Marini) 	
Démarchage		Interdiction du démarchage pour un crédit renouvelable (Art. 5 PPL Marini)	Interdiction du démarchage pour un regroupement de crédit (Art. 8 PPL Marini)	
		<p><u>Démarchage sur le lieu de vente</u></p> <p>Interdiction du démarchage pour un crédit renouvelable (Art. 9 PPL Bricq)</p>		<p><u>Démarchage sur le lieu de vente</u></p> <p>Délai de huit jours entre le démarchage et l'offre pour les surfaces supérieures à 1.000 m² pour les crédits autres que renouvelables (Art. 10 PPL Marini)</p>

	Touscrédits	Crédit renouvelable	Rachat de crédits	Autres crédits
Information préalable	Fiche pré-contractuelle mentionnant les informations nécessaires à la comparaison des offres sur le modèle de l'Annexe II de la directive (Art. 1er PPL Bricq)			
Offre préalable	<ul style="list-style-type: none"> - Mentions générales (Voir art. 2 PPL Bricq) - Droit d'être informé immédiatement de la consultation des bases de données (Art. 2 PPL Bricq) - Mise en garde contre le surendettement (Art. 6 PPL Biwer et Mercier) 	Interdiction de présenter une offre préalable d'un crédit renouvelable avant la présentation des pièces justificatives des revenus et des charges (Art. 3 PPL Marini)		<ul style="list-style-type: none"> - Interdiction d'exciper du montant du prêt afin de proposer un crédit renouvelable (Art. 3 PPL Marini) - Création d'un micro-crédit social (Art. 14 PPL Bricq)
	- Mention du seuil du taux d'endettement (Art. 2 PPL Revet)	<p><u>Offre sur le lieu de vente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Interdiction de proposer un crédit renouvelable (Art. 9 PPL Bricq) - Interdiction de proposer un crédit renouvelable dans une surface de plus de 1.000 m² (Art. 12 PPL Marini) 		
Délai de réflexion	<ul style="list-style-type: none"> - Informations figurant sur l'offre préalable doivent être communiquées au moins huit jours avant la conclusion du contrat (Art. 2 PPL Bricq) - Délai de rétractation de quatorze jours (Art. 7 PPL Bricq) 	Délai de huit jours entre le devis, la simulation ou l'offre (Art. 3 PPL Marini)	Délai de huit jours entre le devis, la simulation ou l'offre (Art. 9 PPL Marini)	

	Tous crédits	Crédit renouvelable	Rachat de crédits	Autres crédits
Cartes de fidélité		Interdiction d'utiliser la carte de fidélité comme carte de crédit ou réserve monétaire (Art. 10 PPL Bricq)		
Commercialisation à distance	Les informations précontractuelles requises dans un délai de huit jours avant la conclusion du contrat et sur un support écrit ou durable s'imposent (Art. 2 PPL Bricq)			
Taux	<ul style="list-style-type: none"> - Définition du taux de l'usure par rapport aux taux des prêts sur le marché interbancaire à douze mois multiplié par un coefficient déterminé par décret après avis du Conseil national du crédit (Art. 5 PPL Bricq) - Plafonnement des taux variables (Art. 6 PPL Bricq) 			
Solvabilité	<ul style="list-style-type: none"> - Vérification de la solvabilité (Art. 3 de la PPL Bricq, art. 1^{er} des PPL Biwer et Mercier) - Interdiction de contracter si dépassement du seuil d'endettement (Art. 1^{er} PPL Revet) 			
Fichier positif	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 4 de la PPL Biwer - Art. 3 de la PPL Bricq - Art. 4 de la PPL Mercier - Art. 5 de la PPL Revet 			

	Tous crédits	Crédit renouvelable	Rachat de crédits	Autres crédits
Conclusion de l'offre		<p><u>Conclusion sur un lieu de vente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Interdiction d'ouvrir un crédit renouvelable (Art. 9 PPL Bricq) - Interdiction de conclure un crédit renouvelable dans une surface de plus de 1.000 m² (Art. 12 PPL Marini) 		
Résiliation		Résiliation unilatérale à tout moment et sans frais d'un contrat de crédit à durée indéterminée (Art. 12 PPL Bricq)		
Information post-contractuelle	Information de toute modification du taux débiteur vingt jours avant l'entrée en vigueur (Art. 11 PPL Bricq)			
Sanctions	Interdiction d'exercer une procédure de recouvrement en cas de non vérification de la solvabilité de l'emprunteur (Art. 1 ^{er} des PPL Biwer et Mercier)			

V. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU GOUVERNEMENT

Au-delà de la transposition de la directive communautaire qui justifie techniquement son dépôt, le texte du Gouvernement retient une approche pragmatique du crédit à la consommation et du traitement du surendettement. Il vise notamment à responsabiliser les acteurs afin de réduire les risques inhérents au crédit à la consommation et d'élargir l'accès à celui-ci.

A. ÉLARGIR L'ACCÈS AU CRÉDIT RESPONSABLE

Autant la souscription d'un crédit immobilier constitue un acte lourd, un peu exceptionnel, qui donne vraiment aux ménages le sentiment de s'engager financièrement pour de nombreuses années, autant **le crédit à la consommation s'est aujourd'hui banalisé**. L'offre est abondante, les lieux de consommation les plus courants (supermarchés, magasins spécialisés dans l'ameublement, l'électroménager, les produits culturels ou encore les articles de sport) disposent d'une palette large de services aux consommateurs, incluant désormais pleinement les services financiers et les outils pour acheter à crédit. Il est pleinement inscrit dans la vie quotidienne du consommateur et trouve sa traduction concrète dans la poche des français sous la forme de multiples cartes, utilisées autant comme cartes de fidélité que comme cartes de paiement, au comptant ou à crédit. **Dans ce paysage, le risque est grand pour le consommateur de ne plus mesurer les engagements qu'il prend**, les dettes qu'il contracte.

Le droit français applicable aux crédits à la consommation, prenant en compte la vulnérabilité particulière du consommateur, l'asymétrie fondamentale entre prêteur et emprunteur, est déjà pour ce dernier **l'un des plus protecteurs d'Europe**. Publicité, formalisme de l'offre préalable, encadrement du contenu du contrat de crédit, droit de rétractation : la loi impose des obligations assez strictes aux prêteurs. La jurisprudence renforce ces obligations en rappelant aux banquiers non seulement leur devoir traditionnel de conseil, mais également à leur devoir de mise en garde, face à des engagements manifestement dangereux pour leurs clients non avertis.

Le texte proposé par le Gouvernement, qui transpose la directive européenne sur le crédit à la consommation, renforce cette protection du consommateur. Il redéfinit le champ du crédit à la consommation à l'ensemble opérations de crédit aux particuliers destinées à financer des besoins domestiques autres que ceux liés à l'acquisition immobilière, **jusqu'à hauteur de 75 000 euros** (contre 21 500 euros aujourd'hui), conformément à la directive. Les crédits sans frais inférieurs à trois mois, les découverts bancaires consentis sur moins d'un mois et ceux inférieurs à 200 euros, les prêts et avances des employeurs à leurs salariés, ainsi que les prêts sur gage ne sont pas considérés comme des crédits à la consommation.

Le Gouvernement a voulu faire preuve de pragmatisme afin de **ne pas conduire à une brutale contraction de l'activité de crédit**, qui reste nécessaire à la bonne tenue de la consommation dans la période de graves difficultés économiques que traverse le pays. Ainsi, le projet de loi recherche non à interdire pour protéger l'emprunteur mais à responsabiliser autant le consommateur que les établissements de crédit.

1. Un emprunteur mieux informé, acteur de son crédit

En matière d'information du consommateur avant son engagement dans un crédit, le projet de loi propose d'agir sur plusieurs leviers : la publicité, l'introduction d'une phase d'information précontractuelle de l'emprunteur et la distinction entre cartes de crédit et cartes de fidélité. En outre, il précise les facultés ouvertes au consommateur pour se désengager du crédit : délai de rétractation allongé, facilités de remboursement anticipé.

a) La publicité mieux encadrée

Le code de la consommation prohibe déjà les publicités trompeuses ou mensongères (articles L. 121-1 à L. 121-15). Mais outre ce régime général applicable à toutes les publicités, celles qui concernent les crédits à la consommation sont soumises à un encadrement juridique spécifique, que le Gouvernement propose de renforcer :

- d'abord, en **élargissant au montant total dû par l'emprunteur** la liste des caractéristiques obligatoires du crédit qui devront figurer de manière claire, précise et visible sur toutes les publicités, calquant le droit français sur les exigences de la directive. Dans les publicités écrites, cette information devra aussi figurer dans une **taille de caractère** au moins aussi importante que les autres informations et le taux effectif global, qui était déjà une mention obligatoire, ne pourra pas apparaître comme aujourd'hui dans une taille inférieure aux autres informations, notamment le taux promotionnel ;

- ensuite, en **standardisant l'information** donnée au consommateur, dans la droite ligne de la directive, et, afin de permettre la comparaison entre plusieurs offres comme le préconisait la proposition n° 7 du rapport Athling, en imposant aux annonceurs de présenter un **exemple représentatif**, dont les modalités seront définies par décret, et lorsque la publicité fait mention d'une assurance facultative, en exigeant que ce coût soit exprimé en euros par mois ;

- en outre, en **interdisant de laisser entendre qu'un prêt ou qu'une opération de regroupement de crédit améliore la situation financière de l'emprunteur** ;

- enfin, sur toute publicité, un **message d'avertissement** sera ainsi libellé : « *Un crédit vous engage et doit être remboursé* ».

Le nouveau dispositif vise ainsi à mettre un terme aux publicités à la limite de la tromperie du consommateur, insistant par exemple d'abord et avant tout sur le taux promotionnel, souvent valable pour les premières échéances du prêt, et faisant apparaître en caractères à peine lisibles le taux effectif global applicable, ou encore alléchant le client avec des messages simplistes qui laissent croire à l'emprunteur qu'il est un gagnant de loterie.

En revanche, aucune disposition du projet de loi n'encadre les pratiques de *marketing direct* des organismes de crédit : ceux-ci resteront donc autorisés d'abord à relancer régulièrement leurs clients, notamment pour l'utilisation de leurs lignes de crédit renouvelables n'ayant pas atteint leur plafond, et ensuite à pratiquer le démarchage auprès du grand public, soit directement, soit, le plus souvent, par des intermédiaires mandatés par eux, y compris sur le lieu de vente.

Le démarchage bancaire et financier

Les règles applicables à cette forme de démarchage sont définies aux articles L. 341-1 et suivants du code monétaire et financier. Seuls les établissements de crédit peuvent s'y livrer, directement ou par l'intermédiaire de personnes physiques ou morales qu'ils mandatent.

Les démarcheurs doivent remplir des conditions d'âge, de compétence et d'honorabilité et souscrire une assurance de responsabilité civile professionnelle. Inscrits dans un fichier national géré par l'Autorité des marchés financiers (AMF), ils doivent être porteurs d'une carte professionnelle délivrée après cette inscription.

Les personnes physiques ou morales concernées ne peuvent procéder au démarchage que dûment mandatées par les établissements de crédit : le mandat est nominatif et mentionne la nature des produits et services qui en sont l'objet et les conditions dans lesquelles l'activité de démarchage peut être exercée. Il est valable deux ans au plus.

Toutefois, les démarches effectuées sur le lieu de vente, pour le compte d'un établissement de crédit, par un intermédiaire de crédit, en vue de proposer des crédits aux particuliers ne sont pas soumises aux règles du démarchage bancaire et financier, et peuvent par conséquent être effectuées par les agents commerciaux de ces lieux de vente.

b) Une information précontractuelle systématique et standardisée

Le projet de loi introduit également un nouvel outil destiné à faciliter la compréhension par le consommateur du crédit qu'il envisage de souscrire et de comparer les offres : la fiche d'information standardisée. Cette fiche, qui **devra être fournie pour chaque offre de crédit proposée**, sera remise systématiquement au client, en particulier lorsque le crédit est distribué sur le lieu de vente. Les informations devant y figurer sont listées par la directive et seront précisées par un décret. Les offres concernant les autorisations de découvert d'une durée comprise entre un et trois mois devront également faire l'objet d'une fiche d'information standardisée remise au client. La standardisation a vocation à **permettre au client de mieux saisir les caractéristiques du crédit** qu'il envisage de prendre et de procéder plus facilement à la **comparaison des offres entre elles**. Il appartiendra à

l'organisme de crédit de faire la preuve de la remise de ce document ce qui, en pratique, nécessitera la signature du client.

Les manquements au formalisme précontractuel seront très lourdement sanctionnés, entraînant une déchéance totale du droit aux intérêts. Le projet de loi se veut en la matière dissuasif face à des pratiques abusives.

c) Un régime des rachats et regroupements de crédits mieux défini

Il existe aujourd'hui un vide juridique concernant les **opérations de rachat et regroupement de crédits**. Ces opérations consistent à restructurer l'endettement soit pour bénéficier de meilleurs taux en cas d'évolution des marchés ou de positionnement sur un segment de marché offrant de meilleurs taux (en clôturant par exemple des crédits renouvelables au profit d'un prêt personnel), soit le plus souvent pour étaler les mensualités sur une durée plus longue, pour les débiteurs dont la charge de la dette devient trop lourde. Cet étalement a souvent comme contrepartie un renchérissement du coût total final du crédit, résultant de la combinaison d'un relèvement du taux effectif applicable après intégration des frais liés à l'opération de restructuration (pénalités de remboursement anticipé, commission de l'intermédiaire de crédit...) et de l'allongement de la durée de remboursement.

Le projet de loi vise d'abord à bien distinguer deux cadres juridiques pour ces opérations de rachat et regroupement de crédits : le régime applicable aux contrats immobiliers s'appliquera lorsque les crédits concernés comporteront au moins un crédit immobilier, correspondant à une proportion qui sera définie par le pouvoir réglementaire ; dans les autres cas, le regroupement se fera selon les règles du crédit à la consommation.

Le projet de loi renvoie également au pouvoir réglementaire le soin de définir les modalités précises selon lesquelles se concluront les opérations de rachat et regroupement de crédits, afin d'assurer une **bonne information de l'emprunteur**. Tout ceci a pour but de discipliner le marché et de mettre fin à l'hétérogénéité des rachats de crédits, qui échappent actuellement pour beaucoup à la plupart des règles protectrices du consommateur dans le cadre de la souscription des crédits à la consommation.

d) De nouvelles règles d'utilisation des cartes privatives

Les cartes privatives se sont très fortement développées. Selon le dernier rapport de l'*Observatoire de la sécurité des cartes de paiement*, on compte aujourd'hui 81,5 millions de cartes en circulation en France, dont 55,7 millions de cartes interbancaires (acceptées partout) et 25,7 millions de cartes privatives (acceptées dans un réseau limité d'enseignes).

Certaines sont à la fois des cartes de fidélité – qui offrent aux clients des enseignes qui les acceptent des avantages commerciaux – et des cartes de

crédit, couplées le plus souvent à un crédit renouvelable, permettant l'achat en magasin par tirage sur la ligne de crédit liée.

Les consommateurs ont une **perception confuse de ces cartes** : la fonction de crédit n'est pas toujours bien identifiée au moment où la carte est souscrite. Le client peut également assez facilement, par inadvertance, lors du passage en caisse, acheter à crédit sans en avoir clairement conscience.

D'ores et déjà, la loi impose que figure lisiblement au verso des cartes de fidélité ayant également une fonction de crédit la mention : « *Carte de crédit* ». Le projet de loi va plus loin : s'il **n'interdit pas le couplage** des fonctions de fidélité et de crédit sur le même support physique, il pose cependant plusieurs garde-fous :

- tout d'abord, la carte, support de crédit renouvelable, ne pourra être **délivrée qu'au terme de la nouvelle procédure d'octroi de crédit** prévue par le code de la consommation, qui est donc bien plus lourde qu'une simple ouverture de carte de fidélité ;

- ensuite, la carte devra **obligatoirement comprendre une fonction de paiement au comptant**, qui sera activée par défaut, seul l'accord exprès du client permettant l'activation de la fonction de crédit. Selon l'Association française des sociétés financières (ASF), la loi aura pour effet de retirer de la circulation 16 millions de carte qui ne permettent pas aujourd'hui le paiement au comptant ;

- enfin, il ne sera **plus possible pour les commerçants de subordonner l'octroi d'avantages promotionnels à un paiement à crédit** au moyen de la carte privative.

Les publicités pour les cartes privatives devront informer le client de ces nouvelles règles du jeu, ce qui renforcera la transparence de leur utilisation par le consommateur.

e) Des facultés préservées de se désengager des crédits souscrits

La directive comprend des dispositions précises permettant au consommateur de se désengager des crédits souscrits, soit en se rétractant après la conclusion du contrat, soit en remboursant ses crédits de manière anticipée par rapport à l'échéancier contractuel.

Il existe déjà pour les crédits à la consommation un droit de rétractation de sept jours. L'exercice de ce « droit au remord » se concrétise par l'envoi par le consommateur d'un **bordereau de rétractation** détachable du contrat de crédit à l'établissement financier prêteur. Ce bordereau doit obligatoirement être joint à tout contrat de crédit à la consommation. La rétractation n'entraîne **aucun frais pour le consommateur**. Pour le crédit affecté, la rétractation entraîne l'annulation de plein droit et sans frais de la vente du bien qu'il était destiné à financer.

Lorsque le consommateur a souscrit un crédit affecté et souhaite une livraison rapide du bien acheté à crédit, il peut renoncer à son droit à rétractation afin d'obtenir le déblocage des fonds et la livraison du bien en trois jours. Le texte du Gouvernement ne remet pas en cause cette faculté, autorisée par la directive. On peut toutefois noter que ce droit ne s'applique qu'au moment de la conclusion de crédits affectés : il n'existe **pas de rétractation possible pour des tirages effectués sur un compte de crédit renouvelable**.

La directive étendant par ailleurs le **délai de rétractation à quatorze jours**, le projet de loi modifie en conséquence le code de la consommation. En pratique, les professionnels enregistrent très peu de rétractation sur les crédits à la consommation et la modification de la loi ne devrait avoir que peu d'effets.

La directive contient également des dispositions nouvelles en matière de **remboursement anticipé**. Sa transposition est relativement simple dans la mesure où le droit français autorise déjà le remboursement anticipé des crédits à la consommation. Mais le dispositif est précisé sur deux points :

- d'abord, aucune indemnité de remboursement anticipé ne sera due pour les remboursements anticipés intervenant en exécution des contrats d'assurance-crédit, pour les emprunts contractés à taux variable, pour les autorisations de découvert et les crédits renouvelables, mais aussi pour tous les autres contrats de crédit à la consommation d'un montant inférieur à un seuil, que le Gouvernement propose de fixer par décret au niveau maximum autorisé par la directive, soit 10 000 euros ;

- dans tous les autres cas, le contrat de crédit pourra prévoir une indemnisation. L'indemnité sera plafonnée à 1 % du montant du crédit faisant l'objet du remboursement anticipé si le crédit courait encore sur plus d'un an, et à 0,5 % s'il courait sur une durée inférieure. Cette indemnité de remboursement anticipée ne va pas dans le sens d'un renforcement des droits du consommateur par rapport à la législation existante. En effet, l'actuel droit de la consommation ne permet pas au prêteur de réclamer à l'emprunteur une telle indemnité. Au total, si le nouveau texte préserve les facultés de désengagement de l'emprunteur, ce désengagement pourra parfois se faire dans des conditions moins favorables, compte tenu des exigences communautaires.

2. Des prêteurs plus responsables

a) Des conditions plus strictes d'examen de la solvabilité des emprunteurs

Si le projet de loi a pour objectif de permettre à l'emprunteur de mieux juger de l'engagement de crédit qu'il va prendre en signant un contrat de crédit à la consommation, il vise aussi à davantage **responsabiliser le prêteur** dans le processus d'octroi des prêts.

Si le taux de défaillance des clients sur les crédits à la consommation n'est pas excessif (selon le rapport Athling, 85 % des mensualités n'ont pas connu de retard de paiement et 9 % d'entre elles ont été réglées avec un retard inférieur à deux mois), les établissements de crédit sont **régulièrement accusés de prêter sans discernement** à des clients très risqués, en limite de solvabilité¹.

Aujourd'hui, les **pratiques d'évaluation de solvabilité des emprunteurs sont très variables** selon les prêteurs. Certains établissements demandent des justificatifs, d'autres se contentent des déclarations de leurs clients concernant leurs ressources et charges, ou encore leurs emprunts déjà souscrits auprès d'autres établissements de crédit. Les prêteurs effectuent rarement une analyse approfondie de la situation économique et financière de l'emprunteur, par exemple à partir de leurs derniers relevés de compte. L'ouverture de crédit à la consommation est **une démarche rapide, industrialisée**, qui repose sur des méthodes de *scoring* considérées comme globalement fiables par la profession.

Afin de mieux responsabiliser le prêteur, le projet de loi renforce, pour tous les types de crédit à la consommation, y compris ceux souscrits à distance, par exemple par Internet, les obligations des établissements financiers, ce qui devrait les conduire à mieux gérer leurs risques :

- d'abord il oblige le prêteur, conformément à la directive précitée, à *« évaluer la solvabilité de l'emprunteur à partir d'un nombre suffisant d'informations, y compris les informations fournies par ce dernier à la demande du prêteur »*. La déchéance totale ou partielle des intérêts, prononcée par le juge, viendra sanctionner l'absence d'évaluation sérieuse de la solvabilité de l'emprunteur par le prêteur ;

- ensuite, il crée une obligation de consulter le fichier des incidents de paiement sur les crédits aux particuliers (FICP) avant de prendre la décision d'octroi de crédit. En pratique, ce fichier est déjà largement consulté par les banques et établissements spécialisés avant l'octroi des prêts. En l'absence de consensus sur l'utilité pour la distribution du crédit et la faisabilité d'un fichier dit « positif » recensant l'ensemble des crédits aux particuliers, le Gouvernement n'a pas choisi, de s'engager dans cette réforme. Sous réserve d'améliorations dans son fonctionnement, et notamment d'une actualisation plus rapide des données y figurant, le FICP reste donc l'outil informatisé commun de base des établissements de crédit.

¹ Voir notamment l'étude du magazine 60 millions de consommateurs de mai 2008.

Les expériences de centrale des crédits aux particuliers (fichiers positifs)

Le FICP donne actuellement des informations sur les seuls incidents de paiement et recense tous les particuliers en surendettement, mais ne fournit pas plus d'informations sur la solvabilité des emprunteurs. Or, pour que les établissements de crédits puissent faire en toute connaissance leur choix de prêter ou de ne pas prêter, il leur faut appréhender correctement la situation des personnes qui sollicitent l'octroi d'un crédit. Deux méthodes sont envisageables :

- la première fait reposer l'évaluation du client sur les informations qu'il apporte, éventuellement corroborées par des pièces justificatives ;

- la seconde s'appuie sur un recensement systématique et exhaustif des données financières concernant l'emprunteur, consultable au sein d'un répertoire central contenant la liste de tous les engagements de chaque emprunteur, appelé « fichier positif ».

Les avantages d'un fichier positif sont donc les suivants :

- une connaissance objective de la situation d'endettement de chaque particulier emprunteur (par défaut, ceux qui ne sont pas dans le fichier n'ont aucun crédit en cours), qui facilite l'analyse de solvabilité par les établissements de crédit et leur permet tous d'accéder au même niveau d'information ;

- la possibilité d'imposer des normes d'endettement maximum afin de prévenir le malendettement puis le surendettement.

Mais les réticences à s'engager dans un tel système ne sont pas infondées :

- la mise en place d'un fichier positif conduirait en France à fichier 15 à 20 millions de détenteurs d'un crédit à la consommation (contre 2 millions actuellement de personnes fichées au FICP), dont la majorité n'ont jamais connu d'incident de paiement, ce qui pose un problème éthique au regard du droit à la protection de la vie privée ;

- un tel outil serait coûteux et long à mettre en place, et coûteux à faire fonctionner. Le nombre d'informations devant y figurer pour permettre une analyse fine de solvabilité serait considérable et pourrait ne pas s'arrêter aux contrats de crédit à la consommation, mais intégrer également les autres créances (notamment de logement, de communications, d'énergie...), voire les ressources. De plus, en ce qui concerne les crédits renouvelables, l'outil devrait intégrer non pas le montant maximum de tirage autorisé mais le montant effectivement utilisé, nécessitant de très nombreuses écritures informatiques sur le fichier central ;

- ensuite, le fichier positif serait susceptible de ne pas avoir une grande efficacité dans la prévention du surendettement ; le surendettement passif, résultant des « accidents de la vie », représente en effet les trois quarts des dossiers de surendettement : pour ces personnes, il n'y avait pas de défaut de solvabilité au moment de la souscription du crédit ;

- enfin, d'aucuns estiment que, même si le droit interdit une utilisation du fichier à des fins de prospection commerciale, le risque de détournement de finalité ne peut pas être totalement écarté.

Pour toutes ces raisons, la transformation du FICP en fichier positif n'a pas été retenue par le projet de loi.

Il existe de nombreuses expériences de centrales de crédit, selon des modèles très différents d'un pays à l'autre :

- **en Allemagne**, il existe depuis 1927 un fichier positif (la Schufa) géré par les établissements de crédit, qui recense tous les crédits des particuliers et les incidents de paiement. Mais les informations sur les crédits sont incomplètes car il existe aussi des établissements de crédit qui accordent des prêts, à des taux plus élevés, sans déclaration à la Schufa ;

- **en Italie**, il existe à la fois un fichier négatif (recensant environ 700 000 « mauvais payeurs »), créé par association entre les établissements de crédit couvrant 90 % des crédits à la consommation, et un fichier positif, servant à l'évaluation du risque client, créé également par les établissements de crédit et recensant l'ensemble des crédits des particuliers, y compris les crédits immobiliers (21 millions de personnes fichées) ;

- **la Belgique** est le seul pays d'Europe à avoir mis en place depuis 2003 un fichier positif public, recensant tous les crédits à la consommation et les crédits immobiliers des particuliers. Les incidents de paiement sont enregistrés durant dix ans. La consultation par le prêteur est obligatoire avant l'octroi de prêt ;

- **dans les pays anglo-saxons** (Etats-Unis et Royaume-Uni) et **nordiques**, il existe de multiples fichiers positifs privés, créés par accords entre banques et établissements financiers. Ils servent souvent à la fois à des fins de suivi des clients, et de prospection et d'analyse de solvabilité des nouveaux clients.

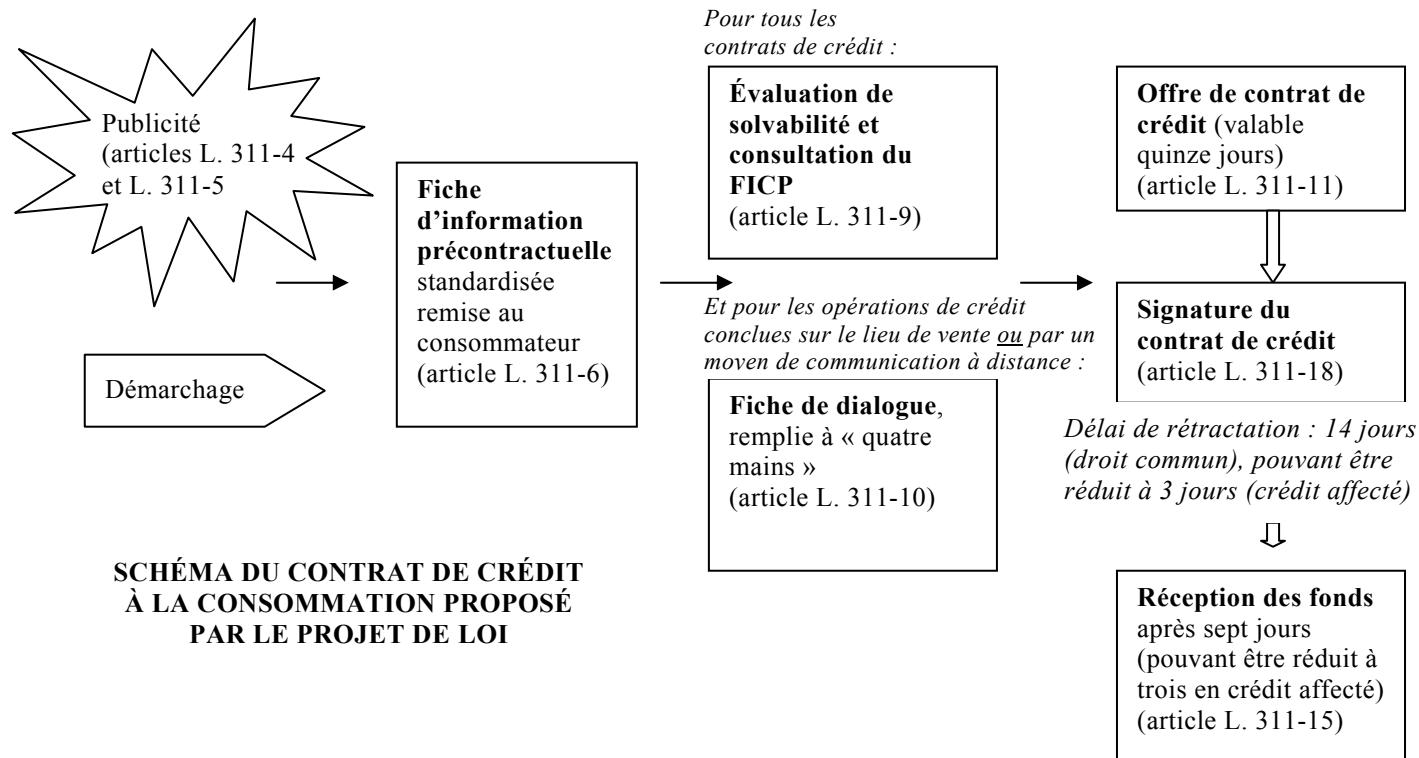
b) La distribution du crédit sur le lieu de vente mieux encadrée

Sans aller jusqu'à l'interdiction totale de la distribution de crédit sur le lieu de vente, le texte du Gouvernement vise à discipliner cette activité. Devant le constat que la « fièvre acheteuse » précède souvent la « fièvre emprunteuse », il était certainement nécessaire de mettre quelques barrières à « l'argent facile » qui génère des lendemains difficiles.

Le texte prévoit donc, pour tout crédit souscrit sur le lieu de vente, ou à distance (notamment par Internet), l'élaboration entre le prêteur et l'emprunteur, à « quatre mains », d'une **fiche de dialogue** comportant notamment les « *éléments relatifs aux ressources et charges de l'emprunteur, ainsi que, le cas échéant, aux prêts en cours contractés par ce dernier* ». Le prêteur devra donc s'informer à la fois sur les revenus de ses clients, ainsi que sur leur caractère plus ou moins stable, mais aussi sur l'endettement déjà existant et le niveau global de ses charges.

La fiche de dialogue est authentifiée et signée. Si elle engage le prêteur, elle engage aussi l'emprunteur. Il appartiendra là aussi au juge en cas de litige d'apprécier la sincérité des déclarations faites.

Le Gouvernement n'a pas souhaité aller plus loin dans l'encadrement de la distribution du crédit sur le lieu de vente, ne retenant notamment pas l'idée d'une séparation physique des vendeurs des biens et des vendeurs de services de financement. S'il est vrai que la plupart des grands magasins et hypermarchés disposent de personnels bien distincts pour ces deux fonctions et d'espaces dédiés à l'accueil des ménages sollicitant la souscription d'un crédit sur le lieu de vente, il n'en va pas de même des établissements plus petits, où les vendeurs peuvent être commissionnés à la fois sur la vente du bien et sur la vente des crédits.



3. Des règles renforcées concernant le crédit renouvelable.

Le crédit renouvelable est une forme de crédit consistant à mettre à disposition d'un emprunteur une somme d'argent sur un compte dévolu à ce titre, permettant de régler des achats successifs, dans la limite d'un tirage-plafond accordé par l'établissement de crédit. **L'intérêt principal du crédit renouvelable réside dans sa réutilisation**, limitant les démarches administratives. Il est rechargé automatiquement au fil des remboursements, si bien qu'il a le caractère d'une **ligne permanente de crédit**.

Le crédit renouvelable est aujourd'hui au banc des accusés. Ses taux d'intérêt sont élevés et, s'il ne représente, selon la Banque de France, que 21 % de l'encours total des crédits à la consommation, le recours à cet outil d'endettement est concentré sur un nombre réduit de ménage, entre 8 et 10 % de la population, avec une distribution concentrée sur les catégories les moins aisées. On retrouve le crédit renouvelable dans 85 % des dossiers de surendettement déposés auprès des commissions de la Banque de France.

Alors que des voix se sont élevées pour en réclamer l'interdiction pure et simple, notamment parmi les associations de consommateurs, le Gouvernement a choisi la voie plus modeste d'un **meilleur encadrement de son régime**, afin de le **rendre plus transparent et plus responsable**.

Le projet de loi impose tout d'abord une **dénomination commune**. Alors que ce produit existe aujourd'hui sous de multiples appellations (crédit permanent, crédit *revolving*, prêt permanent, compte permanent, réserve d'argent...), il sera identifié à l'avenir **d'une seule et unique manière**, dans les publicités, dans les offres des établissements de crédit, sur les relevés de compte, sous le qualificatif de « *crédit renouvelable* ».

Par ailleurs, le rapport Athling avait pointé une dérive dans l'utilisation du crédit renouvelable, notant des durées d'amortissement allant de deux à quinze ans. Avec une trop longue durée d'amortissement, le crédit renouvelable devient un piège financier, les débiteurs payant essentiellement des intérêts et remboursant très peu de capital. Le projet de loi propose donc de mettre fin à cette logique en **imposant que chaque échéance de remboursement d'un contrat de crédit renouvelable comprenne un amortissement minimum du capital**, selon des modalités renvoyées à un décret.

Dans le même esprit, afin que le consommateur soit bien conscient de son rythme d'amortissement, le texte du Gouvernement impose de faire figurer dans le relevé de compte mensuel une **estimation de la durée restante de remboursement du crédit**, sur la base de la dernière mensualité versée.

Enfin, le projet de loi précise que toute **augmentation du montant maximum de tirage autorisé sur une ligne de crédit renouvelable s'assimile à un nouveau contrat**, et doit en conséquence suivre les mêmes règles que pour l'ouverture d'un contrat de crédit à la consommation (fiche d'information standardisée, évaluation préalable de solvabilité, droit de rétractation).

4. Des dispositions complémentaires destinées à assurer un meilleur environnement concurrentiel à l'activité de crédit

Les titres II et III du projet de loi se situent un peu en marge de ses deux objets principaux, qui sont d'améliorer l'encadrement juridique du crédit à la consommation (titre I^{er}) et de mieux traiter les cas de surendettement (titre IV).

Pour autant, ils participent à l'idée générale du texte, qui est de faire mieux fonctionner le marché du crédit, dans l'intérêt du consommateur.

a) Une liberté nouvelle de choisir son assurance de crédit immobilier

Si la souscription d'une assurance couvrant les risques de non remboursement d'un prêt immobilier n'est pas une obligation légale, elle est **en pratique une condition nécessaire à l'obtention d'un prêt immobilier auprès d'un établissement de crédit**.

Le code de la consommation autorise actuellement le prêteur à imposer à l'emprunteur l'adhésion à un contrat d'assurance de groupe qu'il a négocié et souscrit pour le compte de l'ensemble de ses clients avec un assureur. Plus de 80 % des prêts immobiliers sont couverts par des contrats d'assurance de groupe, qui présentent des avantages pratiques pour l'emprunteur, qui n'a qu'un seul interlocuteur pour son crédit et l'assurance de celui-ci.

Si la concurrence entre les banques est forte en matière de crédit immobilier, la pratique de l'obligation d'adhésion à une assurance de groupe atténue en revanche la pression concurrentielle sur le marché connexe de l'assurance des crédits immobiliers. De plus, les assurances de groupe ne permettent souvent pas de tarifier l'assurance en fonction du risque réel. En particulier, les ménages jeunes ont tendance à payer une prime d'assurance supérieure à celle correspondant à leur classe de risque.

Le projet de loi vise à remédier à cette situation en **supprimant la possibilité pour le prêteur d'imposer l'adhésion de l'emprunteur au contrat de groupe qu'il propose**. Ouvrant ce marché à davantage de concurrence, il entend ainsi permettre aux consommateurs de bénéficier de meilleurs tarifs et de faire correspondre leurs cotisations d'assurances à leurs risques réels.

b) Des établissements de crédit mieux contrôlés

Par ailleurs, le projet de loi propose d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois, les mesures nécessaires à la généralisation et au renforcement des contrôles et des sanctions en matière de respect des obligations à l'égard de la clientèle des établissements de crédit dans trois domaines :

- les produits et services financiers d'assurance ;
- les opérations de crédit ;
- la mise à disposition des moyens de paiement et la fourniture d'autres services bancaires.

La *Commission bancaire* dispose aujourd'hui de peu de moyens pour intervenir en matière de contrôle de la distribution du crédit à la consommation par les établissements de crédit. L'autorité de droit commun en la matière est la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Mais les nouvelles contraintes législatives qui pèsent sur le crédit à la consommation doivent conduire les banques à changer leurs pratiques et il appartient à l'autorité de contrôle du marché de vérifier ces pratiques. C'est pour lui conférer de nouveaux pouvoirs que le Gouvernement demande au Parlement une habilitation législative.

B. MIEUX ACCOMPAGNER LES MÉNAGES EN DIFFICULTÉ ET SORTIR PLUS VITE DU SURENDETTEMENT

Le surendettement est une parenthèse dans la vie financière des ménages qu'il s'agit de refermer au plus tôt et dans les meilleures conditions. C'est dans cet esprit qu'a été mis en place en 1989 le dispositif de traitement du surendettement. C'est dans cet esprit également que s'inscrit le projet de loi présenté par le Gouvernement, qui entend « *faciliter le rebond des personnes qui ont connu des difficultés d'endettement* ».

A cet égard, le texte propose plusieurs mesures tendant à l'**accélération des procédures** et à la **protection des ménages surendettés**, de manière à ne pas aggraver encore leur situation.

1. Accélérer la mise en œuvre des procédures de surendettement, dans un cadre juridique et financier sécurisé

Tout d'abord, le délai maximum entre le dépôt d'un dossier de surendettement et la décision de la commission de surendettement sur la recevabilité du dossier est **ramené de six à trois mois**. Actuellement, les délais effectifs moyens de traitement des dossiers sont de trois à quatre mois, conformément à l'engagement pris dans le contrat de service public conclu entre la Banque de France et l'Etat. Le projet de loi fixe donc un objectif très volontariste, pour ne pas laisser les surendettés dans l'incertitude pendant trop longtemps. Si la commission venait à se prononcer dans un délai supérieur à trois mois, les intérêts des sommes dues par le débiteur seraient ramenés au taux d'intérêt légal, pendant trois mois.

Ensuite, les ménages surendettés bénéficieront d'une **suspension automatique des voies d'exécution portant sur leurs biens**, à l'exception bien entendu des voies d'exécution destinées au recouvrement des dettes alimentaires, dès que leur **dossier de surendettement sera déclaré recevable par la commission**. En contrepartie, le débiteur devra figer sa situation, en n'aggravant pas son endettement, en ne désintéressant pas ses créanciers par préférence à d'autres et en n'accordant par de garantie ou sûreté. Cette suspension, d'une durée maximum d'une année, donnera le temps soit d'établir un plan conventionnel de redressement, par accord entre le débiteur et ses créanciers, soit d'élaborer le plan de redressement résultant, faute d'accord, de la décision de la commission de surendettement, soit de parvenir au jugement d'homologation des mesures recommandées par la commission dans le cadre d'un plan de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, soit de parvenir au jugement d'ouverture d'un plan de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

En outre, s'agissant des ménages surendettés dont la situation est irrémédiablement compromise et qui sont donc orientés vers le rétablissement

personnel, le juge pourra, à la demande de la commission de surendettement, **suspendre les mesures d'expulsion** du logement pendant une année au plus.

2. Déjudiciariser la procédure pour en améliorer l'efficacité

La composition des commissions départementales de surendettement est adaptée par le projet de loi pour tenir compte du regroupement des services déconcentrés du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi au sein des directions départementales des finances publiques. Ainsi le Trésorier Payeur général et le directeur départemental des services fiscaux sont remplacés par une seule et même personne : le directeur départemental des finances publiques. Le préfet conserve la présidence des commissions.

Mais l'essentiel du changement opéré par le projet de loi ne se situe pas tant au niveau de la composition des commissions que du périmètre de leurs compétences, qui est largement étendu, suivant en cela les recommandations du rapport Guinchard¹ visant à désengorger les tribunaux d'instance en déjudiciarisant la procédure de surendettement.

a) La commission pourra imposer un plan de redressement

Les commissions de surendettement sont actuellement dans une position de **médiateur entre débiteur et créanciers** : elles leur proposent dans un premier temps un plan contractuel de redressement et, s'il n'y a pas d'accord, établissent des mesures de redressement qui doivent être homologuées par le juge.

Le projet de loi modifie leurs pouvoirs. Pour les débiteurs dont la situation n'est pas irrémédiablement compromise, elles disposeront désormais du pouvoir d'imposer un plan de redressement, sans devoir passer par un jugement d'homologation.

Ce choix d'appuie sur **un constat simple : l'essentiel des recommandations des commissions font actuellement l'objet d'un jugement d'homologation par le juge**, soit directement (pour plus de 80 %), soit après la contestation par l'une des parties (environ 15 %). Dès lors, en économisant la phase judiciaire, les délais de mise en place des plans de redressement en seront raccourcis. Les droits des créanciers ne seront cependant pas lésés dans la mesure où ils pourront toujours contester, devant le juge, le plan de redressement des commissions, au plus tard quinze jours après en avoir reçu la notification.

¹ « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée » - Rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par M. le Recteur Serge Guinchard, remis au Garde des Sceaux le 30 juin 2008.

La commission pourra imposer différents types de mesures : moratoire sur les dettes autres qu'alimentaires pour une durée maximum de deux ans, rééchelonnement des dettes, réduction de taux d'intérêt.

Son pouvoir d'imposer un plan s'arrête là où commencent les droits essentiels des créanciers, c'est-à-dire ceux de voir le capital prêté remboursé. Ainsi, la commission pourra en outre **recommander** de réduire la fraction des prêts immobiliers restant due aux établissements de crédit après la vente du bien, ou encore de procéder à un effacement partiel de dette. Cependant, dans ces deux derniers cas, la recommandation devra être approuvée par le juge dans les mêmes conditions que précédemment.

Il faut noter en outre que, pour un meilleur calibrage du plan de redressement, les commissions intégreront désormais les frais de santé dans le calcul du « reste à vivre » qui détermine le niveau maximum des engagements de remboursement de crédits qui peuvent être imposés à un ménage dans le cadre d'un plan. Comme aujourd'hui, les modalités de calcul de ce reste à vivre, combinant une approche forfaitaire et une approche réelle des charges incompressibles, sont renvoyées au pouvoir réglementaire.

b) Une procédure simplifiée de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire

A rebours du choix fait en 2003, qui laissait au juge l'ensemble du pilotage de la **procédure de rétablissement personnel**, la réforme proposée réintroduit la commission de surendettement dans le traitement des dossiers des débiteurs dont la situation est irrémédiablement compromise. Là encore, l'objectif est d'accélérer les procédures de rétablissement personnel pour les ménages ne disposant pas d'un patrimoine pouvant être liquidé. Alors que ces procédures durent actuellement seize mois en moyenne, elles pourraient être ramenées à environ six mois.

En pratique, le projet de loi donne pour mission aux commissions de surendettement d'instruire les dossiers des débiteurs et de recommander au juge de prononcer le rétablissement personnel, qui **entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur** (y compris les dettes résultant d'un engagement de caution). Il appartiendra ensuite au juge de vérifier simplement la régularité et le bien-fondé de la demande.

La procédure de rétablissement personnel ne sera plus traitée par les juges que dans les cas, très peu fréquents, dans lesquels le débiteur possède un patrimoine d'une certaine valeur nécessitant, avant de prononcer l'effacement total des dettes, la mise en œuvre d'une liquidation judiciaire.

3. Donner consistance au « droit à l'oubli » des ménages surendettés

La dernière amélioration apportée par le projet de loi en matière de traitement du surendettement consiste en une **réduction des délais d'inscription des ménages surendettés au FICP**.

Si rien n'interdit en droit à un établissement de crédit de prêter à une personne inscrite au FICP, **cette inscription constitue une barrière quasiment infranchissable à l'accès au crédit**, alors même que la situation de l'emprunteur peut être redevenue saine. Il est à craindre qu'avec l'obligation nouvelle faite par la loi aux prêteurs, à l'occasion de l'examen de la solvabilité de l'emprunteur, de consulter systématiquement ce fichier, les refus d'octroi de crédit soient également systématiques.

Une telle prudence des établissements de crédit est certes sage lorsque l'emprunteur, déjà en difficulté et ayant donc déjà connu au moins un incident de paiement significatif, s'engage dans une spirale de l'endettement pour faire face à ses besoins d'argent. La consultation du fichier doit dans ce cas permettre de stopper la souscription de crédit. Mais une telle prudence pour des ménages engagés dans des plans de redressement ou des plans de rétablissement personnels depuis plusieurs années bloque leur retour dans la normalité.

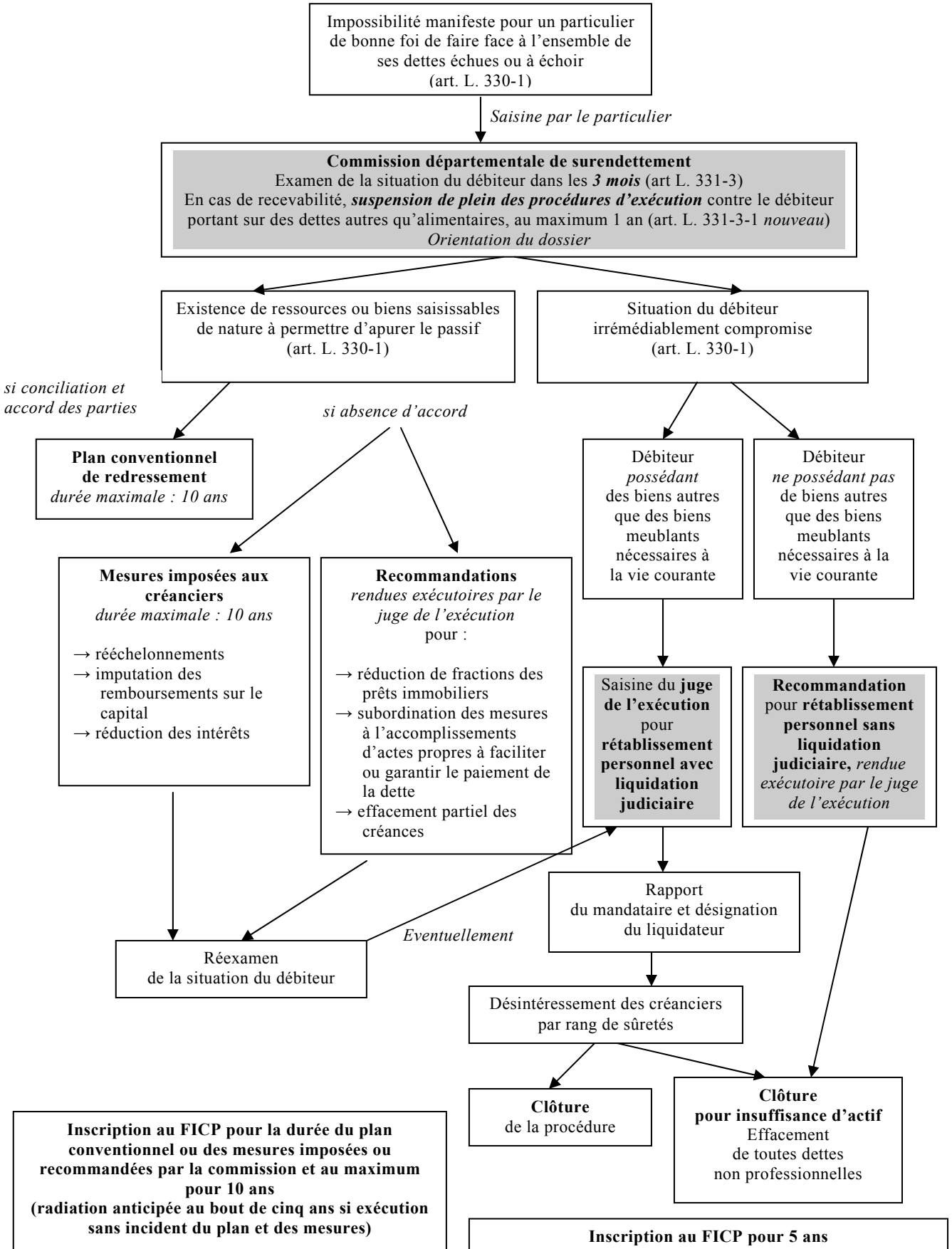
C'est pourquoi le projet de loi propose :

- d'une part, **pour les personnes engagées dans un plan de redressement, de réduire de dix à cinq ans le délai d'inscription au FICP**, à compter de la date d'engagement dans le plan conventionnel de redressement, ou de la date à laquelle la commission de surendettement impose les mesures de redressement, ou de la date d'homologation des mesures recommandées par la commission, lorsque ce plan de redressement est exécuté sans incident ;

d'autre part, **pour les personnes engagées dans un plan de redressement personnel, de réduire de huit ans à cinq ans ce délai d'inscription**, à compter du jugement homologuant les recommandations de la commission de surendettement ou du jugement de clôture de la procédure de rétablissement personnel.

Par ailleurs, les intéressés disposeront d'un droit d'accès aux données les concernant figurant dans le FICP, alors que ce droit est actuellement limité aux banques et établissements financiers.

La procédure de traitement des situations de surendettement proposée par le projet de loi



VI. LES OBJECTIFS DE VOTRE COMMISSION : ACCENTUER LA RESTRUCTURATION DU MARCHÉ DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION ET APPROFONDIR LA DÉMARCHE DE RESPONSABILISATION DES ACTEURS

Si ses membres ne s'accordent pas toujours totalement sur l'efficacité de certaines des mesures proposées par le projet de loi, votre commission spéciale, dans son ensemble, approuve cependant pleinement l'objectif du Gouvernement : développer le crédit responsable pour permettre à chaque consommateur de choisir rationnellement le type de crédit correspondant le mieux à ses besoins du moment, et élargir l'accès au crédit à toute une partie de la population qui en est actuellement exclue. Aussi a-t-elle cherché tout à la fois à **enrichir le texte** proposé par Mme Christine Lagarde et M. Martin Hirsch par des **dispositions nouvelles** de nature à en renforcer l'impact, et à le **compléter** pour garantir la pleine effectivité du nouveau droit du crédit à la consommation qui résultera de son adoption.

A. DES DISPOSITIONS NOUVELLES

Votre commission spéciale a tenu à ajouter au projet de loi initial trois réformes qui lui paraissent indispensables pour « boucler » son dispositif en faveur du crédit responsable :

- une **rénovation du calcul du taux de l'usure applicable aux crédits à la consommation** ;

- la perspective de la **transformation du FICP en fichier « positif »** accueillant à la fois, sur le modèle belge, des informations de nature négative et positive ;

- un cadre plus favorable au **développement du microcrédit** garanti par l'Etat depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

1. Instituer un nouveau mode de calcul du taux de l'usure

Plusieurs des membres de la commission spéciale ont jugé nécessaire de réformer le taux de l'usure.

Mme Brigitte Bout et **M. Claude Biwer** ont suggéré de diminuer l'actuel coefficient multiplicateur de 1,33 en le portant, qui à 1,20, qui à 1,10. Pour votre commission, ces modifications sont insuffisantes puisqu'elles ne conduisent pas à la transformation systémique de la structuration du marché du crédit à la consommation nécessaire à une réallocation des offres en faveur du

crédit amortissable. Sa seule conséquence de court terme serait d'exclure de l'accès au crédit une partie encore plus importante des ménages, pouvant même conduire certains d'entre eux à se tourner vers des sources de financement illégales où les pratiques usuraires sont hélas courantes. Par ailleurs, à plus long terme, rien n'exclurait qu'après une diminution effective des taux les plus élevés des crédits, en particulier le crédit renouvelable, les forces du marché n'entraînent à nouveau une progression des taux, quand bien même la réduction du coefficient multiplicateur en atténuerait la pente et, par conséquent, la vitesse. En d'autres termes, une telle mesure serait déstabilisatrice tant pour les consommateurs que pour l'économie du secteur du crédit, mais ne constituerait pas la réforme structurelle que semble nécessiter la situation.

Pour leur part, **Mme Nicole Bricq** et ses collègues ont proposé, pour fixer le taux de l'usure, d'affecter au taux des prêts sur le marché interbancaire à douze mois un coefficient déterminé par décret après avis du *Conseil national du crédit* et compris entre deux et sept. Cette solution a pour avantage incontestable de lier le coût du crédit à celui de la ressource des établissements bancaires : elle est dès lors compréhensible pour le public qui, aujourd'hui, s'étonne légitimement que les taux d'intérêt du crédit à la consommation demeurent aussi élevés alors même que le prix du refinancement bancaire a atteint des niveaux historiquement bas. Mais elle n'est cependant pas dénuée d'inconvénients, dont le plus important est sans conteste le retour à la fixation administrée d'une norme économique¹. Il convient en effet de rappeler que la réforme du calcul des taux de l'usure réalisée au début des années 90 avait précisément pour objet de délivrer la législation sur l'usure d'arbitrages politiques pouvant s'écarter de la rationalité économique, et de conférer au marché la responsabilité de la régulation grâce au libre jeu de la concurrence².

¹ Les autres objections qui pourraient être soulevées sont d'ordre technique. A titre d'exemples, on peut relever que le législateur ne donne aucune indication sur :

- la distinction entre les catégories de crédit accessibles au ménages : or, on peut supposer que la « fourchette » du coefficient multiplicateur (entre deux et sept) a pour objet d'affecter des coefficients différents aux diverses catégories de prêts ; à défaut, la notion de seuil de l'usure pour le crédit immobilier n'aurait plus de réalité économique (puisque ce seuil serait identique à celui applicable au crédit renouvelable alors que les taux de ces crédits sont structurellement différents) et tous les types de crédits à la consommation, amortissables et renouvelables, seraient soumis à la même norme, ce qui n'est vraisemblablement pas l'intention des auteurs de l'amendement ;

- le ou les faits générateurs susceptibles de nécessiter la fixation de nouveaux coefficients multiplicateurs par l'autorité administrative ; en effet, le principe même d'un coefficient a mathématiquement des conséquences exponentielles en cas d'évolution de l'indice qu'il multiplie, conduisant à des variations du nominal du taux de l'usure d'une ampleur pouvant être jugée excessive ; dans ces hypothèses, une correction dudit coefficient peut apparaître nécessaire pour protéger le consommateur soit de taux excessifs (avec un coefficient multiplicateur de 7, la croissance du taux de référence de 1 à 4 % fait passer le niveau de l'usure de 7 % à 28 %), soit de taux trop bas conduisant à une exclusion du marché du crédit (avec un coefficient multiplicateur de 6, la réduction de moitié du taux de référence de 3 à 1,5 % fait passer le niveau de l'usure de 18 % à 9 %, ce qui « tue » le crédit renouvelable).

² Le mécanisme actuel est puissamment protecteur du consommateur lorsque la concurrence fonctionne correctement, comme en témoigne la faiblesse des taux de l'usure applicables au

Pour votre rapporteur, cette orientation s'apparente à un recul par rapport à la reconnaissance, affirmée par la loi Neiertz¹, de la capacité du marché à s'autoréguler.

Du reste, ces hésitations idéologiques témoignent, selon lui, de l'inadéquation structurelle du mécanisme légal de l'usure. Pour sa part, il est depuis longtemps convaincu que cette norme n'a pas réellement l'efficacité qu'on lui attribue pour protéger les consommateurs. Au contraire, elle est de nature à brider le dynamisme du crédit, et donc de l'économie, au détriment même desdits ménages. Les statistiques du rapport *Athling* selon lesquelles environ 40 % de la population est exclue du crédit ne sont contestées par quiconque : or, cette situation paraît bien plus préoccupante que celle du surendettement qui, pour être effectivement un drame personnel pour les personnes qui la subissent, ainsi que leurs familles - et justifier de ce fait même des mesures de lutte appropriées -, ne constitue cependant pas un problème macroéconomique majeur pour notre pays.

Mais il ne l'est pas davantage ailleurs sur le continent, pour des Etats qui ne connaissent pourtant pas de dispositif légal fixant un taux de l'usure. Dans l'Union européenne, seules la France, l'Italie et la Belgique sont organisées ainsi : le montant moyen des crédits à la consommation y est-il substantiellement inférieur à ceux observés en Allemagne, dans les pays du Nord ou dans la péninsule ibérique ? A l'évidence non. La proportion de personnes surendettées y est-elle plus faible ? Pas davantage. Certes, il est incontestable que la crise actuelle va avoir des effets plus ravageurs qu'en France sur certains marchés, outre-Manche ou au-delà des Pyrénées notamment : mais l'analyse économique révèle que les raisons de cette situation résultent en réalité d'autres facteurs structurels que l'inexistence d'une législation sur l'usure².

Comme bien d'autres, cette question relève d'un choix de société : la plupart des pays développés assoient leur régulation sur la confiance dans le libre jeu contractuel des acteurs, sous le contrôle du juge qui, par sa jurisprudence, fixe les limites des pratiques usuraires en se référant aux circonstances de l'espèce ; un petit nombre d'Etats seulement continue à estimer que seule la loi est protectrice. Les premiers font en général preuve d'un dynamisme économique enviable qui nourrit leur croissance dans les phases d'expansion, toujours plus longues que celles de stagnation ou de récession ; les seconds figurent souvent parmi ceux qui se font distancer durant ces périodes.

crédit immobilier (de l'ordre de 8 %) et au crédit personnel affecté (de l'ordre de 10 %). A contrario, il est vrai qu'il est inflationniste en cas d'entente sur les prix du crédit ou, à tout le moins, de spécialisation du marché par « niches » d'activité.

¹ 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.

² Au Royaume-Uni, l'industrie des rachats de crédit fonctionne de manière similaire aux subprimes américaines, et donc totalement déresponsabilisée ; en Espagne, le marché du crédit immobilier, pas plus vertueux, déséquilibre l'ensemble de la sphère financière.

Aussi votre rapporteur est-il profondément convaincu qu'en matière de crédit à la consommation, la meilleure solution consisterait à supprimer le seuil légal du taux de l'usure. Du reste, cette norme a été abrogée pour l'essentiel des prêts de caractère professionnel, d'abord par l'article 32 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, dite loi Dutreil I, s'agissant des crédits consentis aux personnes morales, ensuite par l'article 7 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, dite loi Dutreil II, en ce qui concerne ceux accordés aux personnes physiques. Le coût du crédit professionnel s'en est-il enchéri pour autant ? Bien évidemment pas et, au contraire, un plus grand nombre d'entrepreneurs ont ainsi pu, dans des conditions économiques désormais rationnelles, engager leurs projets, financer leur croissance ou faire face à des difficultés.

Pour autant, votre rapporteur est bien conscient qu'une telle décision serait prématurée au regard de l'état de l'opinion publique et, comme en ont en particulier témoigné les auditions des associations de consommateurs, de sa foi dans les vertus protectrices du seuil légal. Aussi a-t-il cherché, en liaison avec le président de votre commission spéciale et avec le Gouvernement¹, à **construire un nouveau dispositif législatif qui s'attaque véritablement aux causes mêmes de la trop grande différence entre les taux moyens pratiqués sur les divers segments du marché du crédit à la consommation.** Car c'est là qu'aujourd'hui se trouve le cœur du problème : une structuration par « filières » qui facilite les pratiques échappant aux contraintes du jeu de la concurrence, et qui empêche donc à celui-ci de produire les effets régulateurs sur le niveau des prix qu'on peut légitimement en attendre.

C'est dans cette perspective que, sur sa suggestion à laquelle s'est associé le président Philippe Marini, la commission spéciale a adopté l'**article 1^{er} A** qui prévoit, tout à la fois :

- de fondre tous les types de crédit à la consommation, qu'ils soient amortissables ou renouvelables, dans un même ensemble dont la segmentation, fixée par décret, ne résulterait que du **montant du prêt sollicité**² ; la concurrence entre prêts amortissables et prêts renouvelables devant de ce fait être plus vive dans chacune de ces catégories, le mécanisme actuel du coefficient multiplicateur devrait de nouveau faire montre de son efficacité pour « tenir » les prix, comme durant les années 90 ;

- de permettre à l'autorité administrative de prendre des **mesures temporaires**, pendant un délai maximal de deux ans, pour assurer la transition

¹ Dans un dialogue qui aurait toutefois pu être plus précis si le rapport sur les modalités de fixation du taux de l'usure, établi par MM. Jean-Luc Lépine, inspecteur général des finances, et Frédéric Laloue, inspecteur des affaires sociales, avait été communiqué plus tôt aux membres de la commission spéciale, et non le 27 mai seulement.

² Selon les indications fournies par Mme le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi lors de son audition du 27 mai 2009, trois catégories seraient déterminées selon que le prêt est inférieur à 3 000 euros, supérieur à 6 000 euros ou compris entre ces deux montants (qui pourront ultérieurement être ajustés par voie réglementaire pour tenir compte de l'inflation).

entre le système actuel et le nouveau, un passage brutal de l'un à l'autre étant impossible à réaliser sans déstabiliser le marché du crédit à la consommation¹ ;

- d'organiser un suivi étroit, via un comité *ad hoc* auquel participeront notamment deux parlementaires, de l'**évolution des taux des crédits à la consommation** en fonction de la dynamique des taux de l'usure, ainsi que des **mécanismes de formation des marges bancaires** au regard de l'évolution des conditions de refinancement des établissements de crédit.

Reste que, pour votre rapporteur, cette réforme, menée en concertation avec le Gouvernement, place **la France à la croisée des chemins**. Soit le nouveau dispositif contribuera à élargir l'accès au crédit tout en mettant effectivement fin aux dérives observées depuis le début de ce siècle en matière de crédit renouvelable, à savoir l'orientation des catégories de nos concitoyens les plus fragiles vers cette seule forme de crédit, qui est pourtant la plus onéreuse et ne devrait servir que pour des périodes limitées. Si ces objectifs, poursuivis par la commission spéciale et le Gouvernement, sont atteints et durables, alors la question de la légitimité même de l'existence d'un seuil légal de l'usure pourra être reléguée au simple rang des controverses idéologiques.

Mais si la réforme s'avère inefficace, immédiatement ou à moyen terme, c'est-à-dire qu'elle conduit soit à une plus grande exclusion du crédit, parce que les taux de l'usure seront trop bas pour financer des clientèles jugées risquées par les établissements, soit au retour de taux de l'usure considérés comme excessifs par une partie de la population, soit enfin à une stagnation relative du crédit affecté par rapport au crédit renouvelable, alors il faudra bien envisager la suppression du dispositif législatif. Tous les mécanismes auront été essayés sans succès : dès lors, pourquoi persévérer à tenter d'en inventer de nouveaux, toujours plus complexes, alors qu'aucun ne permet d'obtenir de meilleurs résultats qu'une régulation fondée sur la liberté des individus, les arbitrages économiques et le contrôle juridictionnel ?

Il n'est pas contradictoire d'espérer que la réforme proposée produira les effets vertueux anticipés et, dans le même temps, de craindre que de nouvelles réalités viennent les contrarier. Si cette législation renouée s'inscrit dans le temps avec efficacité, votre rapporteur admettra volontiers s'être trompé en estimant qu'en dernière analyse, nulle construction légale ne peut, en matière économique, se substituer aux effets régulateurs d'un marché réellement concurrentiel et contrôlé par des organes de régulation. A l'inverse, il ne tirerait aucune satisfaction intellectuelle d'une évolution qui contraindrait à revenir un jour sur ce chantier. Mais si cette situation advenait, il espère qu'alors les enseignements du passé seraient enfin tirés et que la France, renonçant à essayer une nouvelle fois de modifier sa législation sur le taux de l'usure, admettrait qu'il est préférable de la supprimer, à l'instar de la plupart des autres grands pays développés.

¹ Il convient à la fois d'organiser la gestion du « stock » des emprunteurs, pour leur permettre de tenir les engagements qu'ils ont pris dans le cadre des règles actuelles, et de laisser aux établissements de crédit le temps d'ajuster leur « business model » à la nouvelle législation.

2. Admettre le principe de la création d'un fichier positif

La création d'une centrale des crédits aux particuliers, encore appelée fichier positif ou « *credit bureau* », est le deuxième des grands débats qui ont nourri durant six semaines les travaux de votre commission spéciale. En effet, tous les grands pays européens en disposent, qu'ils soient de nature publique comme en Belgique, ou de nature privée partout ailleurs. La France occupe donc une place très singulière en la matière. Pourtant, comme en ont clairement témoigné les auditions, **il n'existe aujourd'hui pas de consensus à ce sujet.**

Seules trois catégories d'acteurs, les banques, au travers de la *Fédération bancaire française* (FBF), les commerçants, représentés notamment par la *Fédération des entreprises du commerce et de la distribution* (FCD), l'*Union du grand commerce de centre ville* (UCV) et le *Conseil du commerce de France* (CCF), et les associations d'accompagnement des personnes en difficulté, telles que l'*Association pour le droit à l'initiative économique* (ADIE), la *Chambre régionale du surendettement social* (CRESUS) ou encore le *Secours catholique*, expriment un **avis homogène : la première est opposée au fichier positif, les deux autres - et ça n'est pas le moindre des paradoxes que de les voir se rejoindre sur ce point -, y sont favorables**¹.

Toutes les autres « familles » sont partagées, à tel point, s'agissant des **établissements de crédit**, que leur organe représentatif, l'*Association française des sociétés financières* (ASF), **n'a pas pris position lors de son audition**. Parmi ses membres, le partage s'effectue, schématiquement, entre les établissements importants adossés à des opérateurs bancaires² et les sociétés plus modestes ou détenues par des capitaux commerciaux³. Chez les **consommateurs**, la **tendance est assez sensiblement au refus**, comme en témoignent les prises de position quasi-unanimes lors de l'audition de leurs principales associations représentatives⁴, seule la puissante *Union nationale des associations familiales* (UNAF) exprimant son accord. **Il en est de même du côté des institutions publiques** : au nom du Gouvernement, Mme Christine Lagarde a réitéré au cours de ses deux auditions par la commission⁵ les raisons la conduisant à **préférer une profonde réforme du FICP à la création d'un fichier positif** ; la *Banque de France* partage cet

¹ Ainsi que les intermédiaires de l'Association française des intermédiaires bancaires (AFIB) et du Syndicat des intermédiaires en opérations de banque (SIOB).

² CETELEM-BNP Paribas Personnel Finance (groupe BNP Paribas), COFIDIS (groupe Crédit Mutuel), SOFINCO-FINAREF (groupe Crédit Agricole).

³ Banque Accord (groupe Auchan), groupe Casino, LaSer Cofinoga (groupe Galeries Lafayette et BNP Paribas PF), Banque S2P Pass (groupe Carrefour et BNP Paribas PF).

⁴ L'Association de défense d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC), l'Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC), l'Association française des usagers des banques (AFUB), la Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV), la Confédération syndicale des familles (CSF) et l'UFC Que Choisir. Seule s'est exprimée favorablement la représentante de Familles rurales, association adhérente de l'UNAF.

⁵ Les mercredis 27 avril et 25 mai 2009, comptes rendus consultables sur le site du Sénat aux adresses suivantes : <http://www.senat.fr/bulletin/20090427/cionspeciale.html#toc3> et <http://www.senat.fr/bulletin/20090525/cionspeciale.html#toc2>.

avis ; le *Conseil économique, social et environnemental*, par la voix de Mme Pierrette Crosemarie, rapporteur d'un avis de la section des finances sur le surendettement des particuliers, ne s'est pas positionné sur cette question, ce qui souligne à tout le moins qu'il n'y est pas favorable ; quant à la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL), si elle s'en remet à la souveraine décision du législateur, c'est peu dire qu'elle ne voit aucun avantage à la création d'une centrale de crédit puisque l'intégralité des remarques formulées lors de son audition par notre excellent collègue Jean-Paul Amoudry, commissaire responsable du secteur « *Banque et crédit* », étaient « à charge ». En définitive, seul le *Médiateur de la République*, M. Jean-Paul Delevoye, milite en faveur de cet outil et ce, il convient de l'observer, avec une constance qui l'honore.

Dans un contexte aussi partagé, sur une question qui, comme l'a très justement relevé Jean-Paul Amoudry, relève d'un choix de société qui entendrait « *assurer la prééminence des choix économiques et sociaux sur la protection des libertés individuelles* », il paraît naturel à votre rapporteur que le Gouvernement, nonobstant son propre avis, se soit abstenu de proposer une réforme.

Au contraire, ceux de nos collègues qui sont depuis longtemps convaincus du caractère indispensable d'un fichier positif pour vérifier réellement la solvabilité des emprunteurs et lutter efficacement contre le surendettement ont déposé des amendements reprenant en la matière les dispositions figurant dans leurs propositions de loi. C'est ainsi que **M. Michel Mercier**, **M. Claude Biwer**, **Mme Muguette Dini** et la plupart de leurs collègues du groupe de l'Union centriste d'une part, **Mme Nicole Bricq** et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés d'autre part, ont appelé à la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels, géré par la Banque de France. Leurs amendements semblent correspondre aux attentes des auteurs de la proposition de loi de **M. Charles Revet** et certains de ses collègues du groupe UMP.

Tous tiennent pour un exemple probant la création en Belgique d'une *Centrale des crédits aux particuliers* (CCP) qui, depuis 2003, assure à la fois les fonctions d'un fichier positif, où sont mentionnés tous les types de crédits contractés par des personnes physiques pour leurs besoins personnels, et celles d'un fichier négatif, recensant les incidents de paiement portant sur ces crédits. Une délégation de votre commission spéciale, conduite par M. Laurent Béteille, vice-président, et constituée, outre votre rapporteur, de M. Claude Biwer, vice-président, de Mme Nicole Bricq, vice-présidente, et de Mme Brigitte Bout, s'est rendue à Bruxelles pour entendre les différentes parties prenantes¹ : force est de constater l'unanimité de celles-ci en faveur de la CCP, qui aurait tout à la fois permis une légère diminution des incidents de paiement et une

¹ *Des représentants de la Banque nationale de Belgique (BNB), du gouvernement central, des associations de consommateurs et de l'Union professionnelle du Crédit (UPC), qui regroupe la plupart des établissements de crédit, ainsi que des parlementaires (voir la liste des personnes rencontrées en annexe II, page 364).*

forte augmentation de l'accès au crédit entre 2003 et 2007, les débuts de la crise financière ayant interrompu ce cycle vertueux à compter de l'année 2008.

Pour autant cette unanimité n'a pas emporté la conviction de votre rapporteur quant à l'efficacité d'un tel fichier dans la lutte contre le surendettement. Il lui semble que son utilité pour vérifier la solvabilité des emprunteurs est fortement altérée par le principe de proportionnalité évoqué par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, que toute création d'un fichier de données personnelles doit respecter. Au-delà du respect des principes de libertés individuelles, qui constitue pour lui un *credo* fondamental, il observe par ailleurs que la présentation du fichier belge fait toujours abstraction de considérations dont la prise en compte pourrait en atténuer les vertus, et par conséquent le caractère exemplaire.

• S'agissant du principe, il lui semble difficile de justifier le **fichage de plus de 15 millions d'individus** - voire bien davantage si le principe de la *carte Double Action* lancée l'an dernier par le *Crédit Agricole*, qui associe automatiquement une ligne de crédit renouvelable à la carte de paiement, était généralisé à toutes les cartes bancaires¹ - pour prévenir certaines des difficultés financières, aussi douloureuses soient-elles pour les intéressés, de **quelques dizaines de milliers de personnes** en situation de surendettement. Et encore **cette estimation est-elle très largement inexacte** : en effet, chacun s'accorde à reconnaître que le surendettement des ménages est très loin de résulter seulement d'une mauvaise utilisation du crédit.

Sans entrer dans une querelle de chiffres, on rappellera que les plus rigoristes évaluent à 13 % la proportion des quelque 726 000 ménages en cours de « désendettement »² dont la situation résulte d'une mauvaise gestion de leurs crédits. Pour d'autres, c'est davantage un pourcentage de 25 à 30 % qu'il conviendrait de retenir, le solde résultant de ce qui est couramment qualifié « d'accidents de la vie » (chômage, divorce ou séparation, maladie, accidents...). Enfin, l'association CRESUS, s'appuyant sur un tout récent sondage réalisé pour son compte³, souligne que 65 % des personnes interrogées estiment que le fait d'avoir contracté trop de crédits est l'une des deux principales causes de leur surendettement, 41 % d'entre elles la citant en premier. Dans ce contexte, considérer qu'environ la moitié des personnes surendettées (soit 360 000) pourrait être potentiellement concernée par une amélioration des conditions de vérification préalable de la solvabilité des emprunteurs constitue déjà une assez large appréciation.

Par ailleurs, si l'on se réfère aux résultats, fournis par la Banque nationale de Belgique⁴, de la création de la CCP belge sur le nombre des incidents de paiement observés dans le royaume entre 2003 et 2007⁵, on

¹ A titre d'exemple, près de 33,8 millions de cartes du réseau Carte Bleue étaient en circulation en France à la fin de l'année 2008 et, au total, le nombre des cartes bancaires est estimé à 55 millions.

² Baromètre du surendettement de la Banque de France à la fin du mois de mars 2009.

³ Etude auprès de personnes en situation de surendettement réalisée par téléphone du 23 au 28 mars 2009 sur un échantillon national de 1002 personnes âgées de plus de 18 ans - Institut CSA.

⁴ Statistiques - Centrale des crédits aux particuliers - 2008 - Banque nationale de Belgique.

⁵ Choix le plus favorable, effectué pour que les évolutions positives ne soient pas affectées par la modification du contexte économique et financier intervenue dans le courant de l'année 2008.

observe que la **proportion des contrats défaillants est passée de 7,6 % à 6,5 %** et celle des **emprunteurs défaillants de 8 % à 7,2 %**. En d'autres termes, **l'accroissement de l'efficacité de la vérification de la solvabilité des prêteurs qui aurait résulté de la création de la CCP est compris entre 10 et 15 %**, selon le critère que l'on retient (les emprunteurs ou les contrats). Seul ce pourcentage présente une réelle signification pour apprécier le rôle du fichier positif belge, abstraction faite de toute autre considération, en particulier de contexte macro-économique.

Si la création d'un fichier positif en France permettait d'atteindre de tels pourcentages, voire les dépassait pour approcher par exemple 20 %, et qu'on supposait en outre que leur effet sur le nombre des personnes dont la situation de surendettement résulte directement d'un crédit excessif ou mal structuré est mécanique (toutes hypothèses favorables que nul n'est en mesure de prouver), ce seraient donc environ **70 000 personnes** qui, aujourd'hui, ne seraient pas en situation de surendettement. Soit, puisqu'il s'agit là d'un stock sur quatre ans (2003 à 2007), **17 500 ménages surendettés de moins par an, pour un minimum de 15 millions de personnes fichées**.

Ainsi, dans le meilleur des cas, **tous les éléments les plus favorables à la création d'un fichier positif ayant été pris en considération**, en termes de nombre de personnes fichées (qui diminue le dénominateur) comme de nombre de bénéficiaires potentiels (qui augmente le numérateur), **le fichage d'une partie significative de la population adulte française** (environ 30 % des plus de quinze ans) **aurait pour meilleur résultat d'améliorer la situation au regard du surendettement d'un peu plus de un pour mille des personnes fichées**. Pour votre rapporteur, cela n'est raisonnable ni au plan des principes, ni au niveau économique. Pour reprendre les termes de l'article 5 de la *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel* signée à Strasbourg le 28 janvier 1981, la création d'un tel fichier n'est une solution ni « *pertinente* », ni « *adéquate* », et elle est « *excessive* » au regard de la finalité qu'elle poursuit, aussi légitime soit celle-ci.

Une seconde considération doit être avancée. Dans l'hypothèse où un fichier des crédits apparaît satisfaisant, la **tentation devient grande de l'élargir à d'autres créances**. C'est ainsi qu'en Belgique, comme l'ont indiqué tous les interlocuteurs de la délégation, le débat ne porte plus désormais sur l'existence même du fichier, dont se félicitent tant les associations de consommateurs, qui n'en avaient pas demandé la création, que l'UPC, qui y était pourtant très opposée à l'origine, mais bien sur son « **enrichissement** » **de données portant sur d'autres lignes du budget des ménages : l'énergie, l'eau, la téléphonie...** Si l'UPC est très favorable à cet élargissement de la CCP, toutes les associations de consommateurs, les parlementaires ainsi que les représentants ministériels rencontrés par la délégation y sont farouchement opposés pour des raisons de... **protection des libertés individuelles**. Mais dès lors que la BNB observe que 30 % des personnes inscrites à la procédure de règlement collectif de dettes

(i.e. procédure de surendettement belge) n'ont aucun crédit en défaut de paiement enregistré dans la centrale, confirmant ainsi que les causes du surendettement ne se limitent pas au crédit, **comment refuser l'extension du fichier à toutes les créances si l'on considère qu'il est indispensable à la lutte contre le surendettement ?** Pour votre rapporteur, ce débat révèle une profonde contradiction idéologique interne : soit on privilégie la protection des libertés individuelles à la lutte contre le surendettement, et l'on doit alors s'opposer à tout fichier positif, soit on fait le choix inverse, et l'on ne peut qu'accepter l'extension du fichier à toutes les créances susceptibles de déséquilibrer les comptes des ménages.

En France, il s'agirait alors d'un fichier de 50 millions de personnes. A lui seul, ce nombre fait frémir. Mais qui peut dire qu'en cas de création d'une centrale des crédits, le débat que connaît aujourd'hui la Belgique, et qui est apparemment loin d'être tranché, ne surgirait pas aussi rapidement ? L'ombre de « *Big Brother* » plane alentour...

● Au-delà du principe, **deux autres remarques peuvent être formulées.** D'abord, les statistiques de la BNB portent sur une période durant laquelle les **risques du crédit**, à la consommation comme immobilier, **ont été les plus bas dans toute l'Union européenne.** Tous les Etats membres ont ainsi connu entre 2003 et 2007 une amélioration sensible en matière d'**incidents de paiement** comme d'**élargissement de l'accès au crédit.** A titre d'exemple, en France, le nombre annuel d'inscriptions supplémentaires au FICP est passé de 143 000 en 2003 (point culminant de la décennie écoulée) à un peu plus de 50 000 en 2007 (point le plus bas) : non seulement les bornes sont exactement les mêmes que celles retenues par la BNB pour étayer sa démonstration, mais **le résultat statistique français est incomparablement meilleur puisque la réduction observée atteint 65 %.** Ainsi, il est tout à fait excessif de prétendre que les évolutions du marché du crédit en Belgique ont pour origine la création de la CCP en 2003, année qui est précisément celle du début d'un cycle de croissance générale du crédit observé partout en Europe. Du reste, c'est ce qu'a concédé à demi-mot M. Jean Hilgers, membre du comité de direction de la BNB, trésorier et responsable de la *Centrale des crédits aux particuliers*, quand, lors de son entretien avec la délégation de votre commission spéciale à Bruxelles, il a affirmé sa conviction que « *si la CCP n'explique pas à elle seule la baisse du taux des incidents de paiement et la hausse de l'accès au crédit observées entre 2003 et 2007, ces mouvements ne s'expliquent pas totalement sans la CCP* ».

Par ailleurs, si l'on entre dans le détail des indications figurant dans le document fourni par la BNB, on peut faire cette très intéressante observation : si la CCP a éventuellement servi à quelque chose, c'est au crédit... immobilier. Il représente près de 30 % du total des contrats inscrits au fichier et, effectivement, la diminution de son taux de défaillances, qui n'était déjà pas très élevé en début de période (2,3 %), est nette puisqu'il passe à 1,6 % en 2008 : ça représente donc une réduction de 30 %. Mais, dans le même temps, le **nombre de défaillances de ce que les Belges appellent « l'ouverture de**

crédit » et qui constitue du crédit renouvelable ou s'y apparente, **a augmenté pour sa part sur la période de... 9,7 % !** Aucun des interlocuteurs de la délégation s'étant rendue à Bruxelles n'a fait état de cette situation. **Si, comme on l'affirme communément, et sans aucun doute non sans raison, c'est le crédit renouvelable excessif qui est la cause principale du surendettement « actif », il apparaît ainsi clairement que ce fichier n'est pas de nature à le limiter.**

Dès lors, pour des raisons tant de principe que de réalité économique, votre rapporteur demeure très réservé et peu convaincu de la nécessité d'avoir une centrale de crédit pour lutter contre le surendettement. Mais s'il fallait un dernier argument pour affirmer sa conviction, il suffirait d'observer dans les statistiques de la BNB que **le nombre des nouvelles demandes de règlement collectif de dettes enregistrées par les tribunaux du travail en Belgique a augmenté de + 8,8 % en 2008.**

Quand, pendant la même année, le nombre des dossiers déposés auprès des commissions de surendettement françaises n'a progressé pour sa part que de + 3,08 %...

● **Pour autant, votre rapporteur a une perception beaucoup plus favorable à l'utilité d'une centrale des crédits aux particuliers** si le but qu'on lui assigne est de **renforcer les conditions de la concurrence sur le marché du crédit.**

Il est ainsi frappant de constater que, parmi les professionnels du crédit, les opposants au fichier sont soit les établissements bancaires, qui disposent eux-mêmes de toutes les informations pertinentes sur leurs clientèles dans leurs propres fichiers, soit les établissements financiers adossés à des banques, qui sont du reste les plus importants du marché et qui gèrent également des fichiers importants, quand ils n'échangent pas certaines de leurs informations, comme ont été autorisés par la CNIL à le faire FINAREF et SOFINCO en septembre 2005 et CETELEM et COFINOGA en novembre 2006. A l'inverse, tous les établissements de crédit favorables au fichier sont des sociétés de moindre envergure, dont la position de marché est plus restreinte et que la faible qualité des informations auxquelles ils peuvent accéder constitue à l'évidence un handicap de développement. Ainsi, **les positionnements respectifs s'appuient sur des considérations concurrentielles évidentes**, les établissements installés répugnant à l'idée de partager avec des challengers, voire de nouveaux entrants, des données qu'ils savent précieuses¹.

Votre rapporteur a du reste constaté que, pour un certain nombre d'établissements financiers étrangers, l'absence de centrale de crédits aux particuliers permettant d'étudier la solvabilité, donc le coût du risque, représente un **particularisme de nature protectionniste** compte tenu du fait que **la France est le seul pays développé qui se dispense d'un tel instrument.**

¹ C'est du reste ce qu'a indiqué à la délégation s'étant rendue à Bruxelles M. Bernard Beyens, président sortant de l'UPC, General Counsel de Citibank Belgium, pour expliquer les réticences initiales de l'UPC.

Dès lors, on a toutes les raisons de penser que **l'absence de fichier est un frein à la concurrence sur le marché du crédit et que la création d'une centrale de crédit viendrait, à l'inverse, activer celui-ci, pour le plus grand bénéfice des consommateurs.**

Dans cette optique, **votre rapporteur considère intéressante l'idée d'instituer en France une centrale des crédits aux particuliers.** Elle lui paraît d'autant plus séduisante que si l'objet de ce fichier est précisément défini comme tel, il interdit par principe un élargissement de la base de données à d'autres types de créances, qui ne sont d'aucune utilité pour renforcer la concurrence sur le marché du crédit aux ménages. Dès lors, les craintes qui sont les siennes quant à l'adéquation de l'outil à son usage en seraient atténuées.

Il s'agirait certes de prendre toutes les dispositions nécessaires pour **éviter les dérives** que l'on connaît dans certains pays, en particulier nordiques ou anglo-saxons, où de tels fichiers sont essentiellement utilisés en matière de prospection et de démarchage des consommateurs. Il conviendrait également **d'assurer la protection des données personnelles** et d'apporter les **garanties** pour éviter les erreurs, notamment d'homonymie, ou les fraudes.

Il n'a ainsi pas échappé à votre rapporteur que **toute la sécurité du système belge repose sur le numéro de la carte nationale d'identité** qui, en Belgique, est un **document obligatoire** (au point que les résidents étrangers se voient également attribuer une carte d'identité dotée du même algorithme numérique). La France, pour sa part, a toujours refusé, pour des raisons de principe, d'attribuer à chaque citoyen ou résident permanent un numéro identifiant unique valable pour toutes les relations entretenues avec les différentes administrations du pays. Ce choix rend bien plus délicat la gestion de la sécurité du système et si des erreurs sont toujours des événements pénibles dans des fichiers limités, que penser de celles qui adviendraient dans un vaste fichier général où seraient recensées toutes les opérations de crédit, erreurs qui pourraient alors interdire à ceux qui en sont victimes de contractualiser dans nombre de domaines ? Il sera à tout le moins indispensable d'examiner cette question de la protection des données avec une attention soutenue le jour où un tel fichier sera créé en France.

Les techniques existent d'ores et pour éviter ces deux types de difficultés. Pour assurer une sécurité maximale, le contrôle du dispositif pourrait être confié à un organisme public en garantissant la bonne application : à l'instar de la Belgique, ce pourrait être la Banque de France, nonobstant ses réticences actuelles. Mais ce choix rendrait nécessaire des procédés technologiques appropriés pour assurer que le fichier est accessible en permanence, soit pour le consulter, soit pour le renseigner, et pas seulement aux horaires d'ouverture de la Banque de France¹.

De ces considérations découlent d'autres interrogations, sur la nature des données enregistrées, sur les coûts d'investissements à prévoir comme sur

¹ En Belgique, la CCP n'est ouverte que du lundi au vendredi de 6 heures à 23h30 (mais pas les jours de fermeture bancaire, qui ne sont pas exclusivement des jours fériés), ainsi que le samedi de 9 heures à 17 heures. Ainsi, toutes les activités commerciales à crédit doivent être normalement interrompues le samedi en fin de journée, précisément au moment du « rush » des clients, et évidemment le dimanche, sauf à ce que les prêteurs prennent d'importants risques.

ceux d'utilisation, sur le financement du dispositif, sur le devenir du FICP actuel et son articulation avec le fichier positif...

On le voit, la création d'une centrale de crédits aux particuliers n'est pas un acte qui peut être décidé sans un minimum d'expertise préalable, ni un encadrement législatif plus prononcé que celui des deux amendements préconisant la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins professionnels. Du reste, la loi belge du 10 août 2001 relative à la Centrale des crédits aux particuliers ne fait pas moins de 34 articles et de trois pages (version française) du *Moniteur belge*.

● Aussi votre commission spéciale a-t-elle approuvé la proposition de votre rapporteur et de votre président consistant, à l'**article 27 bis**, à prévoir que le **principe de la création d'une centrale des crédits aux particuliers**, placée sous la responsabilité de la Banque de France, fasse l'objet d'un **rapport remis au Gouvernement et au Parlement**, dans un délai de **trois ans à compter de la promulgation de la loi**, élaboré par une **commission temporaire d'évaluation de celle-ci** créée par l'**article 33 A**. Ce rapport précisera les conditions dans lesquelles des données à caractère personnel, complémentaires à celles figurant dans le FICP et susceptibles de constituer des indicateurs de l'état d'endettement des personnes physiques ayant contracté des crédits à la consommation, peuvent être inscrites au sein de ce fichier afin d'assurer une meilleure information des prêteurs sur la solvabilité des emprunteurs, dans le respect de la loi *Informatique et libertés* du 6 janvier 1978.

La commission temporaire d'évaluation sera composée de parlementaires (l'un d'entre eux en étant le président) et de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements de crédits et d'associations délivrant du microcrédit, ainsi que des associations familiales ou de consommateurs. Cette collégialité devrait permettre, conformément à l'expérience belge du *Comité d'accompagnement* de la CCP, de rapprocher les points de vues entre les différentes parties prenantes et de parvenir à formaliser les conditions conduisant à la **création d'un fichier des crédits dont les objectifs et les spécificités seraient clairement et précisément définis**.

3. Développer le microcrédit

Le troisième ajout ouvrant une perspective nouvelle au projet de loi vise, à l'**article 18 bis**, à favoriser le développement du microcrédit.

Le microcrédit est un prêt à taux réduit accordé aux populations connaissant des difficultés sociales et exclues de l'accès au crédit. Initialement conçu pour financer des projets professionnels, en particulier par l'*Association pour le développement de l'initiative économique* (ADIE) qui fête cette année son vingtième anniversaire, ce mécanisme a été étendu par la « loi Borloo » du 18 janvier 2005 au financement de projets personnels nécessaires à l'insertion sociale des bénéficiaires. La même loi a par ailleurs cherché à promouvoir le

dispositif global en prévoyant un mécanisme de garantie publique des prêts octroyés par les banques, les établissements de crédit et les réseaux associatifs nationaux partenaires, au travers du *Fonds de cohésion sociale* (FCS), géré par la Caisse des dépôts et doté par l'Etat, pour la période 2005-2009, de 73 millions d'euros (les collectivités territoriales qui le souhaitent pouvant par ailleurs également financer ce fonds).

S'agissant plus précisément du microcrédit personnel, le FCS apporte sa garantie aux établissements bancaires accordant des crédits d'un montant de 300 à 4 000 euros, et jusqu'à 12 000 euros pour les prêts « accidents de la vie », pour une durée habituelle de 48 mois pouvant éventuellement atteindre 60 mois. Cette garantie s'élève jusqu'à 50 % des encours bancaires. Les bénéficiaires de microcrédits personnels bénéficient du concours de réseaux d'accompagnement qualifiés pour toute la durée du prêt.

Or, il apparaît que ce dispositif s'est peu développé. Selon la Caisse des dépôts, 6 000 microcrédits personnels garantis ont été octroyés au 31 décembre 2008, pour un montant total d'environ 13,6 millions d'euros, soit un montant moyen par prêt de 2 280 euros. Pourtant, près de 3,5 millions de personnes sont allocataires de minima sociaux et on estime à 7,5 millions le nombre de celles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. Selon le Médiateur de la République, entre 15 et 20 % des citoyens sont concernés par le malendettement en France. C'est dire le décalage qui existe entre les besoins supposés et les résultats de la loi Borloo en la matière.

Selon un diagnostic établi en mars 2008 par l'*Agence nouvelle des solidarités actives*, les causes de ce manque d'élan du dispositif tiennent notamment, outre la médiocre communication et l'absence de visibilité :

- à la faible rentabilité des prêts octroyés ; ainsi, de nombreux établissements bancaires et de crédit n'ont pas sollicité l'agrément leur permettant de bénéficier de la garantie du fonds, tandis que ceux qui l'ont fait n'ont manifestement engagé cette démarche que par opportunité, pour améliorer leur communication ;

- à l'absence de définition juridique du microcrédit personnel ; cet argument a été notamment souligné lors de son audition par notre ex-collègue Paul Loridant, aujourd'hui secrétaire général de l'*Observatoire de la microfinance de la Banque de France* et membre du *Comité d'orientation du Fonds de cohésion sociale*, auteur d'un rapport à paraître prochainement sur les perspectives de développement du microcrédit social.

C'est pourquoi votre rapporteur a-t-il proposé de modifier l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale afin de définir le microcrédit personnel de façon à lui donner un nouvel essor. Selon cette **nouvelle définition**, qui met l'accent tout à la fois sur l'**objet du crédit**, la **capacité de remboursement des emprunteurs** et l'**accompagnement social dont ils doivent bénéficier**, les prêts garantis par le FCS sont « *les prêts destinés à participer au financement des projets d'insertion accordés à des personnes physiques confrontées à des difficultés* ».

de financement, dont les capacités de remboursement de ces prêts sont jugées suffisantes par les prêteurs et qui bénéficient d'un accompagnement social. Ces prêts sont accordés dans une perspective d'accès, de maintien ou de retour à un emploi. Ils peuvent également être accordés pour la réalisation de projets d'insertion sociale qui ne sont pas directement liés à un objectif professionnel ».

En outre, et il s'agit d'une innovation importante réclamée par les associations partenaires, telles l'ADIE, CRESUS ou le Secours catholique, auditionnées par votre commission, le fonds pourra désormais également prendre en charge des dépenses d'accompagnement des bénéficiaires liées à la mise en œuvre des projets financés par les prêts qu'il garantit, ainsi que les frais afférents à l'évaluation de ces opérations.

Cet article, destiné à donner un nouvel élan au microcrédit, a été jugé préférable à une proposition alternative émanant de **Mme Nicole Bricq** et ses collègues et consistant à accorder un crédit d'impôt aux banques et établissements financiers qui consentent à des personnes physiques dont les ressources sont inférieures à un seuil fixé par décret, sur une durée maximale de dix ans, des « avances remboursables » d'un montant ne pouvant excéder 3 000 euros par foyer fiscal, assorties d'un taux d'intérêt plafonné (par le même décret).

Si la générosité et l'objectif social des auteurs de cette suggestion ne sauraient être mis en doute, force est cependant de constater que leur dispositif est **dangereux** à bien des égards. Il l'est d'abord pour les **finances publiques**, même si, bien entendu, leur amendement était techniquement gagé. Il l'est ensuite pour le **système financier** lui-même : le mécanisme du crédit d'impôt peut susciter en l'espèce des **pratiques bancaires assez éloignées du comportement responsable que le projet de loi entend par ailleurs favoriser** dès lors que le remboursement par l'emprunteur n'est pas indispensable à l'équilibre économique de l'activité du prêteur. Sans esprit polémique et toutes proportions gardées, naturellement, ce dernier se trouve « protégé » comme pensaient l'être, grâce à la titrisation de leurs créances, les titulaires de *subprimes* outre-Atlantique : n'étant pas directement impacté par l'éventuelle absence de remboursements, il peut parfaitement **se passer de vérifier la solvabilité des emprunteurs à qui il accorderait ce type de crédit**. En ce sens, cette proposition était parfaitement contradictoire avec le projet de loi.

Enfin et surtout, celle-ci est **dangereuse pour nombre des « bénéficiaires » eux-mêmes**. Alors qu'à l'évidence, Mme Nicole Bricq et ses collègues visaient certainement des personnes totalement exclues du crédit, rien dans leur dispositif n'en permet de limiter le bénéfice à cette seule catégorie. Ainsi, quand chacun s'accorde à reconnaître que bien des personnes en situation de surendettement sont victime d'un trop grand nombre de crédits qu'elles ne parviennent pas à rembourser, voilà qu'on leur offrirait **la faculté d'alourdir encore leur charge** (certes à des taux d'intérêt réduits et sur des durées très longues) **par un tirage quasi automatique de 3 000 euros supplémentaires**. Le principe de responsabilité poursuivi par le projet de loi ne saurait se satisfaire d'un tel dispositif, au contraire de celui adopté par la

commission spéciale qui, grâce à **l'accompagnement social qu'il conforte doublement**, tend réellement à **promouvoir le microcrédit social**.

B. DES COMPLÉMENTS INDISPENSABLES

Au-delà de ces trois adjonctions, votre commission spéciale a également porté plusieurs profondes améliorations au texte initial du Gouvernement, qui visent à le préciser ou le compléter sur trois sujets essentiels : **l'offre et l'utilisation du crédit sur le lieu de vente, l'information et la protection du consommateur** avant la contractualisation et en cours de contrat, le **fonctionnement de la procédure de surendettement et du FICP**.

1. Clarifier la « zone grise » commerce-crédit

Comme cela a été rappelé *supra* au IV du présent exposé général, deux des propositions de loi déposées au Sénat depuis octobre dernier comportaient des dispositions visant à résoudre le **double problème posé par les cartes de fidélité auxquelles est associée une réserve de crédit renouvelable** et **l'offre de crédit sur le lieu de vente**. En effet, la conjonction de la « fièvre acheteuse » et de « l'argent facile » (en apparence) dans une même unité de lieu et de temps conduit à trop d'exemples de **consommateurs abusés par des offres alléchantes mais déloyales**, entrés dans le crédit quasiment à leur insu, quand ce n'est pas le fonctionnement même de la ligne rechargeable qui leur reste insoupçonné jusqu'au moment où se révèle brutalement la situation de surendettement.

Le Gouvernement s'est également montré préoccupé par le malendettement, le déséquilibre de la relation entre le prêteur et l'emprunteur sur le lieu de vente et la confusion assez fréquente entre utilisation de la carte de fidélité et fonctionnement du compte renouvelable. Sans toutefois reprendre les mesures parfois radicales de certaines des propositions (la distinction physique entre carte de fidélité, carte de paiement et carte de crédit suggérée par celle de Mme Nicole Bricq, l'interdiction de proposer et d'ouvrir un compte de crédit renouvelable dans tout lieu de vente, également suggérée par celle-ci, ou dans les seules surfaces de plus de 1 000 m² comme celle de M. Philippe Marini), le projet de loi comporte des dispositions qui poursuivent le **même objectif de loyauté de la relation commerciale** tout en s'appuyant sur le **renforcement de la responsabilité des acteurs**. Dans cette optique, la mesure consistant à **imposer de manière claire et systématique l'usage au comptant de la carte de paiement/crédit** est essentielle, et votre commission l'a naturellement approuvée sans réserve.

Mais elle a cependant souhaité **renforcer ce volet** sur plusieurs points qu'elle considère tout autant indispensable à un **assainissement des relations**

entre prêteurs, vendeurs et consommateurs, afin de clarifier davantage cette « zone grise », pour reprendre les termes utilisés par Mme Pierrette Crosemarie, rapporteur du CESE, lors de son audition.

C'est ainsi que, sur la **proposition de votre rapporteur**, votre commission spéciale a adopté **six amendements** visant à imposer :

- que la phase dialogue entre prêteur et emprunteur précèdent la conclusion du contrat de crédit se déroule, lorsque le crédit est proposé sur le lieu de vente, dans des **conditions garantissant la confidentialité des échanges** ; cette prescription obligera dans les faits l'enseigne commerciale à prévoir un **espace dédié**, préservé des passages du reste de la clientèle, pour que le prêteur ou l'intermédiaire financier puisse mener avec le consommateur un dialogue serein de nature à éclairer ce dernier ; en tout état de cause, échange et signature du crédit ne pourront dorénavant plus se faire à la va-vite en tête de gondole ou à proximité des rayons, dans un espace totalement ouvert ne satisfaisant nullement à cette exigence nouvelle de confidentialité ;

- que le **prêteur soit responsable de la formation à la distribution du crédit à la consommation et à la prévention du surendettement** des personnes qu'il charge d'agir pour son compte **sur le lieu de vente**, qu'elles soient ses salariés ou des intermédiaires de crédit ; ces personnes devront en outre être inscrites sur un **registre**, tenu par le prêteur à la **disposition de l'autorité de contrôle** sur le lieu de vente ;

- que les **cartes bancaires auxquelles est associée une réserve de crédit renouvelable**, telles que la nouvelle carte *Double Action* du *Crédit Agricole*, soient **assujetties à la même obligation de paiement au comptant « par défaut »** que ce que le texte du Gouvernement prévoit pour les cartes de fidélité/paiement/crédit ; **il serait en effet totalement vain d'établir une législation spécifique à ces cartes de fidélité si, dans le même temps, plus de 50 millions de cartes bancaires étaient susceptibles d'y échapper ;**

- que lorsque l'achat des biens et/ou des services donne lieu à proposition sur le lieu de vente d'un contrat de crédit renouvelable pour le régler, **le consommateur puisse**, si le montant de ses acquisitions **dépasse un seuil fixé par décret, disposer de la possibilité de souscrire une offre de crédit amortissable alternative** ; il s'agit ainsi, comme le préconisait d'une façon différente un article de la proposition de loi de M. Philippe Marini¹, de soumettre les prêteurs et intermédiaires de crédit à l'**obligation de proposer deux offres à leurs clients** afin que ceux-ci puissent librement choisir la formule qui convient le mieux à leurs besoins comme à leurs capacités financières ; le défaut d'une telle remise d'une offre alternative serait sanctionnée par une **amende de 1 500 euros**.

Pour votre rapporteur, cette disposition, dès lors qu'elle est **combinée avec la réforme du taux de l'usure, apparaîtra très vraisemblablement,**

¹ Du reste repris par un amendement de Mme Nicole Bricq et ses collègues examiné par la commission spéciale.

lorsque les effets de la loi seront analysés, comme l'un de ses apports majeurs. En effet, elle porte en germe une **transformation radicale du modèle commercial des établissements de crédit** qui seront doublement contraints, tant par le rapprochement des **coûts des deux types de crédit** que par l'**exigence des consommateurs** attisée par cette obligation légale, d'accorder une **importance nouvelle au crédit amortissable dans leurs comptes de résultats.** Certains des acteurs ont du reste déjà anticipé ce bouleversement du marché du crédit à la consommation, comme en témoigne la récente redéfinition de la stratégie commerciale du groupe LaSer...

En revanche, et eu égard à cet ensemble cohérent de dispositions nouvelles, il n'a pas semblé opportun à votre commission spéciale de donner suite à certaines mesures supplémentaires, qui pourraient du reste avoir pour conséquence pratique de faire disparaître le crédit renouvelable, issue à la fois irréaliste au plan économique et injustifiée au regard de l'intérêt que cette forme de crédit présente pour la très grande majorité des consommateurs.

C'est ainsi, notamment, qu'elle a rejeté un amendement de Mme Nicole Bricq et ses collègues qui **imposait la distinction physique entre cartes de fidélité, cartes de paiement et carte de crédit.** Sans même prendre en considération les effets économiques probablement foudroyants sur l'activité du secteur du commerce qu'une telle mesure engendrerait, il semble à votre rapporteur que **même le consommateur n'y trouverait pas son compte.** Aujourd'hui, la plupart d'entre nous possèdent déjà dans leur portefeuille **entre une demi-douzaine et une dizaine de cartes** : carte bancaire, carte Vitale, carte(s) d'association, de club sportif, de cinéma..., évidemment cartes de fidélité (FNAC, enseignes de la grande distribution, magasins spécialisés...), parfois cartes d'abonnement (transports en commun, parking, *Vélib'* à Paris ou similaire dans d'autres grandes villes...). Si certaines d'entre elles devaient être dédoublées, voire « détriplées », il faudrait prévoir un sac pour les transporter toutes...

La commission spéciale n'a également pas approuvé deux amendements de **Mme Brigitte Bout** et un amendement de **M. Michel Mercier, M. Claude Biver, Mme Muguette Dini** et les membres du groupe UC visant à **étendre à quatorze jours le délai de mise à disposition des fonds**, actuellement maintenu par le Gouvernement à sept jours, comme l'y autorise la directive communautaire. Si ces trois amendements sont compréhensibles en termes de cohérence intellectuelle - puisqu'il maintienne le lien actuel entre délai de mise à disposition des fonds et délai de rétractation, dès lors que ce dernier est porté de sept à quatorze jours par la nouvelle législation -, il est absolument certain que leurs conséquences économiques sur l'activité commerciale, sur le lieu de vente comme par correspondance, seraient extrêmement préjudiciables, notamment dans les zones frontalières. C'est du reste la raison pour laquelle la directive a bien autorisé le *distinguo* entre ces deux délais, le Conseil et le Parlement européens étant parfaitement conscients de cet enjeu majeur.

2. Renforcer l'information et la protection du consommateur

En ce qui concerne la **publicité**, l'**information préalable** du consommateur et sa **protection** tant au moment de la souscription du contrat qu'à son issue, le texte du Gouvernement n'a pas fait l'objet d'un grand nombre de compléments ou rectifications, ni du reste de propositions de modifications. Les raisons en sont simples :

- d'une part, ainsi que cela a été relevé précédemment, les articles correspondants du projet de loi sont très fortement soumis à la **contrainte communautaire** et les **marges de manœuvres sont faibles** ;

- d'autre part, s'agissant de ces dernières, le Gouvernement a spontanément cherché à les **exploiter aussi largement que possible**¹, donnant du reste ainsi satisfaction à un grand nombre des dispositions des propositions de loi déposées par nos collègues ces derniers mois.

• Reste que, à l'initiative de certains de ses membres et de son rapporteur, votre commission spéciale a néanmoins apporté quelques **compléments** ou **précisions** qui lui semblaient **nécessaires** :

- en complétant la **mention légale** « *Un crédit vous engage et doit être remboursé* » devant **figurer sur toute publicité** par la phrase « *Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager* » et en étendant celle-ci aux publicités orales radiodiffusées (amendement de **M. Michel Mercier**, **M. Claude Biwer**, **Mme Muguette Dini** et les membres du groupe UC, sous-amendé par le **Gouvernement**) ;

- en prévoyant de faire figurer ladite **mention légale** également dans la **fiche d'information** à fournir pour chaque offre de crédit (amendement des **mêmes auteurs**) ;

- en garantissant que la **fiche de dialogue** établie « à quatre mains » par le prêteur et l'emprunteur **ne pourra être utilisée par le premier à titre de preuve de la « mauvaise foi » du second**, sauf à ce que les informations qu'elle comporte soient **corroborées par des justificatifs** ; votre **rapporteur** a en effet entendu les inquiétudes exprimées aux cours des auditions, notamment par les représentants des associations de consommateurs, sur la nature de cette fiche et sur les difficultés qu'il y aurait pour le client à la remplir sans aucunes erreurs ni omissions : c'est pourquoi il a soumis à la commission spéciale cet amendement qui, il convient de le souligner, constitue également une réelle **incitation pour les prêteurs à solliciter des justificatifs probants**, sans pour autant les imposer systématiquement ;

- en **obligeant le prêteur à agréer l'emprunteur en toutes circonstances**, la **mise à disposition des fonds valant toutefois agrément**, conformément à la jurisprudence de la Cour de Cassation (amendement de

¹ Il en est ainsi notamment de la mention légale obligatoirement apposée sur toute publicité relative au crédit à la consommation, conformément au texte de l'article L. 311-5 du code de la consommation proposé par l'article 2 du projet de loi.

M. Michel Mercier, M. Claude Biwer, Mme Muguette Dini et les membres du groupe UC, sous-amendé par le **Gouvernement**) ;

- en instituant un mécanisme destiné à éviter que certains opérateurs, tirant prétexte du prélèvement annuel d'une cotisation pour la détention d'un moyen de paiement ou d'une carte de fidélité associée à un crédit renouvelable, parviennent à échapper à la disposition de la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur (dite « loi Chatel »), au terme de laquelle la **non utilisation d'un crédit renouvelable durant trois ans**, sans demande expresse du consommateur de le reconduire, emporte sa **résiliation** (amendement de votre **rapporteur**) ;

- en prévoyant l'insertion d'un **encadré récapitulatif des caractéristiques essentielles du crédit** à la **première page du contrat** (amendement de **M. Laurent Béteille** et de **Mme Brigitte Bout**, sous-amendé par le **Gouvernement**) ;

- enfin, en obligeant le prêteur, au moins une fois par an, à informer l'emprunteur sur le montant du capital restant dû pour chacun de ses crédits (amendement des **mêmes auteurs**, sous-amendé par le **Gouvernement**).

● En revanche, la commission spéciale a rejeté un amendement de **Mme Nicole Bricq** et ses collègues **interdisant de proposer des lots promotionnels liés à l'acceptation d'une offre préalable d'opération de crédit**. Même si, tout comme bien d'autres, votre rapporteur peut être parfois heurté par l'agressivité excessive de certaines publicités dans le domaine du crédit (en qualité comme en quantité), il lui a semblé, après réflexion, que cette suggestion conduisait à la stigmatisation du crédit.

Or, l'**objectif du projet de loi**, auquel il souscrit pleinement, est de **rendre le crédit plus responsable, non de le brider**, bien au contraire. Toutes les mesures du texte ayant pour objet de **clarifier les situations**, de rendre **plus loyale la communication** du prêteur et/ou du vendeur à l'attention du consommateur, vont dans ce sens. De ce point de vue, **les deux plus emblématiques** sont bien :

- celle qui **interdit à toute publicité** « *de laisser entendre que le prêt améliore la situation financière de l'emprunteur, entraîne une augmentation de ressources, constitue un substitut d'épargne ou accorde une réserve automatique d'argent immédiatement disponible sans contrepartie financière identifiable* », disposition que réclamait notamment la proposition de loi de M. Philippe Marini ;

- et surtout celle qui **interdit que des avantages promotionnels soient subordonnés à l'utilisation du crédit lié à une carte de fidélité** : cette réforme majeure devrait mettre un coup d'arrêt aux pratiques détestables auxquelles étaient effectivement soumis les consommateurs les plus fragiles.

En revanche, dès lors que **sont prohibées les pratiques déloyales** consistant à lier artificiellement une activité (un achat de bien ou de services) à une autre (l'usage ou non d'un crédit) par l'offre de promotions ou

d'avantages totalement indépendants de l'acte de crédit, en quoi serait-il légitime d'interdire aux acteurs du secteur du crédit, lorsqu'ils exercent leur profession dans les règles de transparence et de loyauté qui s'imposent, de pouvoir faire **usage d'outils promotionnels et commerciaux** auxquels tous les commerçants ont toujours eu recours, en tous lieux et en tous temps ? La loi instituerait là une discrimination avec les autres activités non seulement incompréhensible au plan économique¹ mais également choquante au niveau des principes puisqu'elle signifierait qu'en tant que tel, le crédit est dangereux, voire néfaste.

● La commission spéciale n'a pas donné davantage suite à divers amendements proposés par **Mme Brigitte Bout**, **Mme Nicole Bricq** et ses collègues, ou encore **M. Claude Biwer** qui, sous des formes parfois identiques, parfois différentes, visaient à imposer la **production de justificatifs au moment de la conclusion du contrat de crédit**. Il lui a semblé que la conjugaison des dispositions initiales du projet de loi rendant obligatoires la consultation préalable du FICP et l'établissement de la fiche de dialogue, et de l'amendement proposé par votre rapporteur pour inciter le prêteur à recueillir des informations probantes, était **suffisante pour vérifier la solvabilité de l'emprunteur**.

● Enfin, elle a également repoussé deux amendements identiques présentés, respectivement, par **Mme Brigitte Bout** et par **Mme Nicole Bricq** et ses collègues, tendant à **inverser l'acte de reconduction du contrat de crédit renouvelable**. Alors qu'en application du droit actuel, que le projet de loi propose de laisser inchangé, l'emprunteur est invité à refuser le renouvellement du contrat par un bordereau-réponse spécialement prévu à cet effet, **les auteurs de ces amendements suggéraient que ce document serve au contraire à accepter expressément l'offre de reconduction**. Il a semblé à votre rapporteur que **cette inversion entraînerait bien plus d'inconvénients que d'avantages**, tant pour les **consommateurs**, que le moindre oubli risquerait de placer dans des conditions délicates et qui seraient astreints chaque année, pour la majorité d'entre eux, à des lourdeurs de procédure excessives, que pour les **prêteurs**, eux aussi affectés par les charges induites ainsi générées. Cette suggestion lui a paru d'autant moins opportune que, par ailleurs, il a favorisé précédemment l'adoption par la commission spéciale de l'amendement de **Mme Nicole Bricq** et ses collègues visant à réduire de trois à deux ans le délai prévu par la loi Chatel du 28 janvier 2005 pour la résiliation automatique d'un compte de crédit renouvelable inactif.

¹ Cette législation ne serait pas seulement préjudiciable aux prêteurs, mais également aux consommateurs : pourquoi un client qui a décidé de contracter un crédit et qui est clairement informé des conditions des offres ne pourrait-il pas bénéficier, au moment de son choix, de taux promotionnels, d'un cadeau ou d'autres avantages commerciaux ?

3. Améliorer davantage encore le fonctionnement de la procédure de surendettement et le FICP

S'il a fait, pour des raisons techniques et rédactionnelles, l'objet de nombreuses modifications formelles, le titre du projet de loi consacré au surendettement et au FICP n'a cependant connu aucunes modifications substantielles. En effet, son contenu, qui comporte nombre des propositions du rapport *Guinchard*, a recueilli l'assentiment global de votre commission spéciale, laquelle ne lui a apporté qu'un nombre limité de compléments de fond **concernant le fonctionnement des commissions de surendettement et du FICP.**

A l'initiative de **M. Laurent Béteille** et de **Mme Brigitte Bout**, elle a tout d'abord conféré le **droit de vote au juriste et au conseiller en économie sociale et familiale** qui, participant aux travaux de la **commission de surendettement** depuis la loi Borloo de 2005, n'y disposaient jusqu'alors que d'une voix consultative. Associée à la diminution de trois à deux du nombre des représentants de l'Etat résultant des regroupements des services extérieurs ministériels en application de la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP), cette **disposition va substantiellement modifier l'équilibre « délibératif » au sein des commissions**, qui va passer d'un rapport de quatre à deux en faveur des représentants de l'Etat à un rapport de trois à quatre en leur « défaveur ». Par ailleurs, le même amendement précise que chaque commission adopte un **règlement intérieur** qui sera **rendu public**.

S'agissant du « **reste à vivre** », sujet délicat qui a été mentionné à plusieurs reprises par diverses personnalités auditionnées par votre commission spéciale, un amendement de **Mme Muguette Dini** ajoute les **frais de garde et de déplacements professionnels** à la liste des dépenses devant, en raison de leur nature largement incompressible, être intégrées à la partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes réservée en priorité au ménage faisant l'objet de la procédure de surendettement. En revanche, la commission spéciale n'a pas retenu un amendement de **Mme Nicole Bricq** et ses collègues qui **imposait la prise en compte des dépenses effectives de l'intéressé et de son foyer** pour déterminer ce « **reste à vivre** ». Il sembl en effet à votre rapporteur **que le caractère social de cette suggestion n'est pas patent**. Bien au contraire, on peut s'interroger sur les raisons objectives qui justifieraient, à titre d'exemple, que les loyers ou les frais de scolarité soient intégralement pris en compte, quelles que soient la superficie et la situation géographique du logement, ou que les enfants soient inscrits à l'école publique ou dans un établissement d'enseignement privé. L'**équité** commande sans aucun doute que ces **frais soient établis forfaitairement par les commissions de surendettement**, dans le cadre de leur règlement intérieur qui, dorénavant, sera **rendu public**, ce qui devrait conduire progressivement à une certaine **harmonisation de leurs pratiques**. En outre, il convient de rappeler qu'elles sont autorisées, au regard des caractéristiques du dossier, à prendre en compte **certaines des dépenses au réel**, allant ainsi au-delà du forfait prévu.

En ce qui concerne la **recevabilité du dossier de surendettement**, votre commission spéciale n'a pas souhaité aller plus loin que ce que prévoit le projet de loi en matière de **suspension des voies d'exécution**. L'amendement de **M. Laurent Béteille** qui prévoyait que celle-ci courait dès le dépôt du dossier, et non à compter de sa recevabilité, a été repoussé, la commission ayant en effet été convaincue de **l'effet d'aubaine qu'une telle mesure ouvrirait pour des débiteurs indécats** qui entendraient profiter du délai de trois mois maximum ainsi ouvert pour organiser leur insolvabilité. En revanche, la commission a adopté une proposition de **Mme Nicole Bricq** et ses collègues emportant le rétablissement des droits à l'aide personnalisée au logement dès la recevabilité du dossier, le déblocage des aides s'effectuant alors au profit du bailleur.

A l'initiative de son **rapporteur**, votre commission a par ailleurs **étendu**, en l'**harmonisant**, à **toutes les phases possibles des procédures**, qu'elles relèvent de la **commission de surendettement** ou du **juge** (homologation, contrôle normal ou procédure de rétablissement personnel, avec ou sans liquidation judiciaire), la possibilité d'inviter le débiteur, si la situation l'exige, à **solliciter une mesure d'aide ou d'action sociale**, notamment une mesure d'accompagnement social personnalisé qui fournit une aide à la gestion des prestations sociales.

La commission spéciale a également suivi votre **rapporteur** qui lui proposait d'instituer une obligation, pour les commissions de surendettement, d'établir leurs **rapports d'activité annuels**, lesquels seront **synthétisés** par la Banque de France dans son rapport annuel au président de la République et au Parlement. Cette mesure devrait, là encore, permettre progressivement **d'harmoniser les pratiques des commissions de surendettement dans l'ensemble du pays**, sans pour autant imposer des prescriptions totalement uniformes qui s'accommoderaient sans doute assez mal de la **diversité tant territoriale que des situations humaines**.

Enfin, en matière de FICP, votre commission spéciale a adopté :

- un amendement de **Mme Brigitte Bout** et **M. Laurent Béteille** tendant à préciser que, conformément du reste à l'état du droit positif, **l'inscription au FICP ne doit pas conduire à ce qu'une personne ne puisse, par ce seul et unique fait, obtenir un prêt ;**

- un amendement de votre **rapporteur** ayant pour objet de prévoir la **traçabilité des consultations du FICP réalisées par les établissements de crédit**, afin que les dispositions obligeant ces derniers à **vérifier la solvabilité de l'emprunteur** avant la conclusion du contrat de crédit ne restent pas lettre morte.

*

* *

Enfin, pour être parfaitement exhaustif, il convient d'indiquer qu'à l'initiative de son président, M. Philippe Marini, votre commission spéciale a inséré un **article 19 bis** ayant pour objet de **ratifier l'ordonnance** n° 2009-106 du 30 janvier 2009 portant commercialisation des produits d'assurance sur la vie et sur des opérations de prévoyance collective et d'assurance, prise sur la base de l'habilitation prévue par l'article 152 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Cette ratification est assortie de **diverses modifications** de l'ordonnance visant notamment :

- à étendre l'exigence d'une information exacte, claire et non trompeuse aux contrats d'assurance sur la vie ou de capitalisation à sortie en rente sans valeur de transfert ;

- à ne pas exclure les adhérents des produits d'épargne retraite « tunnel » en points du bénéfice des dispositions exigeant pour les autres contrats d'assurance vie la communication annuelle des informations clefs, telles que le montant de la valeur de transfert ou le taux de rendement des actifs confiés par les adhérents.

*

* *

En conclusion, votre rapporteur rappelle que la **commission temporaire d'évaluation** créée par l'article 33 A sera chargée de procéder à une évaluation de la mise en œuvre de la présente loi.

A ce titre, elle analysera notamment les conditions dans lesquelles les dispositions de la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédits aux consommateurs ont été transposées dans les autres Etats membres de l'Union européenne et évaluera en particulier l'impact des dispositions de l'article 1^{er} A portant réforme du taux de l'usure et de l'article 18 *bis* relatif au microcrédit sur la distribution du crédit aux particuliers et la prévention du malendettement, ainsi que les effets de la réforme de la procédure de traitement du surendettement des particuliers prévue au titre IV.

Lors du rendez-vous fixé à la fin 2012 pour décider de la création de la centrale des crédits aux particuliers, le Parlement disposera ainsi des éléments permettant de former son jugement en toute connaissance de cause.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} CRÉDIT À LA CONSOMMATION

Ce titre contient l'ensemble des dispositions du projet de loi modifiant le régime juridique applicable aux crédits à la consommation, actuellement codifiées au chapitres I^{er} et III du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, ainsi qu'un article rédactionnel (article 1^{er} B) et un autre (article 13) modifiant les dispositions applicables aux intermédiaires de crédit.

CHAPITRE I^{ER} DÉFINITIONS ET CHAMP D'APPLICATION

A l'article initial unique de ce chapitre, qui définit les principales notions utilisées en droit du crédit à la consommation et délimite le champ couvert par ce droit, votre commission en a ajouté deux autres :

- un article 1^{er} A qui prépare la réforme du calcul du taux de l'usure applicable aux crédits à la consommation ;
- un article 1^{er} B de portée rédactionnelle.

Article 1^{er} A
(*article L. 313-3 du code de la consommation*)

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

Commentaire : cet article réforme le calcul des taux de l'usure applicables aux prêts à la consommation en procédant à une refonte des catégories concernées sur le seul critère du montant des prêts. Le Gouvernement, qui devra fixer les seuils retenus par voie réglementaire, est autorisé à prendre des mesures transitoires pour la mise en œuvre de cette réforme, ainsi qu'en cas de variation exceptionnelle du coût des ressources des établissements de crédit. L'article prévoit en outre la remise au Parlement et au Gouvernement, par un comité *ad hoc*, d'une étude périodique analysant, notamment au regard du mode de fixation des taux de l'usure, le niveau et l'évolution des taux d'intérêt des crédits aux particuliers.

La France fait partie des pays ayant fait le choix de plafonner les taux d'intérêt¹. Ce taux maximal prend le nom de « taux de l'usure ».

Du moins pour les particuliers², **le seuil de l'usure semble le résultat d'un compromis socio-économique** tendant à ce que :

- **les taux-plafonds soient assez élevés** pour permettre aux emprunteurs offrant des garanties réduites d'**accéder** néanmoins **au crédit**, le prêteur étant rétribué à hauteur du **risque**³ encouru (pas de *rationnement* du crédit) ;

- **les taux-plafonds soient suffisamment bas** pour que les **banques**, faute de pouvoir se rétribuer à hauteur de risques élevés, **ne prêtent pas aux emprunteurs les plus fragiles**, dont la précarité se trouverait encore accentuée par un volume accru d'intérêts à rembourser.

Aujourd'hui, ce compromis ne paraît plus équilibré, ce qui appelle l'attention croisée du législateur et du gouvernement, dont la **prudence** doit être **redoublée** dans un contexte de **crise** : si le besoin de protection s'accroît avec les risques de surendettement, la consommation des ménages, dans son ensemble, doit être soutenue en préservant le meilleur accès possible au crédit (voir exposé général).

I. Le droit en vigueur

Les modalités actuelles de **détermination des seuils de l'usure** ne semblent plus aboutir à une situation satisfaisante pour les **prêts à la consommation**⁴ : les **prêts personnels amortissables** font l'objet d'un **rationnement évident** tandis que certains **crédits renouvelables** sont consentis à des **taux qui apparaissent élevés**.

Dans une telle situation, le législateur se doit d'intervenir, mais aussi de mesurer la portée de son intervention, sachant qu'il est « **essentiel que les impacts d'une éventuelle réforme soient mesurés et analysés sereinement** ».

¹ L'existence d'un taux plafond est parfois d'origine législative, comme en France, en Belgique ou en Italie, parfois d'origine jurisprudentielle, comme en Allemagne (où les taux plafonds, d'environ 20 %, sont du même ordre que les taux français). Dans le cas le plus général, il n'existe pas de taux plafond, ce qui est notamment le cas des pays scandinaves et anglo-saxons (aux Etats-Unis, quelques Etats ont cependant décidé de fixer un taux de l'usure dans leur ressort géographique).

² La logique qui suit **vaut plus pour les particuliers que pour les entreprises**, dont il faut davantage encourager la prise de risque. Ainsi, la loi pour l'initiative économique n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 a exclu du champ de la réglementation de l'usure la quasi-totalité des crédits aux sociétés, puis la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 la plupart des crédits consentis aux personnes physiques exerçant une activité marchande. Au final, seuls les découverts en compte accordés à ces deux catégories d'emprunteurs demeurent soumis aux sanctions civiles de l'usure.

³ Le **coût d'un crédit**, c'est-à-dire son taux d'intérêt, comprend le **coût de l'argent** pour l'établissement prêteur, **les frais de dossier** et le **coût du risque** de défaut de l'emprunteur.

⁴ Pour les prêts immobiliers, l'échelle des taux est resserrée et le taux de l'usure situé à un niveau suffisamment faible pour limiter fortement le risque de surendettement, dont les conséquences macroéconomiques et personnelles sont autrement redoutables que pour les prêts à la consommation, en raison de l'importance des montants octroyés.

avant qu'une décision soit prise en concertation avec les professionnels »¹, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ayant par ailleurs demandé conjointement à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale des affaires sociales un rapport sur l'usure, remis le 27 mai 2009 à la commission spéciale, soit un jour avant la date limite de dépôt de ses amendements.

A. Une détermination endogène du taux de l'usure

La règle de détermination des taux de l'usure en France consiste à appliquer une **majoration du tiers** aux taux effectifs moyens² observés au cours du trimestre précédent pour six catégories de prêts aux particuliers.

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 4T2008)	Taux de l'usure au 1/1/09	Taux effectif moyen (au 1T2009)	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 VAT ³ 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 %

Source : Sénat, service des études économiques, et Banque de France

Ce mécanisme, mis en place au commencement des **années quatre-vingt dix**⁴, dénote une **certaine confiance dans les mécanismes du marché** pour déterminer, au regard des pratiques moyennes, ce que peut être une pratique abusive, lesquelles, sous la pression de la concurrence, sont présumées ne pouvoir se généraliser.

¹ Réponse de la Fédération bancaire française à un questionnaire de la commission spéciale.

² Système proche du mécanisme italien, mais différent des systèmes néerlandais ou belge qui se fondent sur une marge nominale ajoutée à un indice de référence.

³ Vente à tempérament.

⁴ Voir infra le C. du II.

Le taux usuraire pourrait ainsi être défini comme « *un taux hors marché, c'est-à-dire tout taux excédant la rémunération des risques assumés par les prêteurs dans la frange risquée du marché* »¹.

Mais il apparaît que les taux de l'usure, ainsi déterminés de façon **endogène**, ne sont pas sans incidence sur les taux moyen pratiqués le trimestre en cours, et donc sur les taux de l'usure du trimestre suivant, créant une **dynamique propre** (qu'on pourrait qualifier d'*itérative*).

B. Une mécanique en partie dévoyée

Pour les prêts supérieurs à 1.524 euros, la divergence croissante des **taux de l'usure** en fonction de la formule de prêt constitue une évolution **préoccupante**.

Par ailleurs, **certains taux apparaissent intrinsèquement élevés**, même si cette approche doit être nuancée au regard des montants prêtés lorsqu'ils sont faibles.

Dans tous les cas, il ne faut pas perdre de vue que la couverture des risques présente un coût et que l'on ne saurait donc peser sur les taux d'intérêts sans accroître les phénomènes d'exclusion du crédit. Si le taux plafond descend, toutes choses égales par ailleurs, le coût du risque se trouve contraint et la frange la plus risquée de la clientèle est alors vouée à l'exclusion. Réciproquement, toute hausse du plafond aboutit renforcer l'accès au crédit, mais alors « *aucune estimation réellement fiable ne permet [aujourd'hui] d'apprécier l'ampleur de l'éviction du crédit à la consommation* »².

1. Une dynamique de « spécialisation du risque » par type de crédit devenue préjudiciable aux consommateurs

Au-delà de seuil de 1.524 euros, **l'écart entre les taux de l'usure** pour les prêts personnels (10 %) et les facilités permanentes (21 %) **paraît très important (11 points)**. Cet écart s'est considérablement creusé au cours des dernières années, sachant qu'il gravitait autour de 3 points au milieu des années quatre-vingt-dix. Les deux graphes suivants montrent ainsi que :

- depuis 1994, **l'écart entre les taux de l'usure en vigueur** concernant, d'une part, **les prêts personnels** d'un montant supérieur à 1.524 euros et, d'autre part, les deux **autres catégories de prêts**, est allé **croissant** (premier graphe) ;

¹ *La réforme de la législation sur l'usure : un premier bilan, Comité consultatif du comité consultatif du secteur financier, décembre 1992.*

² *Rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur les modalités de fixation des taux de l'usure, février 2009, remis le 27 mai 2009 à la commission spéciale.*

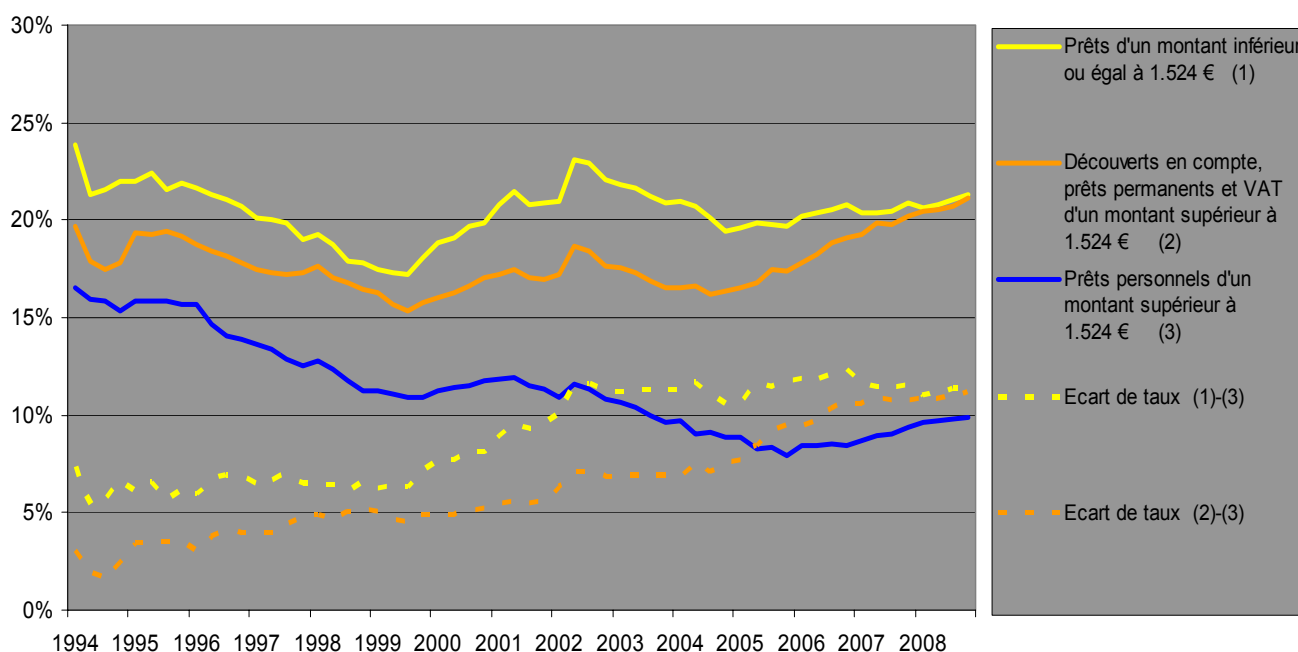
- depuis 1999, l'écart (« *spread* ») entre les **taux moyen des trois catégories de prêt** à la consommation et les **conditions du refinancement bancaire** (Euribor à trois mois¹) a évolué de façon fortement différenciée (second graphe).

Il ressort ainsi que les établissements de crédit ont « **spécialisé** » les **catégories de prêts en fonction du risque** de non remboursement présenté par les clients :

- les **prêts personnels se sont progressivement concentrés sur les clientèles à plus faible risque** (la pente de la courbe bleue est globalement descendante, donc l'écart entre le taux de refinancement et le taux client a baissé, ce qui laisse présumer une diminution de la prime de risque moyenne) ;

- les **prêts permanents se sont progressivement concentrés sur les clientèles à plus forts risques** (la pente de la courbe orange est globalement ascendante, donc l'écart entre le taux de refinancement et le taux client s'est accru, ce qui laisse supposer que le risque moyen² a augmenté).

ÉVOLUTION COMPARÉE DES TAUX DE L'USURE
POUR LES TROIS CATÉGORIES DE PRÊT À LA CONSOMMATION

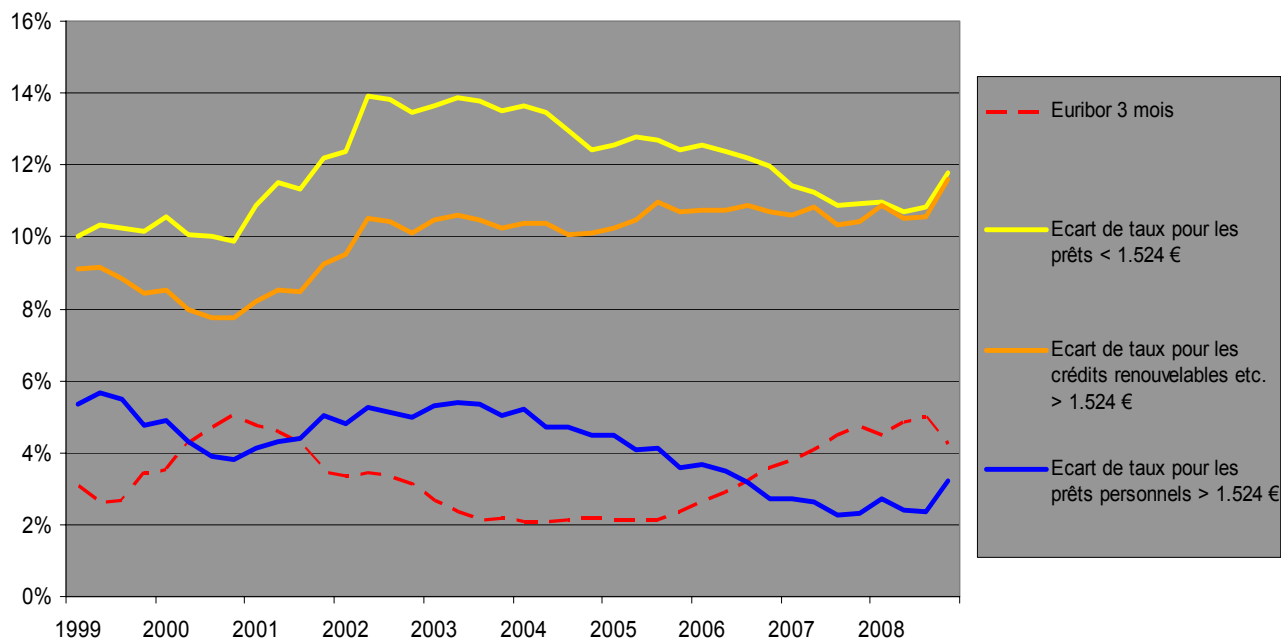


Source : Sénat, service des études économiques - Données Banque de France

¹ L'Euribor (« Euro interbank offered rate ») à trois mois, qui est le taux moyen auquel se refinancent les banques sur le marché interbancaire à une échéance de trois mois, est considéré comme un indicateur relativement central des conditions du refinancement bancaire.

² Ainsi que très probablement, quoique dans une proportion difficile à évaluer, la marge commerciale – voir *infra*.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES « SPREADS » ENTRE LES TAUX MOYENS
DES TROIS CATÉGORIES DE PRÊT À LA CONSOMMATION ET
LES CONDITIONS DU REFINANCEMENT BANCAIRE



Source : Sénat, service des études économiques - Données Banque de France

Ces évolutions différenciées ont été suscitées par le **mode de détermination des taux de l'usure** qui a permis, pour les **prêts renouvelables**, d'augmenter progressivement les taux moyens (plus exactement les *primes de risque* sur ces crédits) à mesure qu'ils se sont « spécialisés » dans les risques élevés et, pour les **prêts personnels**, de diminuer progressivement les taux moyens (*i.e.* les *primes de risque* sur ces crédits) à mesure qu'ils se sont « spécialisés » dans les risques d'un faible niveau.

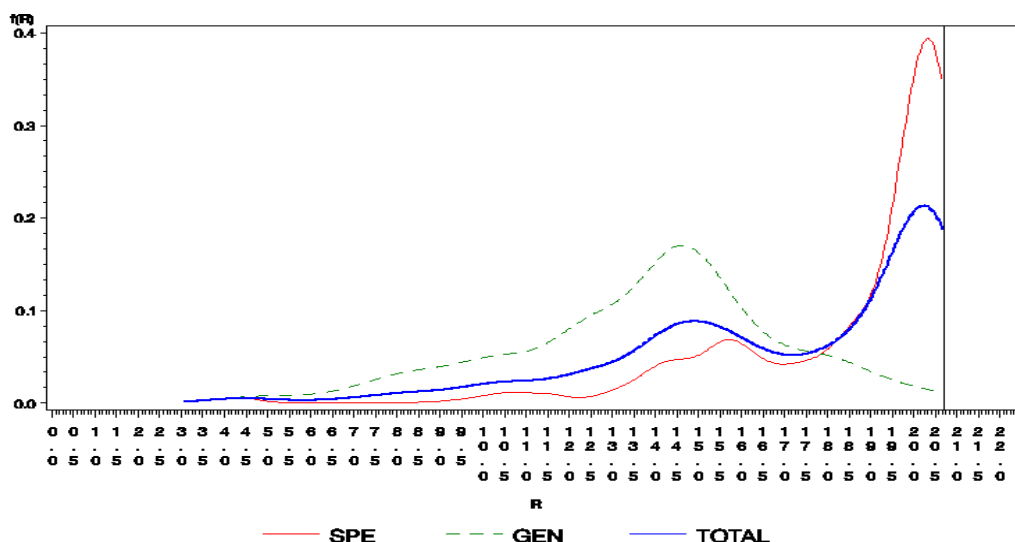
Cette mécanique peut être décrite comme celle de l'« **échelle de perroquet** » :

- concernant les **crédits renouvelables**, certains établissements de crédit ont tendance à « coller », pour une part importante de leur clientèle, au taux de l'usure, car la **concurrence** se fait souvent davantage par la **facilité et la rapidité d'accès au crédit plutôt que par les prix** (taux d'intérêts). Ainsi, il est possible de **couvrir des risques plus importants** par des taux plus élevés (voire de **mutualiser les risques**¹ entre clients dont certains présenteraient des caractéristiques qui les rendraient « naturellement » éligibles à des taux supérieurs aux taux de l'usure) tout en **augmentant les marges (infra)**. Le taux effectif moyen a donc tendance à s'accroître ainsi que, d'un trimestre à l'autre, les taux de l'usure successifs. Il est à noter que seuls les **établissements spécialisés**, qui représentent plus de 80 % de l'encours de

¹ Hypothèse distinguée par le rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales précité, mais qui n'est pas la plus fréquemment évoquée.

prêts renouvelables, sont concernés par cette spécialisation du risque, les banques ayant fait le choix de concentrer leur activité sur la clientèle la plus sûre ;

**DISTRIBUTION DES TAUX DES CRÉDITS PERMANENTS SUPÉRIEURS
À 1 524 EUROS, PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT, SPÉCIALISÉ OU GÉNÉRALISTE**



Source : Banque de France

NB : en abscisse, figurent les taux effectifs globaux gradués de 0 % à 22,5 %

• un mécanisme inverse se met en place pour les **prêts personnels**, essentiellement accordés par les **banques**, où la **concurrence par les taux joue davantage**. La clientèle est alors sélectionnée par les banques pour présenter le moins de risques possible, ce qui exerce une pression à la baisse sur les taux moyen pratiqués et donc sur le taux de l'usure, dont la diminution entraîne une nouvelle baisse du taux moyen *via* l'exclusion d'une nouvelle frange de la clientèle, et ainsi de suite.

EFFETS DE SPÉCIALISATION SELON LE RISQUE : UN « DARWINISME », PAS UN « DÉTERMINISME »

Un effet de spécialisation par le risque n'a pu se produire qu'à partir d'une certaine configuration de départ.

En France, les banques sont traditionnellement spécialisées dans le crédit personnel tandis que dès l'origine, les établissements spécialisés ont produit davantage de crédit renouvelable. Comme le coût de la ressource (accès au refinancement) des établissements spécialisés est supérieur, il en est résulté que le taux moyen des crédits renouvelables était légèrement supérieur à celui des prêts personnels. Ensuite, l'effet d'« échelle de perroquet » a pu jouer.

Pourtant, **toutes choses égales par ailleurs, il semble qu'un prêt renouvelable devrait être moins onéreux qu'un prêt personnel** : avec, pour une « génération » de prêts, des frais fixes et un risque croissant rapportés à un encours qui s'amortit rapidement, les prêts personnels sont *a priori* moins rentables que les prêts renouvelables, dont l'encours s'amortit très lentement tandis que le risque diminue (les risques correspondant aux clients faisant défaut sont provisionnés les premières années, après quoi une « génération » de crédit revolving procure un bénéfice élevé pour de nombreuses années).

On peut juger critiquable que le crédit renouvelable s'écarte d'une conception « vertueuse », à savoir, constituer un instrument ponctuel pour traverser une période financièrement tendue, mais là n'est pas, au fond, le plus grave : un crédit renouvelable ample et bon marché, auquel accèderait une clientèle solvable et à faible risque, serait parfaitement justifiable. Ce contre quoi il faut lutter, c'est bien la spécialisation des risques.

Ces **effets de spécialisation** se retrouvent si l'on cherche à établir un **profil de revenu par catégorie de prêt** : ce sont les personnes disposant des revenus les plus bas qui ont principalement recours aux formules de découverts, prêts permanents et ventes à tempérament (VAT), dont les taux sont en moyenne nettement plus élevés que pour les prêts personnels.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE CRÉDITS NOUVEAUX OU D'AUTORISATIONS DE DÉCOUVERTS PAR CATÉGORIES DE REVENU DES EMPRUNTEURS

	Emprunteurs dont le revenu est < au revenu médian (*)	Emprunteurs dont le revenu est > au revenu médian (*)	Encours total en milliards d'euros (septembre 2008)
Autorisations contractuelles de découvert (**)	67 %	33 %	9
Crédits permanents (**)	46 %	54 %	30
Financements de VAT	62 %	38 %	21
Prêts personnels	30 %	70 %	76

(*) Le revenu annuel médian des emprunteurs s'établissait au 4^{ème} trimestre 2008 à 18.900 euros.
(**) Les proportions sont calculées sur la base d'autorisations cependant que l'encours de fin de période correspond à des utilisations effectives.

Source : Banque de France

Compte tenu de ce qui précède, **le calcul d'un taux de l'usure sur la base du taux moyen pratiqué pour le crédit renouvelable aboutit à un taux probablement excessif, cette forme de prêt incluant intrinsèquement une prime de risque supérieure aux autres formules¹.** Ce problème devient d'autant plus **sensible** que la **crise** pourrait conduire une proportion accrue des ménages à recourir au crédit renouvelable pour satisfaire des besoins de base.

En revanche, **une majoration du taux moyen cantonnée au tiers pour les crédits personnels interdit aux banques de consentir ce type de prêts à certains ménages néanmoins susceptibles de recourir au crédit renouvelable²,** mais à des taux bien plus élevés que s'ils avaient pu obtenir un crédit affecté avec une prime de risque ajustée à leur situation, la majoration par rapport au taux moyen dût-elle excéder sensiblement 33 %.

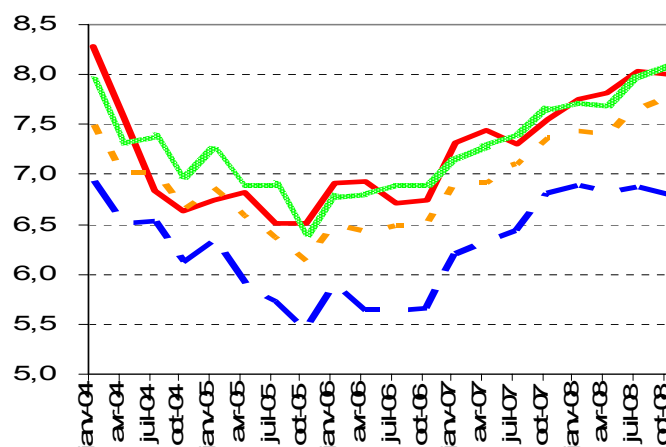
¹ La différence de prime de risque entre crédit renouvelable et prêt personnel est cependant inférieure à la différence entre les taux moyens pratiqués, les frais de gestion étant plus élevés pour le crédit renouvelable compte tenu de la relative modicité des montants en cause.

² De nombreuses personnes auditionnées par la commission spéciale ont déploré la fréquence de ce type de trajectoire.

Le graphe suivant montre ainsi que les trois-quarts des emprunteurs ayant les revenus les plus bas sont éligibles à des taux moyen relativement homogènes et assez proches du taux de l'usure pour les **prêts personnels**, ce qui laisse présumer d'un **effet de rationnement**.

TAUX EFFECTIF GLOBAL MÉDIAN PAR QUARTILES DE REVENUS DES EMPRUNTEURS POUR LES PRÊTS PERSONNELS D'UN MONTANT SUPÉRIEUR À 1524 EUROS

Taux appliqué en %



Note explicative : la courbe rouge décrit le taux appliqué aux 25 % des emprunteurs ayant les revenus les plus bas (*premier quartile*), la courbe verte le taux appliqué aux 25 % des emprunteurs dont les revenus sont supérieurs au premier quartile et inférieurs au revenu médian (*deuxième quartile*), la courbe pointillée jaune le taux appliqué aux 25 % des emprunteurs dont les revenus sont supérieurs au revenu médian mais inférieurs à ceux des 25 % des emprunteurs ayant les plus forts revenus (*troisième quartile*), le taux appliqué à ces derniers (*dernier quartile*) étant décrit par la courbe pointillée bleue.

Source : Banque de France

Cette présomption se trouve corroborée par l'examen de la distribution des taux d'intérêt des prêts personnels, qui montre une **forte concentration de prêts au voisinage du taux de l'usure**¹.

*

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 condition fondamentalement usuraires** à des personnes² 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 Voir le rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur les modalités de fixation des taux de l'usure, février 2009.

² La catégorie des « near-prime » composée, par exemple, de personnes disposant d'un emploi mais non salariées, connaîtrait ainsi fréquemment cette trajectoire.

Enfin, certains consommateurs sont dirigés vers telle ou telle catégorie de prêt (personnel ou renouvelable) non pas à raison de leurs besoins ou de leurs désirs, mais à raison des risques qu'ils présentent¹.

Dès lors, il semble indiqué :

- de **mener une politique de l'usure différenciée** selon le compartiment du crédit aux particuliers concerné, car les différentes formules correspondent à des clientèles devenues trop segmentées en fonction des risques qu'elles présentent pour les prêteurs **-sauf à unifier ces catégories pour la détermination du taux de l'usure ;**

- en particulier, de **faciliter l'accès des ménages présentant un risque moyen aux prêts personnels** en augmentant le taux-plafond s'appliquant à ces catégories de prêts. Dans cette hypothèse, il convient de garder à l'esprit que la logique commerciale bancaire de dérivation de leur clientèle vers les filiales proposant du crédit renouvelable est puissante.

2. Des taux parfois peu flexibles à la baisse

Si le « calcul économique » du banquier montre aisément que les prêts d'un faible montant sont nécessairement consentis à un taux élevé, le caractère excessif de certains comportements de marge n'en est pas moins décelable.

a) Des taux élevés globalement justifiables pour les « petits » prêts

Un taux de l'usure supérieur à 20 % pour les **prêts d'un faible montant, inférieur à 1.524 euros**, ne doit pas étonner. En effet, plus le montant emprunté diminue, plus le taux d'intérêt rémunère non pas tant le loyer de l'argent et le coût du risque que les frais fixes qui s'avèrent, en proportion, plus onéreux.

Le rapport « Athling » sur le crédit renouvelable cite l'exemple de l'acquisition d'un bien d'un montant de 600 euros, intégralement financé par un crédit renouvelable en 12 mensualités² avec un TEG de 20 %. Il ressort que les frais financiers (le coût de l'argent pour la banque) ne représentent que 20 % des intérêts perçus. La marge dégagée après impôts sur les sociétés s'établit à 17,27 euros pour l'année et, au final, le montage s'avérerait déficitaire si le taux d'intérêt était inférieur à 16 %.

¹ M. Philippe Lemoine, Président de Laser Cofinoga, estime ainsi que 15 % de la population serait « condamnée au crédit renouvelable ».

² Les 11 premières mensualités sont de 55,58 euros et la dernière de 49,50 euros.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA DÉCOMPOSITION DE LA MARGE DÉGAGÉE
POUR UN PRÊT RENOUVELABLE DE 600 EUROS REMBOURSÉ EN 12 MOIS

Postes	Montant
+ Montant des intérêts payés par le client	66,96 €
- Frais financiers	13,39 €
- Frais de fonctionnement	21 €
- Coût du risque	6 €
- Impôts sur les sociétés	9,3 €
Marge dégagée après Impôts sur les sociétés	17,27 €

Source : rapport « Athling », étude de cas communiquée par un établissement de crédit spécialisé

b) Certains comportements de marge probablement exagérés

La rentabilité du crédit à la consommation est, en France, bien supérieure à celle des crédits au logement, ces derniers faisant figure de « produits d'appel » visant à fidéliser la clientèle : « *le marché du crédit à l'habitat français constitue l'un des marchés les plus concentrés mais aussi l'un des plus concurrentiels. En effet, les banques françaises acceptent en général de réduire au minimum les marges sur ces crédits pour attirer et fidéliser la clientèle, tout en développant parallèlement d'autres produits et services variés, plus rémunérateurs* »¹.

Certes, la concurrence s'est manifestement accrue ces dernières années pour les prêts personnels. Mais il ne semble pas qu'on puisse en dire autant des prêts renouvelables. D'après le BIPE², « **en termes de « return on equity » (RoE), cela se traduit par des performances plus élevées en ce qui concerne le crédit renouvelable que pour les prêts personnels et aussi, compte tenu de la différence dans le montant des capitaux immobilisés, des taux de rendement plus élevés quand la distribution du crédit se fait sans recourir à un réseau que dans le cas d'une distribution utilisant des agences. Dans le premier cas, des RoE supérieurs à 20 % ont été mentionnés par certains de nos interlocuteurs. Il n'est donc pas étonnant de constater l'importance de la contribution de l'activité « crédit à la consommation » au**

¹ Rapport annuel de la commission bancaire pour l'année 2007.

² « La demande des ménages en matière de crédit à la consommation et les ajustements nécessaires pour y répondre », janvier 2006, rapport réalisé par le BIPE et présenté par M. André Babeau pour le Comité consultatif du secteur financier.

résultat consolidé des groupes dans lesquels cette activité est significativement développée ».

En raison de l'absence de données financières globalisées sur le sujet, il est impossible de quantifier ce diagnostic. Mais **l'évolution des taux pratiqués corrobore les observations qui précèdent.**

- Pour les **prêts inférieurs à 1.524 euros**, l'écart entre les taux moyens pratiqués et les conditions du refinancement bancaire est passé de 10 points en 2000 à 11 points en 2008 (voir graphe *supra* intitulé « *Evolution comparée des « spreads » entre les taux moyens des trois catégories de prêt à la consommation et les conditions du refinancement bancaire* »).

On ne saurait affirmer, à ce stade, que cette évolution souligne une modification des comportements de marge, car elle peut aussi bien souligner une prise de risque légèrement accrue auprès des emprunteurs ou la baisse du montant moyen *réel* emprunté (la limite de 1.524 euros connaît une érosion monétaire qui ne s'applique pas aux frais fixes). Toutefois, **la diminution de l'Euribor à trois mois entre 2001 et 2004 ne s'est pas accompagnée d'une diminution parallèle des taux moyens pratiqués**, ce qui montre qu'ils présentent un problème de flexibilité à la baisse, trahissant peut-être un défaut de concurrence. Cependant, la remontée des taux du marché monétaire, à partir de la fin 2005, ne s'est pas accompagnée, réciproquement, d'une hausse équivalente des taux moyens pratiqués : il n'y a donc pas eu ici d'« effet de cliquet » jouant au détriment du consommateur.

- La **situation est plus préoccupante pour les crédits renouvelables d'un montant supérieur à 1.524 euros**, pour lesquels le resserrement des conditions du marché monétaire, après 2005, a entraîné une hausse sensible des taux moyens pratiqués, marquant un « **effet de cliquet** » **préjudiciable aux consommateurs.**

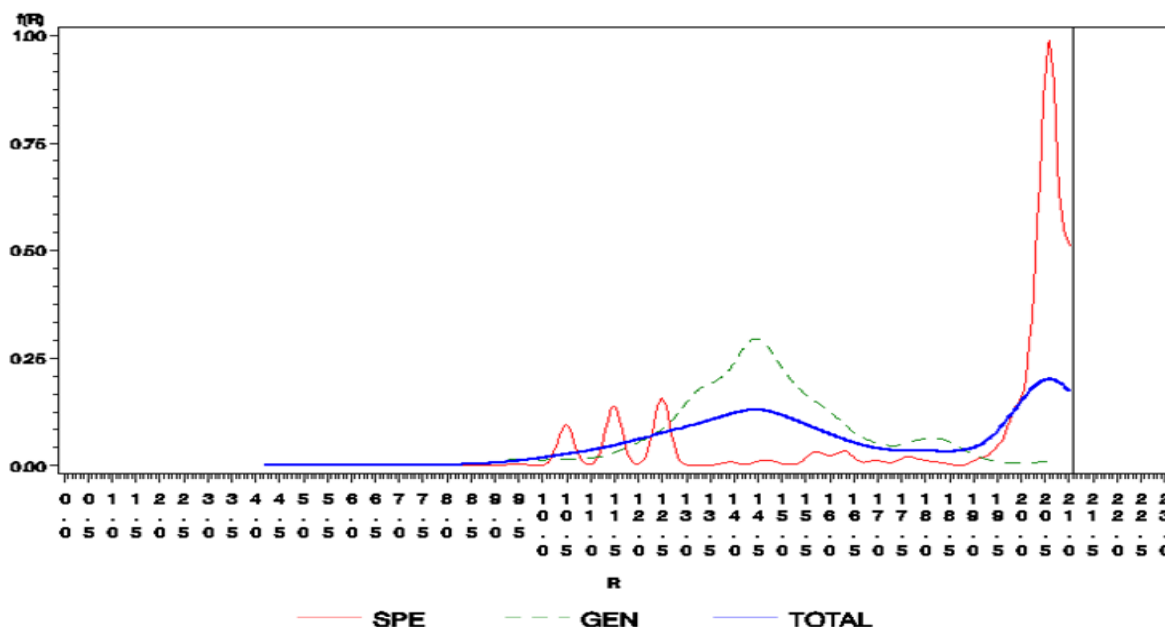
- Enfin **toutes catégories confondues**, la **tendance haussière des taux d'usure applicables aux crédits à la consommation au cours des deux derniers trimestres écoulés** se situe désormais en **complète opposition avec la détente du loyer de l'argent intervenue depuis l'automne 2008** en lien avec les abaissements successifs des taux directeurs de la Banque centrale européenne.

Il semble donc que **le phénomène de l'« échelle de perroquet » peut se prolonger même lorsque le loyer de l'argent est orienté à la baisse**, analyse partagée par la Banque de France qui observe que « *cet effet contribue (...) à une certaine inertie des taux débiteurs dans la transmission des inflexions de la politique monétaire et des changements de taux directeurs et des taux de marché* ».

Par ailleurs, la **distribution des prêts par taux** fait apparaître des zones de concentrations successives pour les établissements spécialisés, qui peuvent être ainsi interprétés : les tarifs s'y imposeraient davantage aux

consommateurs qu'ils ne feraient l'objet d'une individualisation en fonction des risques dans un contexte concurrentiel¹.

**DISTRIBUTION DES TAUX DES CRÉDITS PERMANENTS
INFÉRIEURS À 1 524 EUROS PAR RAPPORT AU TAUX DE L'USURE
PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT SPÉCIALISÉ OU GÉNÉRALISTE**



Source : Banque de France

NB : en abscisse, figurent les taux effectifs globaux gradués de 0 % à 22,5 %

C. Le devoir d'intervention du législateur

Conformément aux termes de l'article L. 313-3 du code de la consommation (voir l'encadré page suivante), la loi se borne à prévoir que le taux de l'usure représente quatre tiers du taux moyen pratiqué mais laisse l'**autorité administrative** libre de **déterminer les catégories de prêts** concernées et les seuils y afférents². Ainsi, **ce ne sont pas forcément les pistes d'amélioration les plus novatrices, ou celles dont les effets sont les plus puissants, qui impliquent l'intervention du législateur.**

Par ailleurs, ainsi qu'on le verra, si les **pistes d'améliorations** apparaissent relativement **nombreuses**, il est souvent **difficile d'envisager clairement l'étendue de leurs effets** - certaines d'entre elles étant par ailleurs susceptibles de se combiner - sur la structure de l'offre de crédit et les taux d'intérêt pratiqués, **surtout dans une vision dynamique**³.

¹ Selon le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur les modalités de fixation des taux de l'usure (février 2009), « la tarification n'est pas directement liée au niveau de risque des emprunteurs ».

² Actuellement déterminées par un arrêté du 24 août 2006.

³ Difficulté essentiellement liée au mode itératif de détermination du seuil du taux de l'usure.

ARTICLE L. 313-3 DU CODE DE LA CONSOMMATION¹

« Constitue un prêt usuraire tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est consenti, de plus du tiers, le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements de crédit pour des opérations de même nature comportant des risques analogues, **telles que définies par l'autorité administrative après avis du Comité consultatif du secteur financier.**

« Les crédits accordés à l'occasion de ventes à tempérament sont, pour l'application de la présente section, assimilés à des prêts conventionnels et considérés comme usuraires dans les mêmes conditions que les prêts d'argent ayant le même objet.

« Les conditions de calcul et de publicité des taux effectifs moyens visés au premier alinéa sont fixées par la voie réglementaire. (...) »

A cet égard, voici la réponse donnée par la Banque de France à une demande de simulation formulée par votre commission spéciale :

« La mise en place de simulations dynamiques est autrement problématique puisqu'elle requiert de faire des hypothèses sur le comportement des banques en matière d'offre de crédit (volume et taux) en réaction à la création de nouvelles catégories. En particulier, s'agissant de la politique de distribution de prêts personnels aux ménages les plus modestes en lieu et place de crédits permanents, les conséquences, sur le volume de crédit disponible, d'un regroupement sur un seul établissement de crédits aujourd'hui répartis généralement entre plusieurs établissements ne peuvent pas être évaluées par la Banque de France, qui ne connaît pas les encours par débiteurs et ne dispose au mieux que des informations individuelles par crédit (par exemple, s'agissant des crédits permanents, sont disponibles les crédits ouverts et non les utilisations).

« De même, l'évolution dans le temps du taux de l'usure dépendra de la tarification des établissements en fonction du risque attaché aux différentes catégories de clientèle et de la déformation des taux moyens qui en résultera. »

Dès lors, le législateur doit-il forcément intervenir aujourd'hui, compte tenu de la complexité des enchaînements en jeu et des problèmes de visibilité qu'engendrerait toute réforme du taux de l'usure ?

Il pourrait légitimement « choisir de ne pas choisir », c'est-à-dire, en l'espèce, de ne pas s'approprier la définition des catégories de prêts en les faisant remonter au niveau législatif, car il risquerait de fixer des normes dans un domaine à la fois très technique et évolutif pour lequel des interventions successives pourraient s'avérer indispensables, alors même que le travail d'expertise ne peut être aujourd'hui considéré comme achevé.

¹ Cette disposition provient initialement de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité, qui a introduit une règle de majoration du quart, portée au tiers par la loi Neiertz du 31 décembre 1989. Auparavant, le décret-loi du 8 août 1935 avait défini ce taux comme « celui qui dépasse de plus de la moitié le taux moyen pratiqué dans les mêmes conditions par des prêteurs de bonne foi pour des opérations de crédit comportant le même risque ». L'application de ce texte imprécis s'était avérée difficile. A noter que le texte de 1966, depuis introduit dans le code de la consommation, a été plusieurs fois modifié, notamment pour exclure la plupart des catégories de prêts destinés aux entreprises de la législation sur l'usure.

Pour autant, **le Parlement** demeure parfaitement dans son rôle en **précisant au pouvoir réglementaire les principes généraux** s'appliquant à son action. Nous verrons qu'il en va ainsi **des règles concernant la détermination des catégories de prêts**, de telle sorte que le pouvoir réglementaire emprunte la direction jugée bonne par la représentation nationale, dont votre commission spéciale estime qu'elle devrait être la suivante : **atténuer une spécialisation du risque par catégorie de prêts** (prêts personnels pour les clients présentant un risque faible, crédit renouvelable pour les autres emprunteurs) **devenue excessive, notamment en refondant les catégories de prêt sur le seul critère des montants accordés.**

II. Le texte de la commission spéciale

L'objectif est clairement identifié : mettre un terme à un mouvement de sélection des risques par catégorie de prêts devenu préoccupant en ce qu'il aboutit à un rationnement des prêts personnels devenue préjudiciable aux consommateurs et autorise des taux comparativement très élevés pour les crédits renouvelables.

Dans cette perspective, il semble que s'imposent, outre une réévaluation « technique » de 1.524 euros à 3.000 euros du seuil monétaire, **la fusion, pour la détermination du seuil de l'usure, des différents types de prêts situés au-delà de ce seuil.**

Il serait ainsi **mis un terme à ce qui semble la principale cause des difficultés rencontrées sur le marché du crédit à la consommation.** Mais ce dernier devra, cependant, demeurer sous surveillance.

A. Procéder à une réévaluation de seuil

Le franchissement du seuil de 1.524 euros entraîne des effets puissants en matière de détermination du taux de l'usure. Or, ce **seuil** correspond à la conversion d'un montant de 10.000 francs¹ au moment du passage à l'euro.

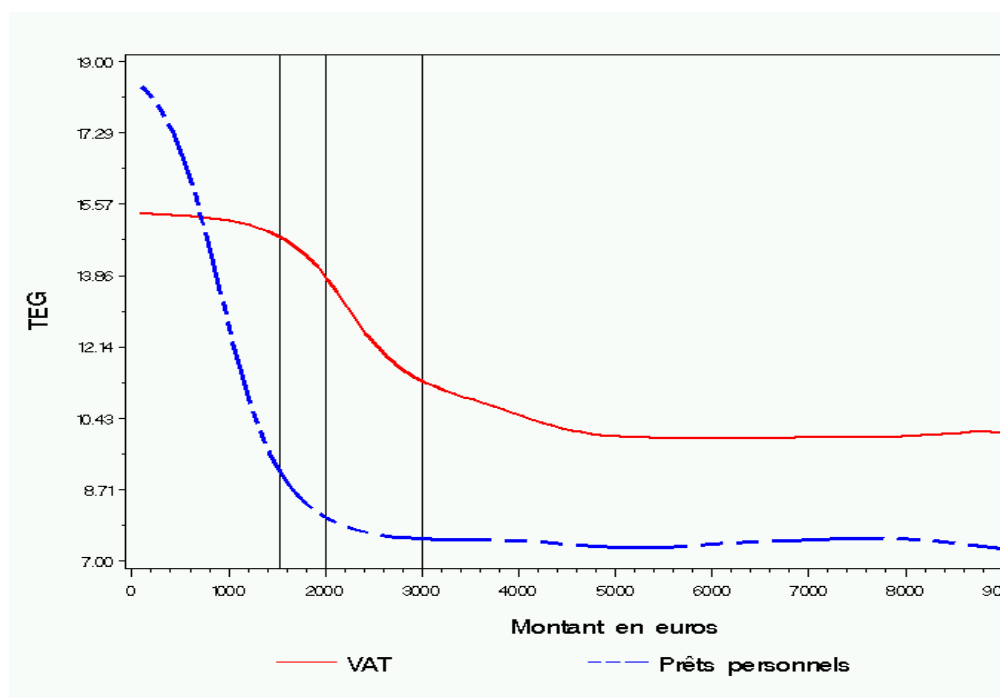
En réalité, il **n'a pas été revalorisé depuis près de vingt ans**, ce qui laisse supposer que, pour une frange importante de prêts personnels dont le montant lui est supérieur, le taux de l'usure pourrait être devenu insuffisant. Il existe, très probablement, un effet de **rationnement important** pour les **prêts personnels de petit montant, mais supérieurs à 1.524 euros**², puisque le taux de l'usure passe alors de 21 % à 10 %.

¹ Seuil fixé par un arrêté du 25 juin 1990.

² Le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGAS précité sur les modalités de fixation des taux de l'usure souligne l'impact négatif d'un seuil devenu trop bas :
- pour le microcrédit (le montant médian des prêts amortissables de l'Association pour le développement de l'initiative économique [ADIE] se situe aux alentours de 2.350 euros) ;

D'après la banque de France, son montant pourrait être aisément porté à **3.000 euros**, montant au-delà duquel les taux moyens observés se stabilisent pour les prêts personnels.

**COURBE DES TAUX EN FONCTION DU MONTANT :
FINANCEMENT DES VENTES À TEMPÉRAMENT ET PRÊTS PERSONNELS**



Source : Banque de France

On pourrait craindre que cette mesure n'ait pour effet d'abaisser le taux de l'usure pour les « petits » prêts, engendrant un effet de rationnement pour ce type de crédit dont les frais fixe représentent une proportion importante de la somme empruntée et dont la rentabilité n'est donc permise qu'à la condition de pouvoir fixer le taux d'intérêt à un niveau relativement élevé¹.

Mais une étude de la Banque de France (voir tableau *infra* intitulé « Incidences d'une refonte des deux catégorie de prêts à la consommation situées au dessus du seuil, porté de 1.524 euros a 3.000 euros ») montre qu'en conséquence de la mesure, **le taux de l'usure ne baisserait que d'un demi-point pour les prêts renouvelables**, le risque de rationnement apparaissant, dès lors, très faible.

- pour les prêts sur gage, qui se voient appliquer les conditions d'usure des prêts personnels, obligeant les établissements de crédit municipaux à pratiquer des taux très élevé en deçà du seuil pour mutualiser les risques.

¹ Notons ainsi que, sur la base d'un coût de gestion de 80 euros, le taux d'intérêt d'un prêt destiné à l'acquisition d'un bien de 8.000 euros comprend 1 point destiné à couvrir ces frais, mais pas moins de 10 points pour l'acquisition d'un bien de 800 euros.

En revanche, selon la même étude, le **taux de l'usure** se trouverait **rehaussé** de 9,5 % à plus de 20 % pour les **prêts personnels** compris entre 1.524 euros à 3.000 euros. Cela **renforcerait considérablement l'accès** à ce type de prêt dans cette gamme d'emprunt.

Au total, le rehaussement du seuil de 1.524 euros pour la détermination du taux de l'usure des « petits » prêts constitue aujourd'hui **une nécessité dont le constat est largement partagé, que le gouvernement¹ compte ainsi mettre en œuvre par voie réglementaire².**

B. Ne plus différencier le taux de l'usure selon la nature des prêts

Afin de lutter contre une tendance devenue exagérée à attribuer telle catégorie de prêt en fonction des risques présentés par l'emprunteur, et tout en **conservant** le principe d'une **détermination endogène du taux de l'usure** (c'est à dire en référence à la moyenne des taux pratiqués), plusieurs solutions sont envisageables, dont une semble se détacher en raison de son efficacité.

1. L'abaissement uniforme des taux de l'usure : une solution à l'efficacité incertaine

Le « coefficient de l'usure » actuellement fixé à 4/3 pourrait apparaître tout simplement excessif puisqu'il aboutit, sur la base de taux moyens approchant 16 % pour les crédits renouvelables, à des taux de l'usure autorisant des taux supérieurs à 20 %.

Mais une baisse uniforme du taux de l'usure s'appliquerait aussi aux prêts personnels, qui font déjà l'objet d'un rationnement.

a) La baisse du « coefficient de l'usure »

Le **Médiateur de la République³** propose de rapporter le taux de l'usure de 4/3 (soit une majoration de 33 %) à 1,20 (majoration de 20 %) du taux effectif moyen, ce qui, aujourd'hui, conduirait à la grille de taux figurant page suivante.

¹ *Audition par la commission spéciale de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, en date du 27 mai 2009.*

² *Le seuil est actuellement fixé par l'arrêté du 24 août 2006 fixant les catégories de prêts servant de base à l'application de l'article L. 313-3 du code de la consommation et de l'article L. 313-5-1 du code monétaire et financier, relatifs à l'usure.*

³ *Proposition de réforme 08-R027 en date du 6 janvier 2009, reprise par un amendement de Mme Brigitte Bout examiné lors de la réunion de la commission spéciale, de même qu'un amendement de M. Claude Biwer suggérant pour sa part de fixer le coefficient à 1,10.*

NOUVEAUX TAUX DE L'USURE EN APPLICATION D'UNE
MAJORATION DE 20 % DU TAUX EFFECTIF MOYEN

	Taux effectif moyen (au 1 ^{er} trimestre 2009)	Taux de l'usure au 01/04/09	Taux de l'usure selon la proposition du Médiateur de la République
Prêts d'un montant inférieur ou égal à 1.524 €	16,02 %	21,36 %	19,22 %
Découverts en compte, prêts permanents et financement d'achats ou de VAT ¹ d'un montant supérieur à 1.524 € et prêts viagers hypothécaires	15,69 %	20,92 %	18,83 %
Prêts personnels et autres prêts d'un montant supérieur à 1.524 €	7,53 %	10,04 %	9,04 %

On ne peut garantir qu'une telle mesure emporte, à terme, plus d'avantages que d'inconvénients :

- du côté positif, il se produirait **une baisse du taux de l'usure², voire du taux moyen**, pour les crédits renouvelables. Mais certains des profils auxquels est appliqué un taux compris entre le nouveau taux (120 % du taux moyen) et l'ancien (133 % du taux moyen) seraient exclus du crédit car **les prêts renouvelables se recentreraient sur une clientèle présentant des risques inférieurs**. Il est possible que d'autres profils, auxquels s'applique un taux compris entre 120 % et 133 % du taux moyen, demeurent éligibles au premier taux si les marges pratiquées le permettent. Quoiqu'il advienne, une pression à la baisse s'exercerait sur le taux moyen.

Cependant, cette baisse s'effectuerait dans une proportion difficile à évaluer car il n'est pas certain que les types de clientèles auxquelles étaient appliqués des taux inférieurs à 120 % du taux moyen voient leur situation inchangée : certains établissements ou groupes d'établissements pourraient adopter un **comportement de restauration de marge** ou de **mutualisation des risques** qui entraînerait l'application de taux moyens plus élevés à ces clients, si bien que la dynamique de l'« échelle de perroquet » pourrait s'enclencher à la hausse... Au total, le **prêt renouvelable demeurerait probablement un compartiment coûteux**.

- surtout, du côté négatif, les **prêts personnels** feront l'objet d'un **rationnement encore plus important, si bien qu'aucune dynamique de « désécialisation du risque » par type de crédit ne semble susceptible de pouvoir s'enclencher**.

¹ Vente à tempérament.

² Au 2^{ème} trimestre 2009, le taux de l'usure serait ainsi ramené de 20,92 % à 18,8 %, ce qui demeure intrinsèquement élevé.

b) La mise en place d'une marge d'usure fixe

Un tel dispositif, suggéré par le rapport du BIPE précité¹ et préconisé par le président du *Comité consultatif du secteur financier* (CCSF), consisterait à remplacer un coefficient multiplicateur par l'**addition d'une marge fixe aux taux effectifs moyens constatés** pour les trois catégories de prêts à la consommation.

Cette réforme semblerait **prudente** dans la mesure où elle permettrait une **évolution mesurée des taux**, tout en allant dans la bonne direction pour toutes les catégories (par exemple, avec une marge fixe de 3 points, les prêts permanents et les « petits » prêts seraient limités à 19 % mais les prêts personnels pourraient atteindre 10,5 %). Toutefois, elle n'aboutirait pas de façon certaine à une désécialisation du risque suffisante, et le système demeurerait exposé à l'enclenchement de la dynamique de l'« échelle de perroquet ».

2. La modulation des taux de l'usure : une solution envisageable

Les deux pistes ici envisagées ici permettraient, dans un premier temps, de réduire sensiblement les écarts de taux, mais cet effet pourrait ne pas s'avérer durable.

a) Avec des coefficients différenciés

Au-delà du seuil de 1.524 euros (le cas échéant rehaussé à 3.000 euros), il serait simultanément envisageable :

- d'augmenter le coefficient déterminant le taux de l'usure pour les prêts personnels (par exemple de 1,33 à 1,5), ce qui permettrait d'atténuer le rationnement dont ils font actuellement l'objet ;

- de revoir à la baisse ce coefficient pour les crédits renouvelables (par exemple de 1,33 à 1,2), ce qui engendrerait, à terme, une diminution du taux de l'usure peut-être un peu plus forte que celle résultant immédiatement de la seule modification du coefficient, car le taux effectif moyen pourrait aussi s'orienter à la baisse.

Au total, une « désécialisation du risque » pourrait advenir, à condition toutefois que la dynamique de l'« échelle de perroquet », ci-dessus évoquée, ne s'enclenche pas à la hausse pour les prêts renouvelables.

b) Avec des marges d'usure différenciées

Il serait encore envisageable, si l'on juge la solution proposée par le président du CCSF (*supra*) trop « timide », de différencier la marge additive en

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

la portant, par exemple, à 5 points pour les prêts personnels et en la réduisant à 2 points pour les autres catégories.

Ici encore, pourrait advenir une « déspecialisation du risque » plus sensible, mais elle n'exclurait pas davantage un réenclenchement de la dynamique de l'« échelle de perroquet » pour les prêts renouvelables.

En outre, et le court débat résumé ci-dessus en fait la démonstration, on voit bien ce que ce type de solution a d'anachronique en distinguant la décision effective, prise au plan politique, et les réalités économiques. Pourquoi 2 points et pas 3 ? Si 2 points ne conduisent pas aux résultats anticipés, faudra-t-il passer à 2,5 ? Si ces marges sont fixées par la loi, quelle sera la réactivité des pouvoirs publics en cas d'évolution brutale des marchés ? Si elles le sont par voie réglementaire, n'en revient-on pas en dernière analyse à un mode administratif de fixation du coût du crédit ? Pour votre rapporteur, cette modulation ouvre trop de questionnements de principe et pratiques pour pouvoir être retenue.

3. La solution préconisée : l'unification des prêts situés au dessus du seuil

En revanche, il peut être envisagé d'**unifier des deux catégories de prêts situés au dessus du seuil**, ce dernier étant parallèlement revalorisé de 1.524 euros à 3.000 euros. L'introduction d'un second seuil permettrait en outre de mieux maîtriser la dynamique de la réforme.

a) Déterminer les taux de l'usure en fonction du montant des prêts

Une telle mesure, soutenue par la **Banque de France**, aboutirait à un taux de l'usure de l'ordre de 15,5 % pour les prêts supérieurs à 3.000 euros. Il en résulterait une **évolution a priori vertueuse** puisqu'elle aboutirait à **rehausser le taux de l'usure d'environ six points pour les prêts personnels**, évolution propre à réduire considérablement le rationnement dont ils font l'objet, et à **diminuer de plus de cinq points le taux de l'usure pour les crédits renouvelables d'un montant supérieur aux seuils**.

Le tableau de la page suivante donne l'estimation, par la Banque de France, de l'évolution des taux de l'usure pour tous les compartiments du crédit à la consommation.

Certes, même si les prêts personnels tirent ici « vers le bas » la moyenne des taux, on ne peut tout à fait exclure qu'une dynamique du type de l'« échelle de perroquet » ne s'enclenche à terme : les établissements de crédit octroyant des prêts renouvelables accentueraient leur tendance à pratiquer des taux plus généralement situés à la limite de l'usure pour préserver leurs marges, ce qui orienterait le taux effectif moyen à la hausse, et donc le taux de l'usure sur la base duquel il est calculé. C'est pourquoi il pourrait sembler *a priori* prudent de combiner la présente réforme avec un second

plafonnement fondé sur une référence externe. Toutefois, une telle option marquerait le retour à une certaine forme de dirigisme économique qui, à la réflexion ne s'impose nullement (voir *infra* la mise en place d'un double plafonnement).

SITUÉES AU DESSUS DU SEUIL, PORTÉ DE 1.524 EUROS À 3.000 EUROS

Catégories actuelles (*) (**)		Nouvelles catégories		Ecart en points
(1)		(2)		(2)-(1)
Crédits ≤ 1.524 € (toutes catégories confondues)	19,89 %	Crédits ≤ 3.000 € (0 €-1.524 €)	20,39 %	+0,50
Prêts personnels > 1.524 €	9,50 %			+10,89
Découverts, VAT et crédits permanents > 1.524 €	20,86 %	Crédits ≤ 3.000 € (1.524 € – 3.000 €)		-0,47
Prêts personnels > 1.524 €	9,50 %	Crédits > 3.000 €	15,49 %	+5,99
Découverts, VAT et crédits permanents > 1.524 €	20,86 %			-5,36

(*) Données du 2^{ème} trimestre 2008, avant retraitements des distributions statistiques des taux effectifs globaux utilisés pour le calcul des seuils officiels d'usure.

(**) Chacune des catégories de crédits de montant supérieur à 1.524 euros est ventilée dans les deux nouvelles catégories proposées.

Source : Banque de France

Pour sa part, la Banque de France estime que la simplicité de la mesure limite les risques liés à des effets non anticipés, toujours susceptibles de survenir en raison de la difficulté d'appréhender le développement dynamique d'un système dont une variable-clé, le taux de l'usure, est endogène : « *C'est en prenant en compte ces incertitudes que la Banque de France préconise la mise en place d'une réglementation simple (rehaussement du seuil de montant et unification des catégories) : celle-ci pourrait favoriser, sans qu'on puisse toutefois le quantifier précisément, le développement des prêts personnels aux ménages les plus modestes, qui ne peuvent y avoir aujourd'hui accès en raison de la contrainte exercée par le niveau du taux de l'usure, aujourd'hui insuffisant pour rémunérer le risque que ces opérations peuvent représenter pour les établissements de crédit* ».

Il reste que **la mesure**, dans une **proportion** très difficile à évaluer quoique probablement **modérée**, serait **susceptible de diminuer l'accès global au crédit**, la hausse attendue de l'encours des crédits amortissables ne gageant probablement pas, au moins dans un premier temps, la baisse prévisible de l'encours des crédits renouvelables.

b) L'intérêt d'introduire un second seuil

La dynamique qui s'enclencherait les premières années ne serait probablement pas celle, haussière, de l'« échelle de perroquet », mais celle d'une spirale à la baisse des taux d'intérêt : la plupart des personnes auxquelles est appliqué un taux compris entre le nouveau taux de l'usure (15,5 %) et l'ancien (près de 21 %) seraient exclues, les prêts renouvelables se recentreraient sur une clientèle présentant des risques inférieurs, exerçant en retour une pression à la baisse sur le taux moyen, etc.

D'après les projections gouvernementales, le taux d'équilibre tendrait alors à s'établir aux environs de 12 %.

Si l'on se réfère à la distribution des prêts concernés (cf. graphe *supra* intitulé « Distribution des taux des crédits permanents supérieurs à 1.524 euros, par type d'établissement, spécialisé ou généraliste ») il apparaît clairement qu'un tel taux de l'usure mettrait le secteur du crédit renouvelable dans une très grande difficulté, tout en excluant du crédit une frange trop importante de la population.

Sans préjuger de la réalisation de cette spirale déflationniste, la DGTPE¹ estime qu'une fixation uniforme du taux de l'usure pour les prêts personnels et les crédits renouvelables à 15 % aboutirait à une diminution de 4,8 % de l'encours des crédits à la consommation, même si ce taux, présenté comme approximatif, apparaît surévalué au regard du dispositif ici précisément envisagé².

Quoiqu'il en soit, **l'introduction d'un second seuil permettrait, dans une large mesure, de pallier cet inconvénient.** Etabli à 6.000 euros, il entraînerait la détermination d'un taux de l'usure (approche statique) de l'ordre de 18 % pour les prêts compris entre 3.000 et 6.000 euros, et proche de 14 % pour les prêts supérieurs à 6.000 euros.

Par ailleurs, ces trois « tranches » présenteraient même une certaine cohérence au regard des grands types de besoins identifiés pour les consommateurs.

¹ Direction générale du Trésor et de la politique économique. Etude annexée au rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales précité.

² L'encours du crédit amortissable progresserait de 5,8 Md€, celui du crédit renouvelable baisserait de 12,5 milliards d'euros, soit une baisse totale de l'encours de 6,7 milliards d'euros. Cette évaluation ne tient cependant pas compte de la réévaluation du seuil de 1.524 euros à 3.000 euros, qui diminuera les effets d'éviction pour les contrats renouvelables et renforcera l'accès au crédit amortissable. En outre, elle se base sur l'hypothèse d'un taux uniforme pour tous les crédits renouvelables, y compris ceux inférieurs à 1.524 euros. La DGTPE ajoute que les estimations réalisées sont fragiles.

MISE EN PLACE D'UN SECOND SEUIL ET BESOINS DES CONSOMMATEURS

Certains établissements de crédit estiment que la grille des taux plafonds devrait être calquée sur une nouvelle « clarification » de la gamme des produits de crédit à la consommation qui, selon CETELEM¹, aboutirait à distinguer :

- **besoins d'investissement** (voiture neuve, camping-car, gros travaux d'aménagement...), auxquels le crédit renouvelable ne serait pas adapté ;

- **besoins d'équipement** (voiture d'occasion, cuisine équipée, mobilier, travaux d'amélioration de l'habitat...), pour lesquels l'accès au crédit amortissable devrait être renforcé ;

- **besoins de consommation** (trésorerie, petits équipements ménagers...) d'un faible montant, inférieur à 3.000 euros, pour lesquels le crédit doit être accessible à tous, soit sous la forme de crédit affecté, de prêt personnel ou de crédit renouvelable (achats successifs).

Selon CETELEM, une telle présentation de la gamme de produits s'articulerait naturellement avec une grille de l'usure décomposée en trois tranches (donc deux seuils) de montants distincts, fortement corrélées aux besoins identifiés des consommateurs.

*

Quelle que soit la solution retenue, au terme d'une nécessaire période transitoire (voir *infra*), **le taux de l'usure s'appliquant aux prêts personnels et aux crédits renouvelables serait le même, ce qui exercerait une pression constant à la déspecialisation de ces catégories de prêts en fonction des risques présentés par les emprunteurs.**

Il ne s'agirait pas de s'engager plus avant dans une prescription du nombre et du niveau des seuils, qui exigerait, à tout le moins, une technicité qui n'entre pas dans la compétence d'un Parlement, un dialogue approfondi et constant avec les professionnels intéressés et qui se trouverait, en outre, susceptible de révisions dont on ne comprendrait pas qu'elles encombrant l'ordre du jour.

Le présent article propose donc **d'obliger le gouvernement, en décidant que les catégories de prêt à la consommation retenues pour le calcul des taux de l'usure sont exclusivement déterminées sur la base des montants prêtés, à engager, par voie réglementaire², une réforme dont les contours sont ainsi tracés.**

Cette réforme correspond aux intentions du gouvernement, y compris pour ce qui concerne la fixation de deux seuils, l'un à 3.000 euros, l'autre à 6.000 euros³.

¹ Filiale de BNP-PARIBAS, CETELEM est le principal établissement pour la fourniture de crédit à la consommation en France.

² Le gouvernement devra modifier l'arrêté du 24 août 2006 fixant les catégories de prêts servant de base à l'application de l'article L. 313-3 du code de la consommation.

³ Audition par la commission spéciale de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, en date du 27 mai 2009.

c) La nécessité d'une période transitoire

Compte tenu des variations de taux attendues, le modèle économique des établissements spécialisés devra donc s'adapter en privilégiant le prêt amortissable aux dépens du prêt renouvelable. Cette évolution ne peut cependant pas être instantanée.

Par ailleurs, d'une façon générale, toute baisse des taux de l'usure s'appliquant aux encours de crédit renouvelable, la plupart des établissements spécialisés apparaissant dans l'impossibilité d'appliquer des taux d'intérêts différents aux « tirages » successifs. Leur calcul économique se trouverait ainsi largement faussé par une diminution brutale du taux de l'usure. Il convient par conséquent de **donner du temps aux établissements spécialisés pour renouveler leur encours¹ à des conditions de risque compatibles avec des taux plus faibles.**

Le présent article prévoit donc d'**habiliter le gouvernement à prendre des mesures transitoires, pendant une période maximale de deux ans, pour accompagner la mise en œuvre de la réforme.**

L'ajustement des tarifications et l'adaptation des politiques commerciales s'en trouveraient grandement facilitées. La Banque de France suggère, pour sa part, de s'inspirer des dispositions récemment mises en place pour la fixation des taux de l'épargne réglementée, prévoyant une évolution maximale entre deux périodes de référence.

C. Mettre le marché à l'épreuve

A la faveur de la confiance retrouvée envers les mécanismes du marché, la France a abandonné, au tournant des années quatre-vingt-dix, toute référence externe pour la fixation du taux de l'usure. Convient-il aujourd'hui d'y revenir ? La question a été posée, car la concurrence qui règne dans le secteur bancaire ne semble pas suffire à engendrer une baisse des taux lorsque les conditions du refinancement bancaire s'assouplissent. Mais votre rapporteur, hostile à tout retour d'une économie administrée, pense qu'il existe d'autres voies plus appropriées pour améliorer la concurrence entre les établissements, au profit du consommateur.

1. Sans revenir aux instruments d'un contrôle plus étroit...

Deux types de mécanismes sont envisageables pour contrôler **l'évolution du taux de l'usure**, en fonction de **variables exogènes**. Ces systèmes théoriques vont croissants dans le contrôle administratif de la fixation des prix du crédit.

¹ De l'ordre de 27 milliards d'euros fin 2007 (rapport Athling précité).

a) Le remplacement d'une référence endogène par un taux de référence

Afin d'éviter, par le jeu de « l'échelle de perroquet », la formation d'un taux de l'usure trop élevé pour les découverts et les crédits permanents, il serait envisageable de **substituer** aux taux de l'usure un **taux-plafond fondé sur une référence externe**.

On pourrait ainsi décider que le taux de l'usure est égal à un taux de référence (par exemple : le taux moyen observé au cours du trimestre précédent des OAT¹, de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne [BCE] ou du livret A) **majoré d'une marge fixe**².

Une telle solution aboutirait cependant à rendre le taux de l'usure relativement fort si les taux moyens se trouvent très bas, et relativement faible s'ils sont très hauts, sauf à modifier régulièrement le niveau de la marge, ce qui serait très déstabilisateur pour le marché. Ces inconvénients apparaissent atténués dans l'hypothèse d'un double plafonnement.

b) La mise en place d'un double plafonnement

Suivant la même logique que pour la solution précédente, tout en cherchant à cantonner le taux de l'usure dans une limite raisonnable en cas de baisse sensible des taux d'intérêt moyens pratiqués, un mécanisme de double plafonnement pourrait être institué.

Le taux de l'usure serait soumis à la double contrainte de ne pas dépasser, d'une part, le taux effectif global moyen pratiqué au cours du trimestre augmenté d'un tiers, et, d'autre part, de rester inférieur à un taux de référence (OAT, facilité de prêt marginal de la BCE ou livret A) augmenté d'une marge fixe.

A titre illustratif, ce second taux-plafond pourrait prendre les valeurs conventionnelles suivantes :

**TAUX DE L'USURE DES DÉCOUVERTS ET CRÉDITS PERMANENTS
ET TAUX PLAFONDS SIMULÉS**

	Taux usure = réglementation en vigueur (montant > 1.524 euros)	2 nd taux plafond = OAT 10 ans + 12 points	2 nd taux plafond = facilité de prêt marginal de la BCE + 11 points	2 nd taux plafond = taux du Livret A + 13 points
T4 2008	20,72 %	16,11 %	16,42 %	15,00 %
T1 2009	21,11 %	15,80 %	15,67 %	17,00 %

Source : Banque de France

¹ Obligations assimilables du trésor.

² Le recours à une référence monétaire telle que le taux de refinancement auprès de la BCE présenterait l'inconvénient de devoir « afficher » une marge très élevée, ces taux étant les plus bas (par exemple, le taux de la facilité s'établit à 2,25 % depuis avril 2009).

Mais ce type de mesure ne saurait engendrer, seul, un mouvement de déspecialisation du risque.

Il conviendrait alors, soit de fixer simultanément un plancher concernant le taux de l'usure ne s'appliquant qu'aux prêts personnels, ce qui compliquerait considérablement le fonctionnement et le calibrage du dispositif, soit de moduler la marge fixe par catégorie de prêt, soit de limiter l'application du dispositif aux crédits permanents.

c) L'intervention directe du pouvoir réglementaire

Un degré supplémentaire dans la contrainte pourrait être encore apporté à l'ensemble des dispositifs précédemment envisagés **en réservant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer la marge fixe** ou le coefficient d'usure, **librement ou à l'intérieur d'un « couloir »**.

Toutefois, ce serait rendre le système de détermination des taux de l'usure définitivement administré, tributaire d'aléas politiques ou, selon les périodes, de la plus ou moins grande sensibilité du Gouvernement aux arguments des représentants de consommateurs ou d'établissements de crédit. Dès lors, les méfaits d'une « suradministration » débouchant sur une instabilité préjudiciable aux anticipations de marché des différents acteurs s'en trouveraient accrus.

2. ...il convient de mettre le marché à l'épreuve de la présente réforme...

L'instauration d'un mécanisme de « double plafond » aboutirait à revenir à la situation qui prévalait jusqu'à la fin des années quatre-vingt, avant que la loi « Neiertz »¹ n'y mette un terme².

En effet, **le taux d'intérêt est le prix de l'argent** et à l'époque, la fin du double plafonnement s'inscrivait dans un mouvement de confiance croissant envers les mécanismes du marché, qui conduisait à **rejeter toute forme de réglementation des prix**.

De fait, le taux de l'usure s'était alors parfois avéré trop faible, ne permettant pas aux prêteurs de couvrir leurs risques ou leurs frais fixes pour

¹ 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 (article 29).

² L'avant-dernier alinéa de l'article 1 de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité précisait alors : « En tout état de cause, est usuraire tout prêt dont le taux effectif global excède, au moment où il est consenti, le double du taux moyen de rendement effectif des obligations émises au cours du semestre précédent (...) ». Par ailleurs, jusqu'à l'intervention de la loi Neiertz, les taux effectifs moyens n'étaient majorés que du quart, et non pas du tiers, pour la détermination du premier plafond.

les crédits de petits montants (suscitant alors l'intervention du gouvernement pour majorer les taux autorisés à partir de « perceptions forfaitaires »¹).

Aujourd'hui, la détermination endogène du taux de l'usure, sur la base de la moyenne des pratiques constatées au cours du trimestre précédent, provoque des hausses auto-entretenues du taux de l'usure et des taux moyens pratiqués. Faut-il, pour autant, revenir au même type de mécanisme que celui qui prévalait avant 1990 ?

La refonte des catégories de prêts à laquelle oblige le présent article, ainsi que les mesures du présent projet de loi tendant à renforcer la transparence des prix et par conséquent la concurrence, portent l'espoir qu'à l'avenir, **le marché se régulera mieux et reflétera plus étroitement l'évolution des conditions monétaires.**

Il peut sembler, par conséquent, **prématuré de revenir à un système plus administré**, d'autant plus que le recours à une référence externe peut aussi bien s'avérer défavorable au consommateur, notamment en ce qu'il est susceptible d'aboutir à un rationnement du crédit par la fixation d'un taux plafond trop faible.

*

Toutefois, si, dans un premier temps, la fin de la distinction des catégories de prêts à raison de leur nature devrait freiner, voir juguler les effets inflationnistes, **nul n'est aujourd'hui en mesure de prévoir, à terme, quelle nouvelle dynamique est susceptible de s'enclencher.**

Par ailleurs, les **conditions de formation des marges des établissements de crédit** demeurent largement inexplorées, ce qui rend particulièrement **difficile le diagnostic** à porter lorsque les taux moyens pratiqués, et par conséquent les taux de l'usure, s'écartent des conditions de refinancement : dans quelle proportion des **clientèles plus risquées** sont-elles prises en charge, et dans quelle proportion les **marges** s'accroissent-elles ?

Il serait **essentiel de répondre à ces questions avant d'envisager**, si cela s'avérait nécessaire, **une nouvelle réforme du droit de l'usure**, voire, comme le préconiserait alors votre rapporteur le cas échéant, la **suppression de cette législation, à l'instar de l'essentiel des autres pays développés.**

Aussi, le présent article prévoit-t-il qu'un comité *ad hoc*, présidé par le Gouverneur de la Banque de France et comprenant deux parlementaires ainsi que le directeur général du Trésor et de la politique économique, sera chargé de suivre et d'analyser, notamment au regard du mode de fixation des taux de l'usure, le niveau et l'évolution des taux d'intérêt des crédits aux particuliers. Ce comité examinera également les modalités de financement des

¹ En vertu de l'avant-dernier alinéa de l'article 1 de la loi n° 66-1010 du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité, le taux plafond pouvait être majoré « pour certaines catégories d'opérations qui, en raison de leur nature, comportent des frais fixes élevés, de perceptions forfaitaires fixées par le ministre de l'économie et des finances après avis du conseil national du crédit ».

établissements de crédit et analyse le niveau, l'évolution et les composantes de leurs marges. Il établira un rapport annuel remis au Parlement et au Gouvernement.

3. ...tout en ménageant certains garde-fous

Il serait **utile** que le **Gouvernement** puisse **intervenir** dans le cas d'une **variation exceptionnelle des conditions monétaires**. En effet, la détermination du taux de l'usure en fonction de la moyenne des pratiques constatées au cours du trimestre précédent entraîne une **certaine inertie du taux plafond** :

- d'une part, un fort resserrement des conditions monétaires pourrait contraindre les établissements de crédit à réduire fortement leur production, faute de pouvoir rémunérer les risques les plus élevés, en raison de l'inertie à la hausse des taux de l'usure ;

- d'autre part, une détente très rapide des taux permettrait aux établissements de crédit de pratiquer des marges abusives ou à accepter des risques excessifs, en raison de l'inertie à la baisse des taux de l'usure.

C'est pourquoi le présent article autorise le gouvernement à prendre des mesures transitoires dans l'hypothèse d'une variation considérable et inaccoutumé du coût des ressources des établissements de crédit. Ces mesures, mises en œuvre par le ministre chargé de l'économie, sur proposition motivée du Gouverneur de la Banque de France, ne pourraient excéder huit trimestres consécutifs.

Ce dispositif, qui existe déjà au niveau règlementaire¹, souffre d'un manque de base légale évident, que le présent article vient combler.

Votre commission spéciale a adopté cet article 1^{er} A (nouveau) ainsi rédigé.

¹ Article D. 313-7 du code de la consommation :

« La Banque de France procède chaque trimestre à une enquête, portant sur les prêts en euros, destinée à collecter auprès des établissements de crédit les données nécessaires au calcul des taux effectifs moyens. Ce calcul est effectué selon une moyenne arithmétique simple des taux effectifs globaux observés. Les prêts dont les taux sont réglementés, administrés ou bonifiés par l'Etat ne sont pas pris en compte. Pour ce qui concerne les entreprises, les prêts ne sont pas pris en compte pour le calcul du taux effectif moyen lorsqu'ils sont supérieurs à des montants définis par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.

« En cas de variation d'une ampleur exceptionnelle du coût des ressources des établissements de crédit, les taux effectifs moyens observés par la Banque de France peuvent être corrigés pour tenir compte de cette variation. Ces taux sont publiés au plus tard dans les quarante-cinq jours suivant la constatation de cette variation. »

Article 1^{er} B

Coordination légistique

Le projet de loi modifie de fond en comble le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation consacré au crédit à la consommation : certains articles sont réécrits, d'autres sont insérés, d'autres enfin sont renumérotés. Ces modifications étant précisées au sein de chaque article du projet de loi, il est très difficile d'en avoir une vision d'ensemble.

Sur la proposition du rapporteur, votre commission a donc adopté un article additionnel regroupant, en début de texte, toutes les modifications à la structure du code de la consommation, dans un souci de lisibilité et de clarification.

Votre commission spéciale a adopté l'article 1^{er} B (nouveau) ainsi rédigé.

Article 1^{er}

(articles L. 311-1, L. 311-2 et L. 311-3 du code de la consommation)

Définitions et champ d'application du crédit à la consommation

Commentaire : procédant à la transposition de la directive communautaire, cet article précise le sens des termes employés en la matière et délimite précisément le domaine soumis à ce régime.

Article L. 311-1 du code de la consommation

Définitions

I. Le droit en vigueur

Les termes utilisés en droit du crédit à la consommation sont actuellement définis au fil de l'eau par le code de la consommation. L'article L. 311-1 est aujourd'hui relativement pauvre. Il se contente de définir les notions de prêteur et d'emprunteur, dans des termes au demeurant proches de ceux de l'article L. 312-1 qui lui, concerne les crédits immobiliers. Est ainsi prêteur « *toute personne qui consent les prêts, contrats ou crédits visés à l'article L. 311-2* » et emprunteur « *l'autre partie aux opérations* ». La loi ne saurait être aussi évasive.

II. Le texte du Gouvernement

L'article 3 de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 définit très précisément les différentes notions utilisées en matière de crédit à la consommation, qu'il s'agisse des **acteurs de ce crédit** (consommateur, prêteur, intermédiaire de crédit), des **instruments juridiques** (contrat de crédit, contrat de crédit lié, facilité de découvert, dépassement) ou encore des **concepts financiers** (coût total du crédit, montant dû, montant total du crédit, taux débiteur, taux annuel effectif global, taux fixe ou non fixe). La directive indique également ce qu'est un « support durable », sur lequel le prêteur devra transmettre certaines informations à l'emprunteur.

La transposition de la directive a donc nécessité d'enrichir considérablement l'article L. 311-1 du code de la consommation, en y intégrant toutes ces notions qui étaient jusqu'à présent soit non définies, soit dispersées dans plusieurs dispositions du code. Le texte proposé par le projet de loi est extrêmement proche de celui de la directive dont il constitue une transposition fidèle.

LE VECTEUR DE L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR : LE « SUPPORT DURABLE »

La directive définit le support durable comme « *tout instrument permettant au consommateur de stocker des informations qui lui sont adressées personnellement, d'une manière qui permet de s'y reporter aisément à l'avenir pendant un laps de temps adapté aux fins auxquelles les informations sont destinées et qui permet la reproduction à l'identique des informations stockées* ».

Le 12° de l'article L. 311-1 réécrit par le projet de loi reprend exactement cette définition, qui ouvre la voie à une **équivalence entre transmission de papier et transmission électronique des documents**. La transmission électronique ne semble toutefois possible qu'à deux conditions :

- **que le consommateur dispose d'un ordinateur et d'une connexion** permettant de recevoir l'information sur « support durable ». Le passage au support dématérialisé ne sera donc possible que si le consommateur en pratique reconnaît accepter ce mode de transmission d'information. Il est vrai que, désormais, 53 % des foyers français disposant d'un ordinateur¹ ;

- que la transmission s'effectue dans un **format standard**, afin de garantir la consultabilité dans le temps et la reproductibilité de l'information dématérialisée.

Enfin, on peut douter que l'obligation de transmettre une information sur support durable soit assurée par le seul droit d'accès à un site Internet : il sera au contraire certainement nécessaire pour le prêteur d'envoyer les documents électroniques et non de laisser l'internaute lui-même aller chercher l'information.

III. Le texte de la commission spéciale

1° Cet article précise les profils des différents acteurs du crédit à la consommation. Sans changement par rapport au droit existant, le **prêteur reste un professionnel**, qui distribue des prêts entrant dans le champ

¹ Réponse de M. Eric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique à la question écrite n° 34023 de M. Michel Liebgott, député, publiée au Journal Officiel le 13 janvier 2009.

d'application du crédit à la consommation, défini aux articles L. 311-2 et L. 311-3. Tous les professionnels du crédit sont visés, y compris les caisses de crédit municipal qui pratiquent le prêt sur gage, même si cette forme de prêt bénéficie d'un régime particulier défini à l'article L. 311-2¹. En revanche, les prêteurs non professionnels (prêts occasionnels de particuliers entre eux) ne rentrent pas dans la définition du prêteur du code de la consommation.

Les emprunteurs restent également, sans changement par rapport au droit existant, des particuliers qui contractent pour des besoins non professionnels.

Enfin, le texte précise ce que sont les **intermédiaires de crédit**. Jusqu'à présent, le code de la consommation ne définissait pas les intermédiaires mais indiquait dans ses articles L. 321-1 et suivants qu'il était interdit à de tels intermédiaires de proposer contre rémunération aux débiteurs en difficulté d'obtenir des délais de paiement, de monter un plan de remboursement ou un plan de sortie du surendettement. Cette **méfiance envers l'activité des intermédiaires** est justifiée par le souci de protéger l'emprunteur qui, lorsqu'il a des difficultés de paiement, est en situation de faiblesse et peut donc facilement être abusé.

Toutefois, le droit ne cadre plus vraiment avec la réalité du métier des intermédiaires, qui interviennent surtout en amont, pour les compte des établissements de crédit, afin de proposer des prêts adaptés, et dont l'expertise peut permettre d'orienter l'emprunteur vers le prêt le plus compatible avec sa situation. **Le texte introduit donc une définition plus positive et d'ailleurs assez large de l'intermédiaire de crédit** : il est un professionnel qui « *apporte son concours* » à la réalisation d'une opération de crédit.

2° Les instruments juridiques du crédit à la consommation font également l'objet de précisions utiles. Tout d'abord, le texte indique l'objet du contrat de crédit : **constitue un contrat ou une opération de crédit un contrat ou une opération consistant pour un prêteur à consentir un crédit sous quelque forme que ce soit** : prêt d'argent, découvert autorisé voire même dépassement tacitement accepté par l'établissement de crédit, délai de paiement ou toute autre facilité de paiement. Le crédit n'est pas défini par son but (par exemple un but lucratif, le prêt gratuit est un contrat de crédit à la consommation) mais par son objet : permettre à l'emprunteur de ne pas payer tout de suite ce qu'il doit dans le cadre d'une transaction commerciale. Trois particularités méritent à cet égard d'être soulignées :

- le texte **propose indistinctement les termes d'opération ou de contrat de crédit**, manifestant bien là que ce qui importe n'est pas la qualification que l'on donne à l'échange financier qu'implique le crédit, mais sa réalité, sa consistance ;

- le 9° de l'article L. 311-1 définit une **catégorie particulière de contrat de crédit : le contrat de crédit affecté ou contrat de crédit lié**. Dans

¹ Voir *infra*, commentaires sur l'article L. 311-2.

ce cas, la vente d'un bien ou service et la fourniture du service de financement de ce bien ou de ce service voient leur sort lié l'un à l'autre dans le cadre d'une opération commerciale unique : en cas de rétractation de l'emprunteur au titre du crédit, la vente du bien est annulée. De même, si le bien n'est pas livré, le crédit n'est pas déclenché¹ ;

- enfin, les **abonnements restent en dehors du champ des contrats de crédit** : un abonnement implique bien entendu des paiements échelonnés mais pour un bien ou un service utilisé de manière également échelonnée. Cette exclusion du champ du crédit à la consommation, contenue dans la directive, a donc été logiquement transposée dans la loi.

3° Les variables financières du crédit à la consommation sont également définies à l'article L. 311-1. L'objectif d'harmonisation européenne justifiait que ces variables dont la directive a établi les contours soient reprises à l'identique en droit français. Ainsi, les 6°, 7°, 8° précisent ce que sont le **taux débiteur**, le **montant total dû** par l'emprunteur et le **montant total du crédit**.

Notons que le texte fait la distinction entre les situations dans lesquelles le taux débiteur est fixe (mais pas toujours identique sur toute la durée du prêt : il peut y avoir plusieurs taux fixes appliqués à des périodes partielles ; ces taux sont considérés comme fixes dès lors qu'ils ont été déterminés à l'avance), et les situations où le taux débiteur n'est pas fixe : il est alors considéré comme variable ou révisable.

Notons également que la notion de taux annuel effectif global (TEAG), qui est utilisé également pour les autres formes de crédit que le crédit à la consommation, en particulier pour le crédit immobilier, est renvoyée pour sa définition à l'article L. 313-1 du code de la consommation².

Articles L. 311-2 et L. 311-3 du code de la consommation

Champ d'application et exclusions

Les articles L. 311-2 et L. 311-3 du code de la consommation délimitent le champ des crédits à la consommation, étendant assez largement son domaine par rapport au droit existant.

I. Le droit en vigueur

Le législateur a construit, depuis la loi Scrivener, un **dispositif protecteur du consommateur qui souscrit un crédit à la consommation**.

¹ Voir *infra*, commentaires sur l'article 10.

² Voir *infra*, commentaires sur l'article 8

L'article L. 311-2 du code de la consommation fixe un champ d'application de ce régime protecteur assez large :

- le prêteur peut être une personne physique ou une personne morale, l'important est qu'il prête à titre habituel ;
- le prêteur peut agir à titre gratuit ou à titre onéreux : les prêts sans frais appelés aussi crédits gratuits sont des crédits à la consommation ;
- les opérations de cautionnement des prêts sont soumis au même régime que les prêts eux-mêmes ;
- les opérations de location-vente et de location avec option d'achat sont considérées comme opérations de crédit.

Cependant, l'article L. 311-3 liste **toute une série d'exceptions**, permettant à certains contrats d'échapper au régime des contrats de crédit à la consommation :

a) Les **contrats de prêt passés devant un notaire** ne sont pas soumis au régime du crédit à la consommation, à l'exception des crédits hypothécaires, qui, s'ils sont passés devant notaire doivent pour leurs autres aspects, notamment l'information de l'emprunteur ou la forme du contrat, suivre le régime des contrats de crédit à la consommation. Le notaire est dans ce cas supposé par les conseils qu'il prodigue et sa connaissance du droit assurer au consommateur une protection suffisante.

b) Les contrats de prêt d'une **durée inférieure ou égale à trois mois échappent également à ce régime**, permettant aux enseignes commerciales de proposer sans formalités lourdes des paiements échelonnés en trois ou quatre fois, souvent sans frais ;

c) Les contrats de prêt **supérieurs à un montant fixé par l'article D. 311-1 du code de la consommation à 21.500 €** y échappent également.

d) Enfin, les contrats de prêt **finançant des acquisitions immobilières** ou des opérations de construction, réparation, amélioration ou entretien d'immeubles d'un montant supérieur à 21.500 € sont soumis au régime spécifique des crédits immobiliers, fixé au chapitre II du Titre Ier du Livre III du code de la consommation, eu égard à leur nature particulière.

En outre, l'article L. 311-3 précise que le crédit à la consommation n'est pas accessible à deux catégories d'emprunteurs :

- les **emprunteurs sollicitant un prêt pour financer une activité professionnelle** : notons cependant que, comme le déplorait le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi lors de son audition sur le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation devant la commission le 27 mai 2009, certains crédits à la consommation, notamment sous forme de crédit renouvelable sont souscrits par des artisans et commerçants qui ont des difficultés d'accès à d'autres formes de crédit, pour financer leurs besoins en fond de roulement ;

- les **personnes morales de droit public** ;

Notons enfin qu'il est laissé la liberté aux parties à un contrat de prêt qui ne seraient pas dans les cas prévus par la loi de se soumettre volontairement aux dispositions régissant le crédit à la consommation.

II. Le texte du Gouvernement

La directive ayant retenu, dans l'intérêt du consommateur, une conception plus extensive que la loi française du champ du crédit à la consommation, **sa transposition en droit national conduit à étendre son domaine**, là où, auparavant, le contrat de crédit prenait une forme « libre », non encadrée.

Le plus notable des changements tient au relèvement du seuil des contrats de crédit à la consommation de 21.500 € à 75.000 €. Seuls les contrats de crédit au-delà de ce seuil prendront à l'avenir une forme « libre ».

Toutefois, le texte du Gouvernement prévoit encore des exceptions pour des opérations qui, eu égard à leur nature ou à leur montant, présentent des spécificités fortes. Les opérations de prêt sur gage, par exemple, font l'objet d'un traitement particulier : seules les dispositions relatives à la publicité leur seront applicables.

LE PRÊT SUR GAGE : L'ACTIVITÉ DES CRÉDITS MUNICIPAUX

Les crédits municipaux (CM) sont parmi les plus anciens établissements financiers français. Ils **exercent à la fois une activité de nature bancaire et une activité spécifique de prêts sur gage dont ils ont le monopole**. Il existe aujourd'hui 18 établissements de crédit municipal qui accueillent en moyenne 1.800 personnes par jour ouvré pour leur activité de prêt sur gage (dont 450 au seul crédit municipal de Paris), pour un montant moyen de prêt de 500 euros.

Le statut de ces établissements et leur mission sont précisés par l'article L. 514-1 du code monétaire et financier qui dispose que : *« les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale. Elles ont notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole »*.

La vocation du prêt sur gage est clairement une vocation sociale. Un tel prêt permet à toute personne de déposer en gage un objet de valeur contre un prêt immédiat représentant 50 à 70 % de la valeur de l'objet sur le marché des enchères publiques. Le coût d'une opération de prêt sur gage représente 8 à 9 % de l'intérêt demandé, ce qui s'explique par les exigences particulières d'estimation et de stockage des biens mis en gage. Plus de 93 % des objets mis en gage sont récupérés par leur propriétaire.

Deux spécificités de l'activité de prêt sur gage rendent difficile son assimilation complète au crédit à la consommation :

- d'une part, la *vérification de solvabilité de l'emprunteur n'est pas effectuée* puisque le prêt est accordé sur la base d'un gage et non d'une évaluation de la capacité à rembourser ;
- d'autre part, un **délai de rétractation est dépourvu de portée** puisque, par principe, les emprunteurs sont en mesure, à tout moment, de reprendre leur gage.

Ces raisons expliquent que le prêt sur gage échappe largement au régime commun du crédit à la consommation.

Encore faut-il que la directive autorise de telles exceptions. Notons à cet égard que **s'il n'est pas possible pour les législations nationales, en dehors de la liste des exceptions fixées par la directive, de prévoir un régime dérogatoire ne répondant pas à toutes les exigences européennes en matière de contrats de crédit, celles-ci peuvent à l'inverse volontairement inclure dans le champ du crédit à la consommation tous les types de crédits aux particuliers existant.** La directive sur le crédit aux consommateurs définit une sorte de régime par défaut du contrat de crédit, sensé offrir le degré le plus élevé de protection du consommateur, et peut donc par extension s'appliquer à tous les types de contrat de crédit.

III. Le texte de la commission spéciale

• L'article L. 311-2 est assez peu modifié par rapport au droit existant : le fait que l'opération de crédit soit conclue à titre gratuit ou à titre onéreux, le fait que l'opération soit un achat ferme, une location-vente ou une location avec option d'achat, sont sans incidence sur la nature juridique du contrat de crédit. On reste dans tous ces cas dans le régime contrats de crédit à la consommation.

Notons que les personnes qui se portent caution cautionnements sont également protégées comme le souscripteur du contrat de prêt lui-même. Le projet de loi n'a rien changé sur ce point par rapport au droit existant.

LA PROTECTION DE LA CAUTION À UN CONTRAT DE CRÉDIT À LA CONSOMMATION

L'engagement de se porter caution peut mettre les ménages en grande difficulté financière s'ils ne mesurent pas à l'avance l'engagement financier pris et qui devra être honoré en cas de défaillance de l'emprunteur principal. Le médiateur de la République, lors de son audition avait d'ailleurs fait part d'un nombre croissant de personnes l'ayant sollicité, qui se retrouvaient en situation difficile du fait des cautions données, soit des cautions locatives, soit des cautions de crédits.

En matière de crédit, il existe deux types de cautionnements possibles :

- le **cautionnement simple**, très peu usité, dans lequel la caution peut exiger, avant de payer à la place du débiteur principal, que le créancier ait épuisé tous les moyens de poursuite à l'égard du débiteur principal.

- le **cautionnement solidaire**, beaucoup plus fréquent, qui permet au créancier de se retourner sans délai vers la caution en cas de défaut de paiement du débiteur principal.

Notons également que le cautionnement peut être limité dans le temps ou être à durée indéterminée, auquel cas il court jusqu'à extinction du prêt.

La loi a progressivement accru les protections dont bénéficie la caution à un prêt :

D'abord, **le contrat de cautionnement suit le même régime que le contrat de prêt** : la caution a les mêmes droits l'emprunteur : il doit recevoir un contrat écrit, dispose d'un délai de rétractation.

Ensuite, il **doit accepter formellement de se porter caution** : les articles L. 313-7 et L. 313-8 du code de la consommation imposent qu'il appose une mention manuscrite sur le document qu'il signe avec le prêteur, sous peine de nullité de l'accord de cautionnement.

En outre, selon l'article L. 313-10, l'établissement de crédit prêteur doit **s'assurer que le cautionnement n'est pas disproportionné par rapport aux biens et aux revenus de la caution**, sous peine là aussi de ne pouvoir faire jouer cette caution en cas de défaillance du débiteur principal.

Enfin, le prêteur doit **informer la caution dès le premier incident de paiement** du débiteur principal, sous peine de ne pas pouvoir réclamer à la caution les pénalités et intérêts de retard et doit **remettre à la caution engagée dans un remboursement de prêt à la place du débiteur principal, avant le 31 mars de chaque année, un relevé annuel** établissant l'état de son engagement au 31 décembre de l'année précédente.

• L'article L. 311-3, en revanche, qui détermine l'étendue des exceptions au régime du crédit à la consommation, a été largement réécrit. Échappent ainsi au régime du crédit à la consommation :

- les opérations de crédit destinées à l'acquisition de droits de propriété sur un terrain ou un immeuble (1°) ainsi que les prêts-relais (6°), qui relèvent d'une logique de crédit immobilier ;

- les prêts de l'employeur à ses salariés à des conditions préférentielles (5°) ;

- les contrats de crédit qui sont l'expression d'un accord passé devant une juridiction (7°) ou résultant d'un plan conventionnel dans le cadre du traitement du surendettement (8°), qui ne s'inscrivent en effet pas dans une logique de marché ;

- les opérations de découvert ne dépassant pas un mois (3°) ;

- les opérations de moins de 200 € et de plus de 75.000 € (2°) ;

- les opérations de crédit sans frais remboursés en moins de trois mois (4°).

En revanche les opérations de crédit hypothécaire et les accords de rééchelonnement de dette modifiant les conditions contractuelles initiales, que la directive permettait de faire échapper à son régime, ont été inclus dans le champ d'application du crédit à la consommation.

Votre commission est globalement favorable à cette réécriture des articles L. 311-2 et L. 311-3 du code de la consommation. **Sur la proposition du rapporteur**, elle a toutefois apporté quelques modifications à l'article L. 311-3, élargissant légèrement les exceptions au champ d'application du crédit à la consommation :

1° Tout d'abord, votre commission a **étendu l'exception à tous les crédits d'un montant inférieur à 200 €**, et pas seulement à ceux consentis sous la forme d'un découvert en compte, comme le prévoyait le texte initial. Ce ne sont en effet pas les crédits de moins de 200 € qui contribuent au surendettement. Votre rapporteur a considéré qu'il n'était pas justifié, alors même que la directive permettait de faire échapper au régime des contrats de crédit à la consommation les crédits de 0 à 200 €, d'imposer un formalisme excessif qui conduirait à la disparition de pratiques commerciales en usage surtout dans le petit commerce et qui s'apparentent à une facilité de paiement

dans le cadre d'une relation de confiance et de long terme entre un commerçant et ses clients.

2° Ensuite, votre commission a **étendu l'exception à tous les crédits sans frais d'une durée ne dépassant pas trois mois**, alors que le texte initial limitait cette exception aux crédits sans frais d'une durée strictement inférieure à trois mois, ce qui risquait de conduire à la disparition des formules de type « 4 fois sans frais », qui seraient devenues trop lourdes à mettre en place. Il n'y a pas de régression des droits du consommateur, dans la mesure où cette formule permet un étalement plus important des échéances qui facilite la gestion de leurs budgets par les consommateurs. Se priver de cette possibilité aurait été fort dommage.

<p>Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.</p>

CHAPITRE II PUBLICITÉ ET INFORMATION DE L'EMPRUNTEUR

Ce chapitre comporte deux articles :

- l'article 2 qui modifie les dispositions du code de la consommation relative aux **publicités sur les crédits à la consommation** ;

- l'article 3 qui introduit une **phase d'information précontractuelle de l'emprunteur** basée sur une fiche d'information précontractuelle standardisée et non plus, comme précédemment, sur la simple remise d'une offre préalable de contrat de crédit à la consommation.

Article 2

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

Publicité

Commentaire : cet article réécrit les articles L. 311-4 et L. 311-5 du code de la consommation afin de renforcer l'encadrement de la publicité en matière de crédit à la consommation. Il prévoit des mentions obligatoires supplémentaires dans les publicités, en particulier un message standardisé qui devra figurer sur chacune d'entre elles, impose des conditions de forme visant à empêcher les pratiques publicitaires abusives et interdit aux annonceurs de laisser entendre que le prêt améliore la situation financière de l'emprunteur ou constitue un substitut d'épargne.

I. Le droit en vigueur

La publicité sur les crédits à la consommation **fait déjà l'objet d'un encadrement juridique assez strict**. Outre l'exigence générale posée par l'article L. 311-4 qui veut que toute publicité soit « *loyale et informative* », cet encadrement prend une triple forme :

- d'abord, toute publicité, quel que soit le support de communication utilisé, doit comporter des **mentions obligatoires** : identité du prêteur, nature, objet, durée, coût total, taux effectif global du prêt, montant des échéances (en euros par mois, assurances incluses lorsque celles-ci sont obligatoires) et nombre des échéances ;

- ensuite, dans les publicités écrites, les informations relatives à la nature de l'opération, sa durée, son taux effectif global, le caractère fixe ou révisable de ce taux, la durée pendant laquelle s'applique le taux promotionnel s'il y a lieu, et le montant des remboursements par échéance doivent figurer **dans le corps de principal du texte publicitaire et figurer dans la taille de caractère la plus grosse** utilisée dans ladite publicité ;

- enfin, il est **interdit** dans toute publicité d'indiquer d'une part qu'un prêt peut être octroyé sans élément d'appréciation de la situation financière de l'employeur et d'autre part de suggérer que le prêt entraîne une augmentation de ressources ou accorde une réserve automatique d'argent immédiatement disponible, sans contrepartie financière identifiable.

Notons qu'il est en outre interdit de faire de la publicité pour des crédits assortis d'une franchise de remboursement supérieure à trois mois, à l'exception des prêts aidés par l'État dans le cadre du dispositif « permis à 1 euro par jour ».

Notons également que la loi a instauré un régime particulier pour le crédit gratuit, limité dans un premier temps au lieu de vente et étendu depuis 2005 hors du lieu de vente, obligeant l'annonceur à indiquer l'escompte consenti en cas de paiement comptant et à préciser un prend en charge le portage financier de ce crédit gratuit¹.

Ce dispositif général sur la publicité, qui paraît sévère, est pourtant jugé insuffisant par les associations de consommateurs. **Outre les dérives du marketing direct**, consistant notamment en de nombreuses relances téléphoniques de clients détenant un compte de crédit renouvelable non utilisé ou pouvant voir son plafond augmenté, potentiels, ou de clients potentiels², les associations ont déploré la pratique publicitaire consistant à faire apparaître en très gros caractères le **taux promotionnel**, le taux pérenne étant lui mentionné mais à peine visible. D'une manière générale, les associations ont estimé que

¹ Voir *infra*, commentaires sur l'article 9.

² La réglementation de ces pratiques de marketing direct est assurée non pas par le dispositif sur la publicité, dont ces techniques ne relèvent pas, mais par le dispositif prohibant les pratiques commerciales agressives, défini à l'article L. 122-11 du code de la consommation.

le consommateur était soumis à une **trop forte pression publicitaire en matière de crédit, et particulièrement en matière de crédit renouvelable.**

LA PUBLICITÉ POUR LE CRÉDIT RENOUVELABLE

La publicité pour le crédit renouvelable a été analysée par le rapport Athling précité, à partir des déclarations des prêteurs.

Publicité sur le lieu de vente (PLV), presse notamment via insertion d'encarts dans les journaux gratuits, location d'espaces d'affichage urbain, publicité télévisée, radio et depuis peu Internet ou encore envoi de SMS : tous les vecteurs de publicité classiques sont utilisés par les établissements de crédit pour faire connaître leur offre auprès du grand public et attirer des clients. Les imprimés sans adresse (publicité personnalisée dans la boîte aux lettres) ont été abandonnées car peu efficaces.

La publicité pour les crédits est particulièrement présente dans la presse spécialisée sur la télévision. Le rapport Athling note qu'il y a entre 5 et 7 publicités par magazine étudié dont une sur deux porte sur du crédit renouvelable.

Les auteurs de l'étude notaient que si les mentions obligatoires étaient bien présentes dans les publicités, elles étaient aussi souvent peu apparentes. De plus ces publicités informent assez peu sur le fonctionnement du crédit renouvelable. Elles sont davantage centrées sur des « offres spéciales » visant à allécher le consommateur (report des premières échéances de crédit, premières mensualités allégées, taux promotionnel pendant 3 à 6 mois). Dans ces conditions, le consommateur peut-il avoir conscience qu'il s'agit d'un crédit ?

Au total, le rapport faisait deux constatations :

- les **publicités sont « illisibles »** pour le consommateur ;
- il n'est **pas possible sur un même média de comparer immédiatement les offres** financières de prêteurs différents.

Le rapport plaidait donc, outre un changement législatif, pour l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques en matière de publicité relative au crédit renouvelable, qui pourrait être établi sous l'égide de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP), après concertation entre les établissements de crédit et les associations de consommateurs.

II. Le texte du Gouvernement

La directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 contient des dispositions très précises sur la publicité pour le crédit. **Sa transposition est à la fois une contrainte et une opportunité.** Certes, elle permet de faire évoluer le dispositif du code de la consommation relative à la publicité sur les crédits à la consommation, mais en même temps, dans la mesure où elle vise une « harmonisation complète » des législations nationales en la matière, les marges de manœuvre du législateur national sont limitées.

Le texte proposé par le Gouvernement conserve le triptyque des mentions obligatoires, des conditions de forme et des interdictions mais en apportant des améliorations sur plusieurs points :

1° La liste des mentions obligatoires s'est enrichie :

- les publicités devront faire apparaître le montant total du par l'emprunteur : en rapprochant cette information du montant emprunté, qui doit

également obligatoirement figurer dans la publicité, l'emprunteur aura vision complète du coût total qu'aura pour lui le crédit ;

- la loi prévoit l'insertion également d'un message d'avertissement standardisé devant être présent dans toutes les publicités : « *un crédit vous engage et doit être remboursé* ». Cette mention obligatoire visant à responsabiliser l'emprunteur dans son choix de s'engager dans un crédit a fait l'objet d'une concertation entre associations de consommateurs et professionnels du crédit. ;

- enfin, si le crédit est assorti d'une assurance, il devra être clairement indiqué si l'assurance est obligatoire ou facultative et dans ce dernier cas, son coût devra être exprimé en euros par mois.

2° Les publicités devront être accompagnées d'un **exemple représentatif**, cette obligation découlant directement de la directive. Les modalités de présentation de cet exemple représentatif sont renvoyées à un décret. Là encore, l'objectif est de permettre au consommateur de mieux appréhender économiquement ce que représenterait pour lui la souscription d'un crédit.

3° Afin d'améliorer la lisibilité des publicités, la liste des mentions devant figurer dans la **taille de caractère** la plus grande est recentrée par le projet de loi sur les informations principales : taux annuel effectif global, nature fixe ou variable du taux et montant total du crédit.

Ces critères de forme constituent en effet la condition pour donner sa pleine portée aux mentions obligatoires : sans cette exigence, l'esprit de la loi serait détourné.

En particulier, il ne sera plus possible à l'avenir de faire apparaître le taux promotionnel en plus gros caractères que le taux annuel effectif global, qui devra lui être calculé sur toute la durée du prêt. Cette amélioration devrait répondre à la préoccupation exprimée sur ce point par les associations de consommateurs.

4° Enfin, outre ce qu'il était déjà interdit de suggérer dans les publicités, le **texte interdit également de laisser penser que l'emprunt « améliore la situation financière de l'emprunteur » ou encore « constitue un substitue d'épargne »**.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission est favorable au dispositif proposé des articles L. 311-4 et L. 311-5 du code, **sous réserve de quelques adaptations.**

Constatant tout d'abord que la liste des mentions obligatoires devant être contenues dans les publicités est fixée de manière limitative par l'article 4 de la directive, votre rapporteur **a estimé ne pouvoir ni ajouter, ni retrancher des éléments de cette liste, sans aller à l'encontre du principe**

d'harmonisation complète qui doit guider sa transposition en droit français.

En outre, pour être lisibles, les informations contenues dans les publicités ne doivent pas être trop nombreuses. A cet égard, « trop d'information tue l'information » et on peut douter de l'effet positif qu'auraient pour le consommateur des indications supplémentaires. La comparabilité des offres sera assurée par le rapprochement des mentions obligatoires que chaque établissement devra faire connaître dans sa publicité.

Votre commission n'a donc pas adopté les amendements qui lui avaient été présentés afin de compléter ces mentions obligatoires, de l'indication des pénalités de non remboursement, de celle du taux de l'usure en vigueur ou encore de celle du coût total du crédit. Elle a en revanche adopté deux autres amendements au texte du Gouvernement :

- Sur la **proposition de votre rapporteur**, la commission a modifié l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-5 qui interdit la publicité pour les prêts comportant une franchise de remboursement supérieure à trois mois. Votre rapporteur a en effet estimé que **rien ne justifiait la suppression de la possibilité de faire de la publicité pour ce type de prêts** lorsqu'ils sont **aidés par l'Etat** et destinés au **financement d'une formation à la conduite et à la sécurité routière**. Elle a également **étendu cette exception aux prêts garantis par l'État à travers OSEO destinés au financement de leurs études par les étudiants**, afin de permettre pour ces deux dispositifs, qui présentent un caractère d'utilité publique, d'être plus visibles auprès de ceux qu'ils sont sensés toucher.

- Par ailleurs, à l'initiative de **M. Michel Mercier et des membres du groupe Union centriste**, et comme le proposaient déjà les articles 5 et 6 de la proposition de loi tendant à prévenir le surendettement déposée par notre collègue M. Claude Biwer¹, votre commission a également **complété la mention légale d'avertissement** contenu au dernier alinéa de l'article L. 311-5 par une phrase ainsi rédigée : « *Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager* ». Si la commission spéciale a estimé que les consommateurs seraient ainsi mieux responsabilisés, **votre rapporteur continue d'estimer, à titre personnel, que la formule proposée par le Gouvernement**, qui résultait d'une large concertation avec les associations de consommateurs et les représentants des établissements bancaires et financiers, **était suffisante, pertinente et donc préférable**. En outre, **ce message devra figurer dans la plus grande taille de caractère de la publicité**. Surtout, la rédaction de l'article permet également que **ce message soit rendu obligatoire sur tous les médias publicitaires** : presse écrite Internet, radio, télévision.

S'il l'on peut s'interroger sur la portée pratique de ce message et sur l'effet qu'il produira auprès des consommateurs, il convient cependant, dès

¹ Proposition de loi n° 114(2008-2009) tendant à prévenir le surendettement, présentée par M. Claude Biwer, Mme Muguette Dini, M. Michel Mercier et les membres du groupe de l'Union centriste, déposée le 27 novembre 2008.

lors que l'on décide de s'engager dans cette voie, de le faire pleinement. Le risque était grand qu'en l'absence d'exigences quand aux conditions de présentation de ce message, celui-ci soit relégué en petits caractères, sur une partie peu visible du support publicitaire, ou oublié des supports publicitaires non écrits.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3

(articles L. 311-6 et L. 311-7 du code de la consommation)

Information précontractuelle de l'emprunteur

Commentaire : cet article crée avant la signature du contrat de crédit à la consommation une phase d'information précontractuelle obligatoire de l'emprunteur, qui se matérialise par la remise d'une fiche d'information standardisée détaillant les caractéristiques principales du prêt.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 311-8 du code de la consommation précise qu'avant de signer le contrat de crédit, l'emprunteur doit recevoir du prêteur une « **offre préalable** », **en double exemplaire**, qui contient des mentions obligatoires dont la liste est établie aux articles L. 311-10 et L. 311-11. Matériellement, l'offre préalable est identique au contrat de crédit à la consommation. Elle se transforme en contrat lorsque les parties signent le document, et si l'emprunteur n'use pas de sa faculté de rétractation durant le délai de sept jours. Les conditions de l'offre préalable de crédit sont maintenues par le prêteur pendant une durée minimum de quinze jours, mais en pratique, pour la grande majorité des crédits à la consommation, l'offre préalable est signée immédiatement par l'emprunteur et devient ainsi contrat, dont l'exécution commence au moment où expire le délai de rétractation.

L'offre préalable doit être conforme à un modèle type fixé par le comité de réglementation bancaire, après consultation du Conseil national de la consommation. Il existe plusieurs modèles types selon les catégories de crédits (crédit renouvelable, crédit affecté). L'offre préalable doit être accompagnée si elle est assortie d'une proposition d'assurance-crédit d'une notice d'assurance et d'indications sur le coût de cette assurance. Lorsque l'assurance est obligatoire, il doit être rappelé à l'emprunteur qu'il peut souscrire une assurance équivalente auprès de l'assureur de son choix.

L'emprunteur n'est donc pas aujourd'hui sans moyen de savoir dans quel crédit il s'engage. Reste que si peu de consommateurs lisent les notices d'utilisation des appareils électriques et électroniques qu'ils achètent, ils en font de même avec les contrats qu'ils signent et qui les lient parfois pour des années.

II. Le texte du Gouvernement

La directive précitée a défini, dans le but de permettre une comparabilité des offres d'un pays à l'autre de l'Union européenne, une **liste des « informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs »**. Elle impose aux Etats de prévoir dans leur droit national une obligation d'information préalable du consommateur, avant que celui-ci ne conclue un contrat de crédit. Cette information doit entrer dans le cadre européen normalisé.

L'intérêt d'un tel système est double. D'une part l'information est standardisée et donc les offres deviennent comparables, au plus grand bénéfice du consommateur qui pourra ainsi mettre en concurrence les établissements de crédit. D'autre part, la fiche offrira une sorte de résumé du contrat, actuellement illisible.

Le texte du projet de loi crée donc une nouvelle étape dans le processus conduisant à la souscription d'un crédit à la consommation et qui consiste en la remise au client potentiel d'une **fiche d'information standardisée précontractuelle**. Cette nouvelle étape présente trois caractéristiques :

- elle est préalable et distincte du contrat de crédit lui-même. La remise de cette fiche étant sanctionnée très lourdement par la déchéance totale du droit aux intérêts (voir l'article 14 du projet de loi), l'accomplissement de cette obligation devra être attestée par la signature du client ;

- l'obligation de remise de la fiche est valable quelle que soit la technique de commercialisation du crédit à la consommation : qu'il ait comme interlocuteur le prêteur directement ou un intermédiaire de crédit, l'emprunteur devra se voir remettre la fiche. Lorsque le crédit est proposé sur le lieu de vente, la fiche devra également être remise sur le lieu de vente ;

- enfin, le contenu normalisé de la fiche ainsi que les conditions de sa présentation sont renvoyés au décret, mais celui-ci sera largement contraint par la directive qui contient une liste très précise des éléments d'information précontractuelle dont le client doit être averti. Ces éléments sont limitativement énumérés, et toute information complémentaire que le prêteur voudrait communiquer à l'emprunteur devrait l'être dans un document distinct de la fiche d'information normalisée.

Le texte du projet de loi permet enfin aussi au prêteur de remettre à l'emprunteur un exemplaire de l'offre de contrat de crédit, avant sa signature,

mais le contrat n'est donc plus le pivot de l'information du consommateur avant qu'il ne s'engage.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission est favorable au dispositif des articles L. 311-6 et L. 311-7 du code de la consommation résultant de la rédaction de l'article 3 du projet de loi.

La **lisibilité de l'information** sur les crédits était en effet une des recommandations du rapport Athling de décembre 2008, qui envisageait, pour les crédits renouvelables, la mise à disposition de l'emprunteur d'un feuillet recto-verso simulant le plan de remboursement type et récapitulant les principaux points à connaître par l'emprunteur dans le but que celui-ci maîtrise mieux l'exécution de son contrat¹.

Si le texte du projet de loi n'a pas repris exactement cette proposition, il en a cependant adopté l'esprit général, en l'étendant à tous les crédits à la consommation, et pas seulement au crédit renouvelable.

Sur **proposition du rapporteur**, votre commission a apporté une **rectification rédactionnelle au texte de l'article L. 311-6** afin d'éviter que l'obligation de remise de la fiche d'information précontractuelle standardisée soit interprétée trop largement, en particulier **afin que cette obligation de remise ne pèse que sur ceux qui font souscrire un contrat de crédit** au consommateur, et non sur les commerçants qui, sans distribuer eux-mêmes des produits de crédit, acceptent que leurs clients règlent leurs achats au moyen de cartes de crédit. Il serait en effet assez difficile à envisager en pratique que lesdits commerçants mettent à disposition les fiches de tous les établissements de crédit proposant des cartes acceptées par le magasin.

Votre commission spéciale a également entendu le souhait de notre collègue **M. Michel Mercier** de voir **figurer dans la fiche d'information précontractuelle le message d'avertissement du consommateur** prévu au dernier alinéa de l'article L. 311-5 et a modifié l'article L. 311-6 en conséquence.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Proposition n°11 du rapport.

CHAPITRE III CONDITIONS DE FORMATION DU CONTRAT

Le chapitre III, composé des articles 4 et 5, complète les dispositions du régime du crédit à la consommation afin de responsabiliser le prêteur dans le cadre de la formation du contrat.

Article 4

(articles L. 311-8 à L. 311-17 du code de la consommation)

Explications fournies à l'emprunteur et évaluation de sa solvabilité

Commentaire : cet article vise à renforcer la responsabilité du prêteur en lui imposant de nouvelles obligations : l'évaluation de la solvabilité, un devoir d'explication ainsi que la remise d'une fiche de dialogue sur les lieux de vente ou à distance. En outre est introduite une obligation d'offre de crédit amortissable, alternative au crédit renouvelable proposé pour les achats d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret.

Le présent article crée une nouvelle section 4 au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation intitulée « *Explications fournies à l'emprunteur et évaluation de sa solvabilité.* » Cette section propose notamment de renforcer les obligations pesant sur le prêteur par deux nouvelles obligations prévues par la directive du 23 avril 2008 : le devoir d'explication¹ ainsi que l'évaluation de la solvabilité².

Articles L. 311-8 et L. 311-9 du code de la consommation

Devoir d'explication et évaluation de la solvabilité

I. Le droit en vigueur

Le cadre régissant les obligations du prêteur lors de la formation du contrat de crédit (devoir de mise en garde et interdiction d'octroi de prêts excessifs) est aujourd'hui largement jurisprudentiel. En effet, les dispositions

¹ Voir l'article 5 paragraphe 6 de la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil. Ce devoir est également applicable à l'intermédiaire de crédit.

² Voir l'article 8 paragraphe 1 de la directive précitée.

du code de la consommation ne prévoient aucune obligation pesant sur le prêteur relativement au conseil ainsi qu'à l'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur.

En revanche, la Cour de cassation a défini récemment des principes similaires dans leurs effets. Elle a ainsi jugé, le 12 juillet 2005¹, qu'une banque avait manqué à son devoir de mise en garde d'emprunteurs sur les risques d'endettement « *en ne vérifiant pas leurs capacités financières et en leur accordant un prêt excessif au regard de leurs facultés contributives* ».

Ce jugement a été confirmé, s'agissant de ce devoir de mise en garde, par la décision de la Cour du 29 juin 2007² selon laquelle le prêteur doit mettre en garde l'emprunteur non averti, lors de la conclusion du contrat, sur les risques d'endettement encourus dans une opération de crédit, eu égard à ses capacités financières. Enfin, dans un arrêt du 12 juillet 2005³, elle a jugé que le banquier, gestionnaire de compte, était tenu à un « *devoir d'éclairer* » son client sur les avantages et les inconvénients des options de couverture du solde débiteur de son compte afin qu'il arbitre entre le recours au crédit et la mobilisation de son épargne de la manière la plus efficiente.

II. Le texte du Gouvernement

L'article 4 propose d'abord de substituer au texte de l'article L. 311-8 du code de la consommation, qu'il abroge, des dispositions nouvelles mettant à la charge du prêteur, ou de l'intermédiaire de crédit, un **devoir d'explication** qui consiste à « *fournir à l'emprunteur les explications lui permettant de déterminer si le contrat de crédit proposé est adapté à ses choix et à sa situation financière* », notamment à partir des informations de la fiche précontractuelle visée au nouvel article L. 311-6 du code. Il prévoit que le prêteur ou l'intermédiaire de crédit « *attire l'attention de l'emprunteur sur les caractéristiques essentielles* » du contrat ainsi que sur les conséquences de ce crédit sur la situation financière de ce dernier.

S'agissant du lieu de vente, sur lequel n'opère pas nécessairement le prêteur de manière directe puisqu'il peut mandater pour son compte des intermédiaires, l'article L. 311-8 impose alors au prêteur de « *veiller à ce que l'emprunteur reçoive ces explications de manière complète et appropriée* ».

Par ailleurs, le présent article 4 du texte du Gouvernement tend à modifier l'article L. 311-9 du code de la consommation afin d'imposer au prêteur l'obligation d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur « *à partir d'un nombre suffisant d'informations* ». Pour ce faire, le prêteur peut recourir aux informations fournies par l'emprunteur, à sa demande. Mais il doit aussi et surtout consulter le *Fichier des incidents caractérisés de remboursement des crédits aux particuliers* (FICP), dans des conditions fixées par arrêté.

¹ Cour de cass., Ch. mixte, 12 juillet 2005, Bull. n° 327.

² Cour de cass., Ch. mixte, 29 juin 2007, Bull. n° 7.

³ Cour de cass., Ch. mixte, 12 juillet 2005, Bull. n° 326.

Le Fichier des incidents caractérisés de remboursement des crédits aux particuliers

Le FICP est un fichier informatique créée en 1989¹ afin de prévenir et de lutter contre le surendettement². Géré par la *Banque de France*, il a fait l'objet d'une déclaration à la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL).

Sont inscrits au FICP, d'une part, **les incidents de paiement dits « caractérisés »**, constatés sur les crédits accordés pour le financement de besoins non professionnels, et, d'autre part, les informations relatives aux personnes qui ont déposé un dossier auprès d'une **commission de surendettement**. Les personnes physiques faisant l'objet d'une inscription en sont informées par les établissements de crédit dans le cas d'un incident de remboursement ou par la Banque de France après le dépôt d'un dossier de surendettement. Toute information à ce sujet est accessible à la personne concernée qui se déplace physiquement dans une succursale de la Banque de France.

L'inscription au FICP en tant que telle n'interdit pas à un établissement de souscrire un crédit : elle constitue cependant un outil d'alerte et de prévention de surendettement. La durée d'inscription est de cinq années maximum au titre des incidents de paiements, de huit années après une procédure de rétablissement personnel et de dix années au maximum pour les personnes qui réalisent un plan de remboursement obtenu après le passage dans une commission de surendettement. Le FICP ne peut être consulté que par les établissements de crédit, les associations délivrant du microcrédit social et la Banque de France.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale relève que la transposition de la directive communautaire tend à **renforcer de manière significative le dispositif de communication de l'information au consommateur**.

Elle a toutefois cherché à compléter cet ensemble afin qu'au-delà de l'information précontractuelle dont bénéficie **l'emprunteur, celui-ci puisse effectivement disposer d'une offre de crédit réellement adaptée à ses besoins**, en particulier à sa situation financière, ainsi que de **conditions de conseil et de réflexion sur le lieu de vente** qui lui permettent de procéder à un choix éclairé.

Ce faisant, votre commission s'est pleinement inscrite dans l'objectif du Gouvernement visant à limiter le mauvais usage du crédit renouvelable en encourageant la diffusion du prêt amortissable, tout comme du reste dans celui que poursuivait M. Philippe Marini dans sa proposition de loi³. Aussi, sur la **proposition de votre rapporteur**, votre commission spéciale a adopté **trois amendements** qui se complètent dans leur esprit, ainsi qu'**un amendement de nature plus rédactionnelle**.

¹ 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, dite « loi Neiertz ».

² Voir l'article L. 333-4 du code précité.

³ Voir l'article 3 de la proposition n° 94 (2008-2009) de loi de M. Philippe Marini et plusieurs de ses collègues visant à responsabiliser les acteurs du crédit à la consommation et à lutter contre le surendettement.

Le premier introduit au B du II du présent article un **article L. 311-8-1 nouveau** dans le code de la consommation afin que, **sur le lieu de vente**, le consommateur qui sollicite le financement de certains achats de biens ou services dont le montant total est supérieur à un seuil fixé par décret, puisse se voir systématiquement **proposer de souscrire une offre de crédit amortissable alternative** à l'éventuelle offre de crédit renouvelable. Cette disposition s'inscrit au cœur des préoccupations des commissaires de voir proposer « le crédit le plus adapté » au consommateur, et non « le crédit le plus rentable » ou « le crédit le moins risqué » pour le prêteur ou l'intermédiaire de crédit.

A cet égard, il convient d'indiquer que votre commission spéciale a relevé que, s'agissant du devoir d'explication, la rédaction de l'article L. 311-8 différerait légèrement de celle du texte de la directive communautaire¹. Celle-ci prévoit en effet que les explications fournies par le prêteur doivent permettre au consommateur de déterminer si le **contrat de crédit proposé est adapté à ses « besoins »**. Or, le texte du Gouvernement fait référence aux « **choix** » du consommateur. Par souci tant d'assurer une transposition aussi précise que possible que de garantir la plus grande protection du consommateur, mieux prise en compte par la **formulation objective** retenue par la directive, votre commission spéciale a procédé à cette **substitution sémantique** dans premier alinéa du texte proposé par le A du II de cet article pour l'article L. 311-8.

Par ailleurs, elle a souhaité **renforcer le devoir de conseil sur le lieu de vente**. Aussi a-t-elle complété le texte proposé par le A du II de cet article pour l'**article L. 311-8** par un alinéa visant à éviter que les personnels n'informent pas de manière appropriée l'emprunteur sur l'offre de crédit la plus adaptée. A cet effet, elle a **imposé au prêteur** de veiller à ce que les personnes qu'il charge de fournir à l'emprunteur les explications sur le crédit proposé et de recueillir les informations nécessaires à l'établissement de la fiche de dialogue soient **dûment formées à la distribution du crédit à la consommation** et à la prévention du surendettement. La « traçabilité » de cette obligation de formation sera assurée par un **registre des personnels formés**, tenu **sur le lieu de vente** à la disposition de l'autorité de contrôle. Votre rapporteur n'a pas proposé un dispositif d'enregistrement ou d'habilitation des personnels habilités, similaire à celui existant pour le démarchage bancaire et financier, en raison de la **forte rotation des personnels de vente**.

Enfin, par un dernier amendement, votre commission spéciale a complété le deuxième alinéa du texte proposé **par le A du II** pour l'article L. 311-8 afin de prévoir que le dialogue entre contractants relatif à l'offre de crédit adapté soit réalisé, sur le lieu de vente, dans des conditions garantissant la confidentialité des échanges.

S'agissant de **l'évaluation obligatoire de la solvabilité de l'emprunteur**, prévue au C du II et organisée par l'article L. 311-9 du code, la commission a approuvé le cadre législatif proposé par le Gouvernement, qui

¹ Voir l'article 5 paragraphe 6 de la directive précitée.

résulte directement des dispositions de la directive communautaire. En particulier, elle n'a pas retenu les amendements qui visaient à imposer la production de justificatifs ni ceux qui renvoyaient à la consultation d'un fichier positif.

Votre rapporteur a pris connaissance des techniques de « *scoring* » d'octroi de crédits sur le lieu de vente à partir des informations communiquées par le client. Il les a jugées performantes, eu égard au faible taux de défaillance des crédits distribués sur les lieux de vente : 2 % environ s'agissant des crédits renouvelables et moins de 1 % pour les crédits affectés, selon les statistiques de l'ASF. Ces techniques d'évaluation associées à la consultation obligatoire du FICP lui paraissent être de nature à permettre une évaluation appropriée de la solvabilité de l'emprunteur.

S'agissant de la consultation du FICP, d'aucuns font valoir que ce fichier ne donne pas une image réelle des incidents de paiement. Si la saisine par les commissions de surendettement s'opère en temps réel, en revanche, celle effectuée par les établissements de crédit peut enregistrer un retard de quelques semaines, en raison notamment de l'organisation actuelle de certains réseaux bancaires. La relativité de la notion d'incident de paiement a été également évoquée lors du cycle d'auditions¹ devant votre commission spéciale, dans la mesure où l'organisme de crédit, maître de la décision d'inscription, peut pallier le défaut de paiement du débiteur par l'octroi d'un nouveau crédit.

Pour autant, les banques françaises se sont engagées dans la pratique systématique de la consultation du FICP dès 2004, approche qui ne constitue cependant qu'un outil parmi d'autres puisqu'en matière bancaire, elle se double en outre d'un contact personnalisé avec chaque client en cas d'incident de crédit ou de retard de paiement d'échéances significatifs².

En tout état de cause, le Gouverneur de la Banque de France s'est engagé à ce que la nécessaire modernisation du fonctionnement du FICP, tant en matière de consultation que de mise à jour des données, soit achevée d'ici mai 2010. Cette modernisation consiste à **accroître la réactivité du FICP par son utilisation en temps réel par tous les acteurs**. Il est ainsi prévu à terme de supprimer la transmission mensuelle par la Banque de France des bandes magnétiques aux établissements (dite « voie descendante »). En outre, la mise à jour des données sera immédiate.

Pour l'ensemble de votre commission spéciale, cet objectif doit absolument être atteint par les établissements financiers, sous l'autorité de la Banque de France, dans le délai annoncé : le fonctionnement rénové du FICP est en effet indispensable à la bonne mise en œuvre des dispositions du présent article et, plus largement, à la démarche de responsabilisation de la loi.

Par ailleurs, votre rapporteur s'est interrogé sur les modalités de **l'historisation et de la restitution des consultations du FICP** par les

¹ Notamment celle de M. Guy Raymond, professeur honoraire de la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers.

² Voir engagement FBF du 18 mai 2004.

différents établissements de crédit. Cette obligation étant assortie de sanctions, votre rapporteur estime qu'il sera nécessaire par voie réglementaire de prévoir les modalités de la traçabilité des consultations. Cependant, il souligne qu'en l'état de la réglementation, et eu égard au « droit à l'oubli » posé à l'article 6 de la loi « Informatique et libertés »¹, il est interdit à un organisme prêteur de conserver la preuve de la consultation du FICP faite au sujet d'un emprunteur.

Article L. 311-10 du code de la consommation

Fiche de dialogue

Au-delà de l'obligation de transcription des dispositions communautaires, le présent article 4 procède également à la re-rédaction du texte proposé par **le D du II de l'article 4 pour l'article L. 311-10** du code de la consommation afin d'instituer une « fiche de dialogue » remplie conjointement par le prêteur et l'emprunteur lorsque l'opération de crédit se conclut sur le lieu de vente ou au moyen d'une techniques de communication à distance (téléphonie, correspondance ou Internet).

I. Le droit en vigueur

Cette « fiche de dialogue » constitue une innovation majeure puisque **ni le droit en vigueur, ni même la directive, ne la prévoient.**

Elle s'apparente à la pratique des « points budgets » de certains prêteurs qui consiste, lors de la conclusion d'un contrat de crédit, à demander à l'emprunteur sollicitant une ouverture de crédit de remplir une fiche d'information personnelle dans laquelle il renseigne notamment des éléments relatifs à sa situation familiale et professionnelle ainsi qu'à son budget mensuel.

II. Le texte du Gouvernement

Le renforcement du devoir de conseil et de l'obligation d'évaluation de la solvabilité par le prêteur ou l'intermédiaire de crédit est ainsi formalisée par l'établissement d'une fiche distincte de la fiche précontractuelle visée au nouvel article L. 311-6 du code de la consommation.

Les informations y figurant sont notamment « **les éléments relatifs aux ressources et charges de l'emprunteur ainsi que, le cas échéant, aux prêts en cours contractés par ce dernier** ». Etablie par écrit ou sur tout autre support durable, elle est signée et authentifiée par l'emprunteur.

¹ Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

II. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale se félicite de cette initiative du Gouvernement.

Cependant, **votre rapporteur** a fait valoir, à la suite du cycle d'auditions des différentes associations de consommateurs, qu'**il importait que cette fiche ne puisse pas être utilisée comme preuve de la mauvaise foi de l'emprunteur**, dans toute procédure contentieuse ou non, s'il s'avérait que les informations y figurant n'étaient pas exactes. En effet, un consommateur peut, en toute bonne foi, omettre d'y mentionner une charge ou un revenu.

C'est pourquoi, **sur sa proposition**, votre commission spéciale a adopté un amendement modifiant le texte proposé par le D du II de l'article 4 **pour l'article L. 311-10** du code de la consommation.

Cet amendement prévoit que **seules les informations figurant dans la fiche corroborées par des justificatifs peuvent être opposées à l'emprunteur**.

Cette précision devrait être de nature à rassurer sur la nature juridique de ce document, et sur l'utilisation qui pourrait éventuellement en être faite. Il convient cependant d'observer qu'elle constitue également une incitation, pour les prêteurs, à demander à leurs clients de leur fournir tous justificatifs nécessaires, sans toutefois le leur imposer. Pour votre rapporteur, cette rédaction constitue donc un heureux équilibre entre les demandes contradictoires relatives à la production de justificatifs.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5

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

Formation du contrat de crédit

Commentaire : cet article décrit les modalités de la formation du contrat, notamment en étendant le délai de rétraction de sept à quatorze jours, et interdit de subordonner des avantages commerciaux à l'utilisation de la fonction crédit d'une carte de fidélité. Il traite également des conditions d'exécution de certains contrats en posant le principe d'un amortissement minimum du capital emprunté dans le cadre d'un crédit renouvelable ainsi que celui du paiement comptant « à défaut » d'une carte de fidélité adossée à une réserve de liquidité, cette dernière disposition étant étendue aux cartes bancaires ayant une fonction crédit.

Le présent article du texte du gouvernement modifie les articles L. 311-12 à L. 311-17 du code précité, dans une section 5 désormais intitulée « *Formation du contrat de crédit* ».

Articles L. 311-11 à L. 311-15 du code de la consommation

Formation de l'offre, délai de rétractation et agrément

I. Le droit en vigueur

Le contrat de crédit à la consommation se forme par la rencontre d'une **offre et de son acceptation**. En effet, aux termes de l'article L. 311-8 du code de la consommation, le prêteur doit remettre une offre préalable en double exemplaire à l'emprunteur ainsi que, selon le cas, un exemplaire aux cautions. Il doit maintenir son offre pendant une durée minimale de quinze jours à compter de son émission.

Le code prévoit **deux modalités de l'offre**, qui peut être simple¹ ou assortie d'une clause d'agrément de l'emprunteur par le prêteur², ce qui est généralement le cas. Dans le second cas, l'agrément doit être donné dans le délai de sept jours. Il est réputé refusé si, dans ce délai, la décision d'agrément n'a pas été notifiée à l'emprunteur³.

Quelle que soit la modalité de l'offre, le code de la consommation prévoit que l'emprunteur dispose d'un **droit de rétractation**⁴, droit de repentir lui permettant de revenir sur son engagement. Selon l'article L. 311-15, le délai de rétractation est de **sept jours** à compter de l'acceptation de l'offre, le jour de signature ne comptant pas. L'emprunteur doit utiliser le bordereau de rétractation joint au contrat en le remplissant, le datant et le signant, sans avoir à motiver sa décision. L'envoi doit se faire sous pli recommandé avec avis de réception.

Dans le cadre d'un crédit affecté, ce délai est **réduit à trois jours** aux termes de l'article L. 311-24 si, par une demande expresse rédigée, le consommateur souhaite être livré immédiatement. Il convient de souligner que l'exercice du droit de rétractation n'emporte **résolution du contrat principal que dans le cadre d'un crédit affecté**.

C'est à l'issue du délai de rétractation, en cas d'offre dépourvue d'une clause d'agrément, ou à l'issue du double délai de rétractation et d'agrément en cas de clause d'agrément, que **le contrat de crédit devient parfait**.

¹ Article L. 311-15 : le contrat est conclu dès l'acceptation de celle-ci.

² Article L. 311-16.

³ « L'agrément de la personne de l'emprunteur parvenu à sa connaissance après l'expiration de ce délai reste néanmoins valable si celui-ci entend toujours bénéficier du crédit. ».

⁴ La rétractation ne saurait donner lieu à enregistrement sur un fichier par le prêteur, sous peine de l'amende de 30 000 euros mentionnée à l'article L 311-37 du code précité.

Aux termes de l'article L. 311-17, **aucune mise à disposition des fonds ne peut avoir lieu tant que l'opération n'est pas définitivement conclue**. Aucun dépôt au profit du prêteur ou pour le compte de celui-ci ne peut être effectué pendant le délai de sept jours.

II. Le texte du Gouvernement

Au-delà d'un changement de terme¹, la rédaction du nouvel article L. 311-11 reprend les dispositions de l'article L. 311-8 du code précité en les adaptant afin d'être conformes au paragraphe 1 de l'article 10 de la directive du 23 avril 2008. Ainsi, notamment, **la remise de l'offre peut être dématérialisée** si elle figure sur un **support durable**.

Le dispositif nouveau conserve l'obligation de maintenir l'offre pendant quinze jours.

Le texte proposé par le Gouvernement maintient la **distinction entre les deux modalités de l'offre, avec ou sans agrément**. Si le contrat comporte une clause d'agrément, le prêteur doit faire connaître à l'emprunteur sa décision d'accorder le crédit dans un délai de sept jours.

Il modifie, en revanche, les articles L. 311-15 et L. 311-16 du code en extrayant les dispositions relatives au **délai de rétractation**, qui sont désormais traitées spécifiquement à l'article L. 311-12. Il porte le délai le **délai de rétractation de sept à quatorze jours**, conformément à l'article 14 de la directive communautaire. Il précise également, en ce cas, les modalités de remboursement du capital versé ainsi que des intérêts cumulés sur ce capital.

De surcroît, **le délai de rétractation est dissocié de celui de la mise à disposition des fonds**². Aux termes du nouvel article L. 311-15³, aucun paiement ne peut être effectué pendant un délai de sept jours à compter de l'acceptation du contrat.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission approuve l'équilibre organisé par le texte du Gouvernement pour les articles L. 311-11 à L. 311-15 du code entre la protection du consommateur, d'une part, et les contraintes commerciales, d'autre part.

A cet égard, il lui semble que la dissociation entre le délai de rétractation et celui de mise à disposition des fonds offre une certaine souplesse. L'allongement du délai de rétractation à quatorze jours est de nature à favoriser le temps de la réflexion, sans entraver la relation commerciale de manière disproportionnée. Le maintien de la mise à disposition des fonds au huitième jour permet à l'emprunteur de bénéficier de son crédit dans un délai raisonnable pour la

¹ Les termes « offre préalable » sont remplacés par les termes « offre de contrat de crédit ».

² Voir le nouvel article L. 311-14 du code de la consommation (actuel article L. 311-17).

³ Voir l'article L. 311-17 du code.

réalisation de son projet. Votre commission spéciale observe que la disposition de l'article 7¹ de la proposition de loi n° 225 de Mme Nicole Bricq et des membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés est ainsi satisfaite par le dispositif adopté.

Elle a toutefois adopté un amendement de M. Michel Mercier et plusieurs de ses collègues, sous-amendé par le Gouvernement, tendant à imposer l'agrément de l'emprunteur en toute circonstance, tout en ménageant la possibilité - déjà affirmée du reste par la jurisprudence de la Cour de Cassation - que la mise à disposition des fonds par le prêteur vaille agrément. Cette précision constitue une souplesse indispensable pour les prêteurs comme pour les emprunteurs, lesquels seraient défavorisés par un délai d'agrément trop long.

Cette systématisation de l'agrément de l'emprunteur par le prêteur a pour effet de rendre caduc le dispositif de l'actuel L. 311-15 visant les contrats ne prévoyant pas cet agrément, et qui devait être renuméroté L. 311-13 dans la nouvelle architecture. Dans ce contexte, le Gouvernement a suggéré une rédaction qui fusionne les articles L. 311-13 et L. 311-14 résultant du projet de loi afin de ne pas conserver dans le code deux articles dont le régime est devenu le même. Cette modification, qui laisse l'article L. 311-13 « vide », imposera une coordination lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale².

Article L. 311-16 du code de la consommation

Crédit renouvelable

I. Le droit en vigueur

Le **crédit renouvelable** est régi par le code de la consommation aux articles L. 311-1 et suivants et, plus particulièrement, par ses articles L. 311-9 et L. 311-9-1.

Il se définit par la mise à disposition d'une somme d'argent empruntable à tout moment, en totalité ou en partie, sans affectation d'un bien particulier. Le qualificatif de « renouvelable » se justifie par la reconstitution de la réserve d'argent au fur et à mesure des remboursements de l'emprunteur.

L'**offre préalable est obligatoire** pour le **contrat initial** ainsi que pour **toute augmentation du crédit consenti**. Elle précise notamment la **durée du contrat**, qui est **limitée à un an renouvelable**. La **reconduction est tacite** : le prêteur doit indiquer, trois mois avant l'échéance annuelle, les conditions de reconduction du contrat et le souscripteur peut s'y opposer dans un délai de vingt jours.

¹ Modifiant l'article L. 311-15 du code.

² La solution consistant à décaler la numérotation des articles suivants jusqu'à l'article L. 311-17-1 (nouveau) n'a pas pu être réalisée par votre commission dans un délai si bref car elle implique de corriger dans le reste du projet de loi les renvois à ces articles renumérotés, renvois qui sont très nombreux compte tenu des sujets traités par lesdits articles.

Enfin, le contrat de crédit est **résilié de plein droit** si la réserve n'est pas utilisée pendant trois années consécutives²⁴⁸.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du Gouvernement modifiant l'article L. 311-9, qui devient l'article L. 311-16, précise, tout d'abord, que l'établissement d'un contrat de crédit, **dans les mêmes conditions** que celles présidant à la conclusion du crédit, est obligatoire en cas d'augmentation de ce crédit ultérieurement.

En outre, il **impose l'utilisation de la formule « crédit renouvelable »**, à l'exclusion de toute autre, dans tout document commercial ou publicitaire désignant ce crédit.

Enfin, pour mettre fin aux crédits renouvelables se prolongeant durant des années en raison d'échéances trop modestes remboursant à peine le principal, il dispose que le contrat de crédit prévoit que **chaque échéance comprend un remboursement minimal du capital emprunté**. Les modalités d'application de remboursement sont fixées par décret.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale a examiné la part du crédit renouvelable dans le comportement des emprunteurs. **La part du crédit renouvelable dans la consommation représente seulement 21 % des encours** de crédit à la consommation²⁴⁹. Selon le rapport du cabinet *Athling Management*²⁵⁰ réalisé pour le Comité consultatif du secteur financier (CCSF), publié en décembre 2008, **9 % des ménages français remboursaient un crédit renouvelable en 2007**.

Le crédit renouvelable constitue cependant est un **produit apprécié pour sa souplesse d'utilisation**. La reconstitution automatique de la réserve, le délai de débloqué réduit ainsi que le faible montant des mensualités²⁵¹ constituent un attrait certain pour le consommateur. **20 millions de comptes** sont actifs, avec un taux d'intérêt annuel moyen de 15,6 % en 2007²⁵². La Loi Chatel précitée a conduit à un grand nombre de clôtures de compte dont la réserve restait inutilisée pendant trois années consécutives²⁵³.

²⁴⁸ Disposition introduite par la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur (loi Chatel).

²⁴⁹ Source : Banque de France.

²⁵⁰ Source : LaSer Cofinoga citée dans le rapport sur le crédit renouvelable réalisé par Athling Management pour le CCSF.

²⁵¹ 20 euros pour un crédit de 500 euros, 50 euros pour une réserve d'argent de 1 000 euros, etc.

²⁵² Source : Athling Management.

²⁵³ Voir l'article 311-9 du code de la consommation.

En outre, ainsi que le démontre le tableau suivant, les taux pratiqués en matière de crédit renouvelable sont, toutes choses égales par ailleurs, peu élevés comparés à nos partenaires étrangers.

Taux moyens annuels effectifs globaux pratiqués fin 2008

Crédit renouvelable	TAEG fin 2008
France	15,64% ²⁵⁴
Royaume-Uni	16 %
Italie	18 %
Espagne	19 %
Portugal	27 %
Belgique	14,2 %
Pologne	23 %
Pays-Bas	12 %
Allemagne	14,5 %
Danemark	17,5 %
Etats-Unis ²⁵⁵	12 %

Source : Benchmarking Astères

Reste que la **part des encours de crédit renouvelable est en baisse continue depuis quinze ans**, avec des montants unitaires moyens faibles. Si le plafond d'ouverture est de l'ordre de 3.000 euros, l'encours moyen s'élève à 1.500 euros, 80 % des utilisations de ces crédits portant sur un montant inférieur à 250 euros.

Le rapport précité du cabinet *Athling Management* estime que le lien entre le crédit renouvelable et le surendettement n'est pas démontré, 98 % des crédits renouvelables étant remboursés sans incident. Il affirme d'autre part que 75 % des cas de surendettement trouvent leur cause dans les accidents de la vie (perte d'un emploi, divorce, maladie, décès ...) et la baisse des revenus.

Pour leur part, la Banque de France, dans son baromètre de surendettement, ainsi que le Conseil économique et social, dans son avis sur le surendettement des particuliers d'octobre 2007, considèrent que le crédit renouvelable peut présenter des dangers pour une clientèle fragile : ainsi, en juin 2008, 84 % des dossiers déposés comprenaient un crédit renouvelable ou un découvert. Selon la Banque de France, les **prêts personnels** s'adressent en général à des **emprunteurs percevant des revenus élevés**, alors que les **crédits renouvelables** sont généralement consentis à des clients offrant une **visibilité moindre en termes de solvabilité** que celle d'un détenteur d'un compte de dépôt. Ainsi, comme cela a été souligné dans le commentaire de l'article 1^{er} A, 46 % des détenteurs de crédit renouvelable sont des emprunteurs au revenu inférieur au revenu médian.

²⁵⁴ Découverts en compte, prêts permanents et financement d'achats ou de ventes à tempérament d'un montant supérieur à 1 524 euros et prêts viagers hypothécaires. Données 2007 tous établissements spécialisés – Source : rapport sur le crédit renouvelable réalisé par Athling Management pour le CCSF.

²⁵⁵ Cartes de crédit.

12 établissements de crédit	Actionnaire de référence	Type de crédit							Type d'acteur			Commentaires
		Prêt Personnel	Revolving	Crédit affecté	Prêt Auto (VAC / LOA / LLD)	Hypothèque rechargeable	Regroup. de créances	Global player	Pure player			
										Oui	Oui	
1	Banque Accord Auchan	Oui	Oui	Oui	Partiel	Non	Partiel	Partiel	✓		Distribution via magasins + Internet RC via France Crédit	
2	BNP Paribas PF	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	✓			
3	Cofidis	Oui	Oui	Non	Partiel	Non	Partiel	Oui	✓		Distribution à distance (téléphone, Internet) RC Hypo via Créatis	
4	Crefidis	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	✓		JV entre Cofidis et Crédit Mutuel Nord Europe	
5	Financo	Oui	Oui	Non	Partiel	Non	Partiel	Non	✓		Accord avec Cofinoga	
6	Franfinance	Oui	Oui	Oui	Partiel	Non	Partiel	Partiel	✓		Distribution Agences SG + Direct + B2B RC Hypo via CGI (France Crédit) ?	
7	GE Money Bank	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	✓		Maîtrise HR via ex-BSI + regroup. de créances via Royal Saint-Georges + LLD aux particuliers ?	
8	LaSer Cofinoga	Oui	Oui	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel	Oui	✓		Prêt Auto complexe via Cetelem Auto (?) + Maîtrise HR via Personal Finance (>UCB)	
9	Natixis Financement	Oui	Oui	Non	Partiel	Non	Partiel	Partiel	✓		RC Hypo via CFCAL ou ex-CEFI ? HR via le Crédit Foncier de France ou les CEP ? JV avec le Cetelem	
10	S2P	Oui	Oui	Oui	Partiel	Non	Partiel	Non	✓		JV avec Cetelem en France	
11	Socram	Oui	Oui	Non	Partiel	Non	Partiel	Non	✓		Filiales de Mutuelles - Distribution en B2B	
12	Sofinco + Finaref	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Partiel	✓		Prêt Auto via Viixel + RC Conso	

Sources : Sites Internet au 11 janvier 2008 / Expertise Athling Management

X Implantations à l'international. Implantations à l'international

Votre rapporteur a examiné les liens capitalistiques existant entre les établissements bancaires et ceux spécialisés d'une part ainsi que les canaux de distribution du crédit, d'autre part (voir le tableau de la page suivante). Il observe à cet égard que la distribution du crédit renouvelable ne peut être appréhendée de manière globale : **son marché est complexe et multiforme.**

Les canaux de distribution du crédit se partagent entre les **banques commerciales et mutualistes**, d'une part et les **établissements spécialisés**, d'autre part. Ainsi que le démontre le tableau ci-après, les établissements spécialisés se répartissent en deux familles : les « *global players* » et les « *pure players* ».

Les « *global players* » tels que BNP Paribas Personal Finance (entité résultant de la fusion entre Cetelem et UCB), Franfinance ou Sofinco sont filiales de groupes bancaires, distribuent quasiment toutes les formes de crédit via différents canaux (en direct, via des partenaires distributeurs, via des réseaux bancaires).

Les « *pure players* » ont une offre plus restreinte et sont concentrés sur un canal de distribution en lien avec leur actionnaire distributeur. C'est le cas de S2P avec Carrefour ou de Banque Accord avec Auchan.

Eu égard à la complexité du schéma de distribution du crédit renouvelable, votre rapporteur a été attentif, lors du cycle d'auditions de la commission spéciale, aux prises de position des différents acteurs. Le taux du crédit renouvelable est fixé en fonction de considérations financières. Comme le démontre le rapport *Athling Management*, un crédit de 600 euros facturé 20 % sur 12 mois ne génère qu'une marge de 1,4 euro par mois. Un taux inférieur à 15 % constitue le plus souvent une opération déficitaire. En conséquence, la **distribution appropriée d'un crédit renouvelable à un taux nécessairement élevé**, en raison de contraintes de rentabilité pour l'établissement, doit conduire à un usage de la réserve d'argent sur une **courte période**. En effet, **ce crédit peut s'avérer extrêmement coûteux si son utilisation perdure.**

A titre d'illustration, l'achat d'un réfrigérateur de 400 euros financé par un crédit renouvelable sur 6 mois au taux de 20 % ne coûte que 21 euros d'intérêt à raison de mensualités d'un montant de 70 euros. En revanche, un emprunt de 750 euros sur 32 mois dont les mensualités s'élèvent à 30 euros coûte 202 euros²⁵⁶.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission spéciale a approuvé les dispositions du texte du Gouvernement visant à encadrer ce crédit afin d'en éviter le caractère permanent.

Elle a ainsi notamment **approuvé** l'obligation, formulée au 2° du D du II du présent article 5, de désigner ce crédit dans tout document commercial ou publicitaire par la **formule, à l'exclusion de toute autre, de « crédit renouvelable »**. Celle-ci tend à éviter toute confusion et permet d'alerter le consommateur sur l'utilisation de son crédit.

²⁵⁶ Source <http://www.cbanque.com/credit/revolving.php>.

Surtout, elle s'est vivement félicitée de la **mesure d'amortissement minimal obligatoire du capital emprunté dans chaque échéance** qui, prévue par le 3° du D du II de l'article 5, vise à faire **échec à la notion de crédit permanent**. En effet, si le caractère renouvelable de ce crédit constitue un élément apprécié des consommateurs, **sa durée excessive ne saurait être encouragée**²⁵⁷. Dans cette optique, du reste, elle a **complété cette disposition** par un **amendement de M. Claude Biwer**, sous-amendé par le **Gouvernement**, qui prévoit que le remboursement minimal du capital emprunté « *varie selon le montant total du crédit consenti* ». En effet, il ne serait pas compréhensible que de **faibles réserves de crédit utilisées** puissent devoir être remboursées sur des **périodes longues**, au même titre que des sommes plus importantes.

Par ailleurs, sur la proposition de son **rapporteur**, la commission spéciale a **complété cet article 5** par un 5° au D du II **afin de donner sa pleine efficacité à la disposition de la loi Chatel** précitée sur la **résiliation de plein droit de toute ligne de crédit renouvelable en cas de non utilisation de la réserve**. Désormais, le prélèvement de la cotisation subordonnée au bénéfice du moyen de paiement associé au contrat de crédit ne fera pas obstacle à la résiliation d'office du contrat lorsque le crédit n'a pas été utilisé pendant trois ans.

Article L. 311-17 du code de la consommation

Carte ouvrant droit à des avantages promotionnels

I. Le droit en vigueur

Les cartes de fidélité associées à un crédit renouvelable sont actuellement peu encadrées, en tant que telles, par les dispositions du code de la consommation.

En termes d'information du consommateur, les publicités portant sur une opération de crédit (associée ou non à une carte de fidélité) doivent être conformes à l'article L. 311-4 du code. De surcroît, le support de la carte d'un crédit renouvelable doit, conformément à l'article L. 311-9, comporter la mention « *carte de crédit* » au recto. Enfin, les pratiques commerciales entourant la carte de fidélité doivent respecter les dispositions de l'article L. 120-1 du code, telles que l'interdiction des pratiques déloyales, dont les pratiques trompeuses (articles L. 121-1 et L. 121-1-1).

²⁵⁷ Si le crédit renouvelable ne constitue pas la cause du surendettement, l'association UFC Que choisir a recensé en moyenne six crédits renouvelables dans 82 % des dossiers de surendettement en octobre 2008.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du présent article modifiant l'article L. 311-17 du code de la consommation propose, en cas de crédit renouvelable assorti d'une carte ouvrant droit à des avantages commerciaux ou promotionnels, **d'interdire la subordination de l'octroi d'avantages commerciaux et promotionnels à « l'utilisation du crédit lié à cette carte »**.

En outre, le prêteur ou l'intermédiaire de crédit doit proposer au consommateur la **possibilité de payer au comptant** (immédiat ou en différé de paiement). En conséquence, **l'utilisation du crédit lié à cette carte ne peut résulter que d'un accord exprès du consommateur exprimé lors du paiement de la carte**, ou dans un **délai raisonnable**, à la réception du relevé mensuel de ses opérations retraçant l'utilisation de son crédit renouvelable.

Enfin, le présent article renforce **l'information de l'emprunteur**, dans le cadre des publicités et du contrat, en prévoyant que celui-ci soit averti du droit de payer au comptant et des modalités d'utilisation du crédit.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale a, dans le cadre de son cycle d'auditions, mesuré les enjeux du développement des cartes de fidélité. Citant F. Collart-Dutilleul et P. Delebecque, M. Guy Raymond¹ a rappelé que le contrat de crédit à la consommation est « *le contrat de tous les plaisirs, car il permet aux ménages de s'équiper sans attendre, de disposer de la télévision qui les distrait, de l'automobile qui les déplace et de la cuisine qui les nourrit* »². Il a néanmoins mis la commission en garde sur les formes d'incitation au crédit, notamment par le biais de cartes de fidélité, ayant des conséquences néfastes sur l'équilibre financier des foyers.

La carte privative a été introduite en France dans les années 1965. Elle a connu un développement massif dans les années 1990. Il en existe aujourd'hui plus de 30 millions, près de 20 millions d'entre elles étant actives³. **Les achats à crédit effectués avec cette carte sont de l'ordre de 30 %**⁴.

Elle est donc devenue un portail d'accès non seulement à l'octroi d'avantages commerciaux mais également à l'offre de crédit. Ainsi, la **problématique de la carte de fidélité est intimement liée à celle du crédit renouvelable**. En effet, **plus d'une ouverture de compte de crédit**

¹ Guy Raymond Fascicule n° 720 « Crédit à la consommation » in *Jurisclasseur banque et crédit*.

² F. Collart-Dutilleul et P. Delebecque, *Contrats civils et commerciaux : Précis Dalloz*, 6e éd. 2002, n° 862

³ Source : *rapport Athling Management*.

⁴ Source : *LaSer Cofinoga*.

renouvelable sur deux est réalisée sur le lieu de vente¹. Ce mode de crédit est parfois à l'origine de plus de 30 % du chiffre d'affaires des commerçants.

Aussi, comme l'a mis en évidence le rapport *Athling Management*, il est nécessaire d'encadrer certaines pratiques de distribution de crédit renouvelable sur ces lieux, en s'assurant notamment de la clarté des explications, de l'exhaustivité des informations fournies et de la formation à la distribution de crédits des vendeurs.

Certaines voix se sont élevées pour demander **l'interdiction du crédit renouvelable sur les lieux de vente**, faisant valoir notamment que « *l'épicier n'est pas un banquier* »². Votre rapporteur a en outre étudié la proposition de loi n° 225 de Mme Nicole Bricq tendant à **interdire l'usage de cartes de fidélité³ comme cartes de crédit ou réserve monétaire**, ainsi que l'article 14 de la proposition de loi n° 94 de M. Philippe Marini visant à **interdire la proposition ou la conclusion de tout crédit renouvelable** (dont l'octroi d'une carte de fidélité associée à un crédit renouvelable) dans les locaux des magasins d'une surface de plus de 1.000 m².

Il a estimé que le dispositif proposé par le présent article dans sa rédaction répondait aux préoccupations de leurs auteurs. Il rappelle en outre que **le total de l'encours de crédit lié aux cartes privées en France représente à peine 5 milliards d'euros, soit moins de 4 % de l'encours total**⁴. Enfin, il observe que l'Association française des sociétés financières (ASF) estime que la disposition prévoyant le paiement « par défaut » au comptant entraînera **la suppression de plusieurs millions de cartes** ne fonctionnant qu'à crédit et distribuées par les établissements professionnels.

Sur la **proposition de son rapporteur**, votre commission spéciale a simplement adopté un **amendement de nature rédactionnelle** au E du II du texte proposé par cet article pour l'article L. 311-17, visant à préciser que le bénéfice des avantages de la carte ne peut être subordonné « à l'utilisation à crédit de la carte » (au lieu de « à l'utilisation du crédit lié à cette carte »).

Article L. 311-17-1 (nouveau)

Extension aux cartes bancaires disposant d'une fonction de crédit de l'obligation de paiement au comptant « par défaut »

I. Le droit en vigueur

¹ Source : rapport *Athling Management*. Sur les 5,5 millions d'ouvertures de compte de crédit renouvelable en 2007, 2,95 millions l'ont été sur le lieu de vente.

² *Audition de M. Huard de ADEIC Association de défense d'éducation et d'information du consommateur lors de son audition devant la commission spéciale*

³ Le projet d'article vise également tout support proposé ou distribué dans les surfaces de vente qui accorde un avantage en fonction du volume des achats.

⁴ Source : *laSer Cofinoga*.

On dénombre 100 millions de cartes en France, dont 55 millions sont des cartes bancaires et 29,6 millions des carte privatives¹. Si les cartes bancaires ont essentiellement une fonction de paiement comptant ou différé en fin de mois, une nouvelle offre se développe actuellement, comme en témoigne la carte *Double Action* du *Crédit Agricole* qui associe désormais à la carte, dans le contrat de base, une fonction « crédit renouvelable »². A la fin de l'année 2008, 300 000 cartes de ce type avaient déjà été distribuées³.

II. Le texte de la commission spéciale

Il est apparu à l'issue du cycle d'auditions, et plus particulièrement après avoir entendu le Cabinet Athling Management⁴, que la problématique de la distribution des cartes de fidélité ayant une fonction de crédit sur les lieux de vente n'est qu'une des facettes d'un même problème : **celui de l'utilisation d'une réserve de liquidités à l'insu du consommateur.**

A cet égard, si le texte du Gouvernement a répondu de manière appropriée à l'utilisation de la fonction crédit d'une carte de fidélité en exigeant un accord exprès, **il est en revanche silencieux quant aux cartes de paiement bancaires doublées d'une fonction de crédit.**

Votre commission spéciale a donc souhaité prendre en compte les évolutions attendues du marché du crédit afin de renforcer à terme l'efficacité du présent projet de loi en n'omettant aucune des situations où le consommateur pourrait se trouver, à son insu, engagé dans un crédit. En effet, si le marché des cartes bancaires adossées à une réserve de liquidité n'est que naissant, il est appelé à se développer.

C'est pourquoi elle a décidé d'insérer un F au II de cet article visant à créer un article L. 311-17-1 nouveau dans le code de la consommation, qui **étend aux nouvelles cartes bancaire auxquelles est associée une réserve de crédit les dispositions prévues pour les cartes de fidélité en matière de paiement au comptant « par défaut » et de nécessité d'obtenir le consentement exprès du consommateur pour activer la fonction de crédit.** Faute d'une telle disposition, le coût des achats serait automatiquement majoré du taux de rémunération du crédit, ce qui n'est pas acceptable pour des achats récurrents relevant de la vie ordinaire.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi amendé

¹ Sources : Banque de France, BNP Paribas PF, Sofinco, Athling Management.

² Mais BNP Paribas serait à l'origine de la première initiative en la matière avec l'offre TERCEO.

³ Source : Publi-News.

⁴ Audition de M. Pierre Blanc le 7 mai 2009.

CHAPITRE IV CONTENU ET EXÉCUTION DU CONTRAT DE CRÉDIT

Ce chapitre contient trois articles :

- l'article 6 précise le régime applicable au contrat de crédit lui-même ;
- fixant les règles d'exécution du contrat de crédit, l'article 7 introduit, pour transposer la directive, une obligation d'indemnité de remboursement anticipé, au-delà de 10 000 euros, et oblige les prêteurs à informer chaque mois leurs clients engagés dans un remboursement de crédit renouvelable de la durée estimée de remboursement de leur emprunt. Votre commission y a ajouté une obligation nouvelle pour chaque prêteur d'informer une fois par an l'emprunteur du montant du capital restant à rembourser ;
- l'article 8 modifie à la marge l'article L. 313-1 sur le taux effectif global, devant être désormais dénommé « *taux annuel effectif global* », et exclut de son assiette les frais d'actes notariés.

Article 6

(articles L. 311-8 à L. 311-10 du code de la consommation)

Informations mentionnées dans le contrat

Commentaire : cet article renvoie au décret la fixation de la liste des mentions obligatoires du contrat de crédit et procède à la coordination des articles du code de la consommation rendue nécessaire par la disparition du système de l'offre préalable, remplacé par la fiche d'information standardisée.

I. Le droit en vigueur

Le code de la consommation prescrit une forme et un contenu particuliers à l'offre préalable de crédit à la consommation. Une fois signée, l'offre préalable devient le contrat. Ce système à double détente existe également pour les contrats de crédit immobilier. Elle vise à garantir que le client puisse étudier les conditions de l'emprunt avant de s'engager définitivement. Cependant, à l'inverse du crédit immobilier, qui impose un délai de 10 jours francs avant le renvoi de l'offre préalable signée par le client, le code n'impose pour les contrats de crédit à la consommation aucun délai

entre la remise de l'offre préalable et la signature du contrat, si bien que dans la pratique, la remise de l'offre préalable et la signature du contrat ont lieu dans le même temps, facilitant ainsi la souscription de crédits sur le lieu de vente.

En introduisant une phase d'information précontractuelle matérialisée par la remise obligatoire d'une fiche d'information standardisée, la réforme ne va pas jusqu'à la solution radicale, qui mettrait certainement fin au crédit sur le lieu de vente et en particulier au crédit affecté, de séparation du temps de la proposition de celui de l'engagement. Elle permet toutefois de marquer une différence entre ces deux moments de la formation de l'engagement de crédit, pour que les consommateurs aient davantage conscience de faire un acte important, alors même qu'aujourd'hui, le crédit est complètement banalisé dans les lieux de vente.

Avec la fiche d'information précontractuelle, l'offre préalable devient inutile. Il faut donc préciser le contenu du contrat de crédit, distinct de cette fiche.

II. Le texte du Gouvernement

L'article 10 de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 précise la liste des informations à mentionner dans les contrats de crédit. Dans un souci de protection du consommateur, cette liste est plus large que celle des informations devant aujourd'hui figurer dans l'offre préalable. Elle est plus large aussi que celle des informations devant figurer dans la fiche européenne d'informations standardisées.

Le texte du Gouvernement, qui a vocation à transposer cette directive, dispose donc que le contrat de crédit est établi sur un document séparé à la fois du support publicitaire et de la fiche d'information précontractuelle standardisée.

Il renvoie la détermination de son contenu à un décret en Conseil d'Etat, cette matière relevant du pouvoir réglementaire. Le Gouvernement aura à cet égard des marges de manœuvre limitées car la directive est très précise sur les éléments que doit contenir le contrat.

Enfin, le texte procède à des coordinations rédactionnelles tendant à faire disparaître la notion « d'offre préalable » des articles du chapitre Ier du titre Ier du livre III du code de la consommation.

III. Le texte de la commission spéciale

Notre commission est en plein accord avec la rédaction de cet article proposée par le Gouvernement. Toutefois, il paraît clair que, si le contrat doit être le plus complet possible, puisqu'il est la loi entre les parties, plus il le devient, moins il s'avère lisible pour le consommateur non averti. Son décryptage est difficile et long. Aussi, à l'**initiative de nos collègues**

M. Laurent Béteille et Mme Brigitte Bout, votre commission a complété le texte pour faciliter la compréhension de son engagement par l'emprunteur.

Leur amendement, **sous-amendé par le Gouvernement**, prévoit ainsi que l'emprunteur puisse **disposer au début du contrat d'un récapitulatif de ses caractéristiques principales, figurant en caractères très apparents, sous la forme d'un encadré**, à l'instar des contrats d'assurance-vie¹. La détermination des éléments devant figurer dans cet encadré et des modalités de sa présentation sont renvoyés au décret, comme le contenu et les conditions de présentation du contrat lui-même. Le Gouvernement a indiqué vouloir sur l'encadré conduire la concertation nécessaire avec les professionnels et les associations de consommateurs afin de trouver le meilleur moyen de faire de cet encadré un outil d'information utile au consommateur.

Une telle modification du texte n'ajoute ni ne retranche aucune des mentions obligatoires prévues par la directive. Elle impose simplement une forme particulière dans le but de rappeler clairement à l'emprunteur les conditions de son engagement.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 7

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

Exécution du contrat de crédit

Commentaire : cet article a pour objet de modifier le régime applicable à l'exécution du contrat de crédit par l'emprunteur et le prêteur. Il apporte ainsi plusieurs modifications. La première consiste à imposer au prêteur d'adresser à l'emprunteur une information préalable à toute modification du taux débiteur, afin que ce dernier puisse connaître à l'avance ses charges de remboursement. La deuxième crée un droit pour le prêteur à la perception d'une indemnité de remboursement anticipé, lorsque le montant du remboursement est supérieur à un seuil réglementaire. La troisième impose qu'apparaisse dans les relevés mensuels d'utilisation des lignes de crédit renouvelable la durée qu'il reste avant d'avoir achevé le remboursement du crédit. Enfin, cet article procède à quelques modifications rédactionnelles de pure coordination d'articles du code de la consommation relatifs à la défaillance de l'emprunteur, sans en modifier le régime juridique. Votre commission a

¹ Voir l'article L. 132-5-2 du code des assurances.

ajouté une obligation nouvelle pour les prêteurs d'informer une fois par an l'emprunteur du montant du capital restant à rembourser.

Article L. 311-21 du code de la consommation

Information préalable de l'emprunteur avant toute modification du taux débiteur

I. Le droit en vigueur

Les contrats de crédit à la consommation peuvent, comme les crédits immobiliers, être conclus à taux fixe ou à taux variable ou révisable. Si les prêts personnels et les contrats de crédit affecté sont le plus souvent conclus à taux fixe, il n'en va pas de même des contrats de crédit renouvelable.

Autant les taux fixes permettent à l'emprunteur de connaître à l'avance le montant de ses mensualités, **autant le taux variable le fait entrer dans une zone d'incertitude** qui rend d'autant plus imprévisible la gestion de son budget personnel.

Rien dans le code de la consommation n'oblige le prêteur, tant d'ailleurs en matière de crédit à la consommation que de crédit immobilier, à prévenir l'emprunteur à l'avance d'une modification de taux résultant de l'application des clauses contractuelles de révision de ceux-ci. Rares sont également les contrats qui prévoient des clauses d'information préalable de l'emprunteur.

II. Le texte du Gouvernement

Poursuivant le souci d'une meilleure information de l'emprunteur, la directive sur le crédit à la consommation oblige les Etats membres à prévoir une information du consommateur de toute modification du taux débiteur, sur support papier ou sur tout autre « support durable »¹, avant l'entrée en vigueur de cette modification. **L'emprunteur pourrait ainsi anticiper les dépenses de remboursement d'emprunt auxquelles il devra faire face**, dans la mesure où le montant nouveau des échéances et leur nouvelle périodicité devront également lui être communiqués.

La directive prévoit un régime simplifié d'information du consommateur lorsque la modification du taux résulte de celle d'un taux de référence, connu du consommateur, rendu public et disponible dans les locaux du prêteur (par exemple, si le taux débiteur est calé sur un taux comme l'Euribor ou l'Eonia). Dans ce cas en effet, il sera suffisant d'informer périodiquement l'emprunteur du changement de taux, information qui pourra être donnée *a posteriori*, par exemple dans le relevé mensuel.

¹ Voir supra, commentaires sur l'article 1^{er}.

L'article L. 311-21 du code de la consommation reprend très exactement les termes de la directive. Le projet de loi rejoint ainsi la préoccupation exprimée dans la proposition de loi de Mme Nicole Bricq visant à encadrer le crédit à la consommation et à instaurer un crédit social en faveur des ménages modestes¹, qui contenait dans son article 11 un dispositif similaire à celui du projet de loi. La proposition de loi exigeait simplement en plus un délai de prévenance de 20 jours et ne contenait aucune procédure simplifiée lorsque la modification du taux débiteur résultait d'une variation d'un taux de référence connu du public.

III. Le texte de la commission spéciale

Dans la mesure où l'obligation d'information préalable de l'emprunteur en cas de modification du taux débiteur, imposée par la directive fait l'objet d'une transposition fidèle et complète, **votre commission est favorable à la rédaction proposée de l'article L. 311-21 du code de la consommation.**

Article L. 311-22 du code de la consommation

Remboursement anticipé et indemnité due au prêteur en cas de remboursement anticipé

I. Le droit en vigueur

Contrairement au crédit immobilier, le remboursement anticipé du crédit à la consommation n'emporte aujourd'hui aucun droit du prêteur à réclamer une indemnité. **Le remboursement anticipé sans frais est un droit du prêteur**, que ce remboursement soit total ou partiel, qui figure à l'article L. 311-29 du code de la consommation, et qui ne connaît que deux tempéraments :

- il n'est pas possible d'effectuer un remboursement anticipé dans le cadre de contrat de location-vente ou de location avec option d'achat, sauf si le contrat le prévoit expressément ;

- il n'est pas non plus possible d'effectuer un remboursement anticipé partiel inférieur à un montant fixé par voie réglementaire à trois fois le montant contractuel de la première échéance non échue.

La logique de ce droit au remboursement anticipé est claire : **le consommateur doit d'une part pouvoir se désendetter à tout moment et**

¹ Proposition de loi n° 255 (2008-2009), déposée par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, visant à encadrer le crédit à la consommation et à instaurer un crédit social en faveur des ménages modestes, déposée le 10 mars 2009

d'autre part bénéficiaire sans obstacle de conditions d'accès au crédit plus favorables.

LE REMBOURSEMENT ANTICIPÉ DES CRÉDITS IMMOBILIERS

L'article L. 312-21 du code de la consommation permet à l'emprunteur de rembourser de manière anticipée, en partie ou en totalité, les crédits immobiliers qu'il a souscrits.

Il y a en matière de crédit immobilier les mêmes exceptions à ce droit de remboursement anticipé qu'en matière de crédit à la consommation :

- les crédits conclus dans le cadre de contrats de location-vente ou de location avec option d'achat ne peuvent faire l'objet d'un tel remboursement, sauf disposition contractuelle contraire ;

- il n'est pas possible de rembourser de trop petites fractions du prêt : aucun remboursement partiel de moins de 10 % du montant du prêt n'est admis, sauf disposition contractuelle contraire.

Mais il y a surtout une différence notable avec le droit du crédit à la consommation : en matière de contrat de crédit immobilier, **le prêteur peut prévoir une clause lui donnant droit à une indemnité de remboursement anticipé, dont les limites sont fixées par l'article R. 312-4 du code de la consommation à 3 % au maximum du capital restant dû et à un semestre d'intérêts sur le capital remboursé**, calculé à partir du taux moyen du prêt.

L'indemnité de remboursement anticipé se justifie économiquement par le fait qu'un changement dans le rythme de remboursement constitue une rupture dans un engagement de long terme souscrit entre l'emprunteur et le prêteur. Les établissements financiers ont conclu des engagements de long terme pour financer leurs prêts immobiliers. Ils sont donc fondés à percevoir une compensation lorsque cette relation de long terme est bouleversée à l'initiative du consommateur. **L'indemnité de remboursement anticipée, présente dans la quasi-totalité des contrats de crédit immobilier, est cependant un frein à la capacité du consommateur à renégocier ses crédits et l'empêche de bénéficier pleinement d'éventuelles baisses de taux sur les marchés.**

Depuis 1999, l'indemnité de remboursement anticipée ne peut être réclamée lorsque le remboursement résulte d'un changement dans la vie de l'emprunteur (vente du bien immobilier suite à un changement de lieu d'activité professionnelle, cessation forcée d'activité professionnelle, décès de l'un des co-emprunteurs). En revanche, contrairement à ce qui est parfois cru à tort par le consommateur, une indemnité de remboursement anticipée peut être réclamée même lorsque le contrat de prêt immobilier est conclu à taux variable. Rien n'interdit en effet au prêteur d'intégrer dans ce cas une telle clause dans un contrat de ce type.

II. Le texte du Gouvernement

L'article 16 de la directive précitée dispose qu'en cas de remboursement anticipé, le prêteur a droit à « *une indemnité équitable et objectivement justifiée* ». Cette nouvelle exigence communautaire modifie considérablement la donne en matière de remboursement anticipé des crédits à la consommation.

Bien que combattue par la France¹ dans le processus d'élaboration de la directive, cette disposition doit néanmoins être transposée. Notons que la portée de cette obligation est plus large encore que le dispositif national applicable au crédit immobilier : le droit de percevoir une indemnité de remboursement anticipé **n'est pas une faculté que le prêteur peut choisir d'exercer ou pas en introduisant ou non une telle clause contractuelle, c'est un régime d'ordre public** (*i.e.* le prêteur ne peut renoncer contractuellement à ce droit).

Devant la régression pour les droits des consommateurs que représente cette nouvelle disposition, la transposition de la directive sur ce point a été effectuée dans le texte du Gouvernement en utilisant au maximum les possibilités de dérogations qu'elle a laissé ouvertes.

L'article L. 311-22 du code de la consommation précise ainsi qu'aucune indemnité ne pouvait être réclamée à l'emprunteur en cas d'autorisation de découvert, lorsque le remboursement anticipé est effectué en exécution d'un contrat d'assurance destiné à garantir le remboursement du crédit, ainsi que pour les contrats de crédit dont le taux débiteur n'est pas fixe et pour les contrats de crédit renouvelable, cas prévus par la directive.

En outre, l'article L. 311-22 renvoie à un décret la détermination du seuil en deçà duquel l'indemnité n'est pas due et **le Gouvernement a indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'il fixerait ce seuil au niveau maximum autorisé par la directive, c'est-à-dire à 10 000 €** par période de 12 mois. Seuls les emprunteurs pour des montants situés entre 10 000 et 21 500 € seront donc à l'avenir les perdants de la nouvelle législation.

Comme le prévoit la directive, le prêteur ne pourra pas imposer une indemnité supérieure à 1 % du montant du crédit faisant l'objet d'un remboursement anticipé, 0,5 % s'il restait moins d'un an pour éteindre le crédit au moment où le remboursement intervient.

III. Le texte de la commission spéciale

Dans la mesure où, là encore, les marges de manœuvres du Parlement sont très limitées par la nécessité de transposer la directive, **votre commission, bien que réservée sur le principe d'une indemnité de remboursement anticipé, se rallie à la rédaction proposée de l'article L. 311-22 du code de la consommation.**

¹ Dans sa résolution n° 27 (2006-2007) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit aux consommateurs (E 2103), adoptée le 11 décembre 2006, le Sénat avait demandé au Gouvernement « d'obtenir que les États membres restent libres de dispenser du paiement de toute indemnité le consommateur qui procède à un remboursement anticipé ».

Articles L. 311-25-1 et L. 311-26 du code de la consommation

**Estimation du nombre de mensualités restant dues dans le relevé mensuel d'utilisation d'un compte de crédit renouvelable –
Transmission d'un état annuel de remboursement des dettes**

I. Le droit en vigueur

Même si les clauses contractuelles le prévoient souvent, le code de la consommation n'exige pas que soit remis mensuellement au client un état d'exécution de tout contrat de crédit.

Il existe toutefois un régime particulier pour les contrats de crédit renouvelable. L'article L. 311-9-1 du code de la consommation, introduit par la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière fait en effet obligation au prêteur d'adresser chaque mois à l'emprunteur, dans un délai raisonnable avant la date du paiement, un **état actualisé d'exécution du contrat de crédit avec un contenu standardisé**.

Les mentions qui doivent figurer dans le relevé sont nombreuses : date d'arrêté du relevé et date du paiement, fraction du capital disponible, montant de l'échéance, dont la part correspondant aux intérêts, taux de la période et taux effectif global, coût de l'assurance (s'il y a lieu), totalité des sommes exigibles, remboursements effectués depuis le dernier renouvellement (avec répartition entre capital, intérêts et frais). En outre, la loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur, dite « loi Chatel » y a ajouté la mention de la possibilité pour l'emprunteur de demander à tout moment la réduction du plafond autorisé, la suspension voire la résiliation du contrat ou encore de procéder au remboursement anticipé.

Si le rapport Athling notait que les établissements de crédits respectaient globalement bien la réglementation en matière de relevé mensuel, il notait également que *« la lecture des relevés mensuels n'est pas toujours immédiate et rendue complexe par le nombre d'informations devant y figurer, et ce, même si plus de la moitié des établissements associent aux relevés des guides de lecture »*. Il ajoutait que *« les informations relatives au capital restant dû ou à la "vitesse d'amortissement" du capital emprunté [...] semblent plus pertinentes et de nature à attirer la vigilance de l'emprunteur »*.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du projet de loi prévoit de prendre en compte cette exigence de lisibilité du rythme de remboursement de son crédit renouvelable par l'emprunteur, facteur essentiel de maîtrise par ce dernier de son endettement.

L'article 7 suit en cela la logique inscrite à l'article 5 qui modifie l'article L. 311-9 (futur article L. 311-16) du code de la consommation pour

imposer que, désormais, **chaque échéance de remboursement d'un contrat de crédit renouvelable comprenne un remboursement minimal du capital emprunté.**

Le **crédit renouvelable n'a pas vocation à être éternel** et son horizon doit bien être son remboursement. Pour que l'emprunteur ait cet horizon en point de mire, l'article 7 du texte complète donc les mentions du relevé mensuel de l'article L. 311-9-1 (futur article L. 311-26) du **nombre de mensualités restant dues pour parvenir au remboursement intégral du montant effectivement emprunté**, établie en fonction de la dernière mensualité remboursée.

III Le texte de la commission spéciale

Votre commission partage l'objectif du texte de contribuer à une meilleure anticipation par l'emprunteur de sa situation future.

A l'**initiative de votre rapporteur**, elle a souhaité que soit apportée une correction à la base de calcul des mensualités restant dues. Dans la mesure où, d'une part, de nombreux contrats de crédit renouvelable sont remboursés par mensualités dégressives par tranche et, d'autre part, il peut arriver à l'emprunteur d'effectuer des versements exceptionnels pour éteindre plus rapidement sa dette, **l'estimation de la durée restante sur la base du dernier versement peut conduire à minorer la durée réelle pendant laquelle l'emprunteur devra encore le rembourser.**

Il paraît donc préférable car plus proche de la réalité d'effectuer ce calcul sur la base des conditions de remboursement convenues dans le contrat de crédit.

En outre, à l'initiative de nos **collègues Mme Brigitte Bout et M. Laurent Béteille**, et après concertation avec le **Gouvernement**, votre commission a enrichi le texte d'un **nouveau dispositif imposant aux prêteurs**, dans le cadre de **tout contrat de crédit à la consommation**, de **porter à la connaissance de l'emprunteur, au moins une fois par an, un état du capital restant à rembourser**. Cet état rappellerait aux emprunteurs le volume de leurs engagements encore en cours et pourrait contribuer à faire davantage réfléchir le consommateur avant de s'engager dans de nouveaux emprunts. Le dispositif a une portée générale, applicable à tous les types de prêts à la consommation, crédits affectés, prêts personnels, mais aussi crédits renouvelables, même si cette information sera dans ce dernier cas redondante avec le relevé mensuel qui comprend déjà une mention de cette nature. Il prend place avant l'article L. 311-26 du code de la consommation, au sein d'un article L. 311-25-1 nouveau.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8

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

Taux annuel effectif global

Commentaire : cet article adapte les dispositions du code de la consommation relatives au taux effectif global aux exigences communautaires : ce taux doit désormais être dénommé : « taux annuel effectif global » et les frais d'actes notarié sont exclus de son assiette.

I. Le droit en vigueur

Le **taux effectif global a vocation à exprimer le coût réel d'un crédit** en ajoutant au taux nominal (qui sert au calcul des intérêts), les autres coûts liés à l'opération d'emprunt.

La mise en place du taux effectif global avait pour principaux objectifs de rendre les offres de crédits plus transparentes et donc plus comparables, chaque établissement financier devant appliquer les mêmes critères pour le déterminer.

Le taux effectif global doit aujourd'hui figurer dans toute publicité, offre préalable, tout contrat de crédit à la consommation. Mais l'utilité du taux effectif global va au-delà du crédit à la consommation puisqu'il est aussi la donnée de référence pour les contrats de crédit immobilier. De part son caractère de **mètre étalon du coût d'un crédit**, le taux effectif global permet à l'emprunteur de calculer ce que lui coûte vraiment le recours à l'emprunt, toutes choses égales par ailleurs, et neutralise l'effet des « frais cachés ».

Les règles d'assiette du taux effectif global sont fixées par l'article L. 313-1 du code de la consommation qui retient une étendue large des frais entrant dans sa base de calcul, puisque pour sa détermination *« sont ajoutés aux intérêts les frais, commissions ou rémunérations de toute nature, directs ou indirects, y compris ceux qui sont payés ou dus à des intermédiaires intervenus de quelque manière que ce soit dans l'octroi du prêt, même si ces frais, commissions ou rémunérations correspondent à des débours réels »*.

En sont simplement exclus les frais d'hypothèques et de notaires lorsqu'elles ne peuvent être connues au moment de la conclusion du contrat de prêt. Le principe est donc simple : outre le taux débiteur du prêt, tous les frais obligatoires connus à la date du prêt et qui sont en relation avec l'octroi du prêt doivent être inclus dans l'assiette de calcul du taux effectif global. Les modalités de calcul sont renvoyées au règlement.

<p>Eléments entrant dans la base de calcul du taux effectif global (tous les frais obligatoires formant un tout avec l'acte de prêt)</p>	<p>Eléments exclus de l'assiette du taux effectif global</p>
<p>Taux débiteur du prêt (sur toute la durée du prêt)</p> <p>Frais de dossier, commissions ou rémunérations d'intermédiaires</p> <p>Impôts, taxes et droits mis par le contrat à la charge de l'emprunteur</p> <p>Frais d'assurance du prêt lorsque l'assurance conditionne l'octroi du prêt</p> <p>Frais de notaires, d'hypothèques et de cautionnement déterminables au moment du prêt</p> <p>Frais divers éventuels, comme par exemple les frais de souscription de parts sociales qui conditionnent l'octroi du prêt</p>	<p>Frais d'assurance facultative</p> <p>Frais de notaires, d'hypothèque et de cautionnement qui ne peuvent être déterminés au moment du prêt</p> <p>Clauses pénales du prêt (pénalités infligées au débiteur pour inexécution des clauses du contrat)</p> <p>Indemnité de remboursement anticipé</p>

II. Le texte du Gouvernement

L'article 19 de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 précise la notion de taux annuel effectif global et l'étendue de son assiette, en adoptant une définition de celle-ci extrêmement proche de celle du droit français.

Elle précise dans son vingtième considérant que « *le coût total du crédit pour le consommateur devrait inclure tous les coûts, y compris les intérêts, les commissions, les taxes, la rémunération des intermédiaires de crédit et les autres frais éventuels que le consommateur est tenu de payer dans le cadre du contrat de crédit, à l'exception des frais de notaire* ».

En conséquence, le texte du Gouvernement procède à peu de modifications de l'article L. 313-1 du code de la consommation :

- il **exclut les frais d'actes notariés du calcul du taux**, même ceux qui sont déterminables au moment du prêt, qui y sont aujourd'hui inclus. Cette mesure est sans incidence sur les crédits à la consommation, pour lesquels il est rare de passer devant un notaire, mais elle aura en revanche une influence sur la présentation des crédits immobiliers, dans le sens d'une plus grande clarté : le taux sera présenté frais de notaire exclus. Il est vrai cependant que la pratique des banques consistant à prêter la somme nécessaire à l'acquisition immobilière, à l'exception des frais de notaire, neutralisait déjà l'effet de ce poste de dépenses sur le taux effectif global ;

- il précise que le **calcul du taux effectif se fait sur une base annuelle** : là encore, cette pratique était celle des banques et établissements de

crédit mais il arrivait aussi, dans les publicités notamment, de voir des taux effectifs trimestriels ou semestriels. Désormais, chaque fois qu'un taux effectif global sera calculé, il le sera sur une **base annualisée**.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission **partage l'objectif de lisibilité du taux annuel effectif global**, qui doit être exprimé dans des termes identiques partout en Europe. Elle est donc en accord avec les termes de cet article proposée par le projet de loi, sous réserve de corrections strictement rédactionnelles.

Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.

CHAPITRE V DISPOSITIONS APPLICABLES À CERTAINS CONTRAT DE CRÉDIT

Ce chapitre contient quatre articles respectivement consacrés au crédit gratuit (article 9), au crédit affecté (article 10), aux services financiers à distance (article 12) et aux opérations de découvert en compte (article 13)

Article 9

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

Crédit gratuit

Commentaire : cet article a pour objet de mettre en cohérence les dispositions relatives au crédit gratuit avec celles de la directive communautaire, ainsi que de supprimer l'obligation d'octroyer un escompte sur les paiements au comptant.

I. Le droit en vigueur

Le crédit gratuit est un crédit à la consommation au sens de l'article L. 311-2 du code de la consommation qui n'est pas destiné à financer des besoins professionnels ou une acquisition immobilière. Son remboursement s'effectue sur plus de trois mois. En conséquence, les facilités

de paiement en trois ou quatre fois sans frais sur les trois premiers mois ne sont pas concernées par ces dispositions.

Comme pour tout contrat de crédit à la consommation, le vendeur est tenu de remettre une offre préalable. Le délai légal de rétractation de sept jours s'applique également. En outre, ce crédit doit répondre à certaines **règles spécifiques fixées aux articles L. 311-6, L. 311-7 et L. 311-7-1**.

S'agissant de la **publicité**, réalisée hors des lieux de vente ou en magasin¹ comportant la mention « crédit gratuit »², celle-ci doit indiquer le **montant de l'escompte consenti** en cas de paiement comptant. Elle doit également préciser la personne qui prend en charge le coût du crédit gratuitement consenti³ : cette mention est importante car, en effet, un crédit n'est jamais économiquement « gratuit », son coût étant nécessairement imputé au vendeur ou au prêteur lorsqu'il est offert au consommateur.

En revanche, les publicités faites en dehors des lieux de vente qui proposent de différer les remboursements de crédits sur une période supérieure à trois mois sont interdites.

L'offre d'un crédit gratuit impose au vendeur de **proposer un prix pour paiement au comptant inférieur au prix proposé à crédit**, aux termes de l'article L. 311-7 du code précité.

En outre, le prix pratiqué ne peut pas être supérieur au prix le plus bas pratiqué pour un même article dans le même établissement au cours des trente jours précédant l'offre⁴.

Le législateur, afin d'éviter toute confusion quant à la conclusion d'une offre de crédit gratuit, a prévu que si elle est conclue concomitamment à une offre de crédit onéreux, cette dernière doit faire l'objet d'une offre préalable de crédit distincte⁵.

II. Le texte du Gouvernement

La section 3 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, consacrée au crédit gratuit, devient la section 8 comprenant les articles L. 311-27 à L. 311-29.

L'article 9 du texte du Gouvernement conserve les dispositions suivantes, tout en les adaptant aux termes de la directive :

- les mentions relatives à la publicité en cas d'escompte⁶ ;

¹ La publicité pour le crédit gratuit en dehors des lieux de vente est autorisée depuis le 2 février 2005.

² Ou proposant un avantage équivalent.

³ Voir l'article L. 311-6 du code de la consommation.

⁴ Voir l'article L. 311-7 du code précité.

⁵ Voir l'article L. 311-7-1 du code précité.

⁶ Voir l'article L. 311-27 du code précité.

- la distinction entre offre de crédit onéreux et offre de crédit gratuit aux termes de l'article L. 311-28 modifié ;

- la limitation quant au prix pratiqué sur les trente derniers jours aux termes de l'article L. 311-28 modifié du code précité.

En revanche, il supprime l'obligation d'octroyer un escompte sur les paiements au comptant en cas de crédit gratuit, n'en faisant désormais qu'une faculté. En effet, la disposition actuellement applicable est préjudiciable au développement du crédit gratuit puisque :

- d'une part, l'arbitrage du consommateur au regard de ses intérêts n'est pas simple à réaliser et il peut préférer l'achat au comptant « à prix réduit » alors même que la remise du coût du crédit qui lui est consentie pourrait s'avérer en réalité plus favorable ;

- d'autre part, le vendeur est obligé de réduire sa marge non seulement sur l'achat effectué à crédit « gratuit » (s'il prend directement en charge tout ou partie du coût de celui-ci), mais aussi sur l'achat proposé au comptant.

III. Le texte de la commission spéciale

Favorable à la rédaction de cet article, votre commission spéciale n'y a apporté que des rectifications strictement formelles.

Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.

Article 10

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

Crédit affecté

Commentaire : cet article transpose les règles de la directive communautaire en matière de crédit affecté.

I. Le droit en vigueur

Le crédit affecté¹ est un crédit consenti, lors de la conclusion d'un contrat de vente ou d'une prestation de services, afin de financer ce bien ou ce

¹ Ou crédit lié.

service¹. Son régime est fixé aux articles L. 311-20 à L. 311-28 de la section 5 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation.

Aux termes de cette opération, l'emprunteur n'est pas destinataire des fonds. Le prêteur finance directement le vendeur.

En conséquence, une **relation d'interdépendance**² lie les différents contrats, le contrat principal de vente ou de prestations de services conclu entre le professionnel et le consommateur, d'une part, ainsi que le contrat de prêt signé entre ce dernier et l'établissement de crédit, d'autre part.

Cette relation d'interdépendance se traduit notamment par :

- la **subordination** des obligations de l'acquéreur-emprunteur à la livraison du bien ou la fourniture de la prestation³ ;

- la **résolution de plein droit** sans indemnité du contrat de vente si le prêteur n'a pas, dans un délai de sept jours, informé le vendeur de l'attribution du crédit **ou si l'emprunteur a exercé son droit de rétractation** dans le même délai⁴ ;

- le **droit de faire suspendre**, annuler ou résoudre le contrat de prêt par le juge si le contrat principal est lui-même contesté, judiciairement résolu ou annulé⁵.

Aux termes de l'article L. 311-20 du code précité, l'offre préalable d'un crédit affecté doit préciser le bien ou le service à financer.

S'agissant de l'exercice du **droit de rétractation** du contrat de crédit, **le délai de sept jours peut être réduit à trois jours**, à la demande expresse rédigée, datée et signée de la main même de l'acquéreur sollicitant la livraison ou la fourniture immédiate du bien ou du service⁶.

II. Le texte du Gouvernement

Le présent article tire les conséquences de la transposition de la directive sur l'architecture du code de la consommation : la section 5 du chapitre I^{er} du titre I^{er} de son livre III, consacrée au crédit gratuit, devient la section 9 comprenant les articles L. 311-30 à L. 311-41. En outre, la nouvelle rédaction de l'article L. 311-30 soumet aux dispositions de la section relative aux crédits affectés les contrats mentionnés au 9^o de l'article L. 311-1 modifié⁷ du code précité.

¹ In *jurisclasseur « banques et crédit »*, fascicule n° 720 de M. le professeur Guy Raymond.

² Voir les articles L. 311-20 à L. 311-28 du code de la consommation.

³ Voir l'article L. 311 20 du code précité.

⁴ Voir l'article L. 311 25 du code précité.

⁵ Voir l'article L.311-21 du code précité.

⁶ Voir l'article L. 311-24 du code précité.

⁷ Est considéré comme « contrat de crédit affecté ou contrat de crédit lié, **le crédit servant exclusivement à financer un contrat** relatif à la fourniture de biens particuliers ou la prestation de services particuliers ; ces deux contrats constituent une opération commerciale unique. **Une**

Dans son ensemble, l'article conserve le dispositif actuel d'interdépendance du contrat de vente et du contrat de crédit¹. L'acquéreur conserve la possibilité de renoncer au contrat de vente en cas de non-obtention du crédit, le délai de rétractation étant simplement porté à quatorze jours conformément à la directive. Celui-ci peut être réduit à trois jours à la demande expresse du consommateur². Toutefois, dans le cas où il sollicite la livraison immédiate, l'exercice de son droit de rétraction du contrat de crédit n'emporte résolution de plein droit du contrat de vente que s'il intervient dans le délai de trois jours à compter de l'acceptation du contrat de crédit.

III. Le texte de la commission spéciale

Se félicitant de la transposition de la directive communautaire à cette formule de crédit très ancienne qu'est le crédit affecté, dont le dispositif de protection se trouve sécurisé par une définition explicite, votre commission spéciale a adopté cet article sans modifications autres que formelles.

Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.

Article 11

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

Dispositions relatives aux services financiers à distance et aux opérations de découvert

Commentaire : cet article a pour objet d'adapter les dispositions relatives aux opérations de crédits commercialisées à distance dans le cadre de la transposition de la directive. Il renforce également les obligations de communication requises pour les opérations de découvert en compte d'une durée d'un mois à trois mois commercialisées à distance.

opération commerciale unique est réputée exister lorsque le vendeur ou le prestataire de services finance lui-même le crédit ou, en cas de financement par un tiers, lorsque 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 les services concernés ».

¹ Voir les articles L. 311-31 à L. 311-37 modifiés et les articles L. 311-38 à L. 311-41 nouveaux.

² Voir l'article L. 311-36 modifié du code précité.

I. Le droit en vigueur

A. Obligation de communication des crédits à la consommation commercialisés à distance

Les techniques de commercialisation des crédits à la consommation peuvent s'opérer à distance par le biais de la téléphonie, de la correspondance et d'Internet. Quel que soit le mode de commercialisation retenu, ces crédits sont régis par les dispositions du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, notamment en matière de publicité.

Cependant, afin de tenir compte des techniques à distance, les obligations de communication en matière d'information précontractuelle et contractuelle relèvent, elles, du régime de la commercialisation des services financiers à distance des articles L. 121-20-8 et suivants du code de la consommation figurant sous le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er}¹.

Un service financier² est un « service ayant trait à la banque, au crédit, à l'assurance, aux retraites individuelles, aux investissements et aux paiements ». En conséquence, un crédit à la consommation constitue un service financier régi par les dispositions des articles L. 121-20-8 et suivants du code de la consommation lorsqu'il est commercialisé via une technique de communication à distance.

Les dispositions des articles L. 121-20-10 et suivants viennent compléter celles du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation. Ainsi, le consommateur bénéficie d'une information précontractuelle renforcée.

En effet, le prêteur doit fournir des informations complémentaires à l'offre préalable de crédit, spécifiques à la technique de commercialisation. Il s'agit de l'information permettant au consommateur d'identifier son interlocuteur ou les coordonnées du représentant du prêteur si ce dernier recourt à un intermédiaire pour commercialiser le crédit. L'information du consommateur sur la langue qui sera utilisée pour la relation contractuelle doit être également précisée.

En outre, le délai de rétractation est plus long que le délai de droit commun des crédits à la consommation puisqu'il est de quatorze jours et non de sept. L'emprunteur dispose également du droit de demander à tout moment de recevoir les conditions contractuelles sur support papier.

¹ Le titre II du livre I du code de la consommation encadre certaines pratiques commerciales, notamment la technique de commercialisation à distance de biens ou de services.

² La définition de service financier provient de la directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 relative à la commercialisation à distance des services financiers.

Cette directive a été transposée par l'ordonnance n° 2005-648 du 6 juin 2005 relative à la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, a été prise en application de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Avant cette transposition, le code de la consommation excluait de son champ d'application les services financiers et d'assurances. Les articles L. 121-20-8 et suivants du code de la consommation sont issus de cette transposition.

Enfin, le détail des informations complémentaires en cas de vente à distance figure à l'article R. 121-2-1 du code de la consommation.

B. Obligation de communication des crédits à la consommation sous forme de découvert

Comme toute autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à un mois ou inférieur ou égal à trois mois, le régime de ces opérations réalisées sur Internet est exclu du champ du code de la consommation. Les modalités de ce régime sont fixées dans la convention de compte de dépôt.

II. Le texte du Gouvernement

L'article 11 du texte du Gouvernement a pour objet de transposer les articles 5 et 6 de la directive du 23 avril. Il poursuit en ce domaine un travail de transposition entrepris depuis 2005.

Cet article concerne les obligations de communication requises dans le cadre d'une opération de crédit à la consommation commercialisée par une technique de communication à distance ainsi que des autorisations de découvert de un à trois mois conclues sous la même forme.

A. Les opérations de crédit commercialisées à distance

Le texte du Gouvernement maintient le principe de l'application générale de toutes les dispositions du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation aux crédits à la consommation commercialisés à distance. En conséquence, les règles relatives à la publicité, les informations précontractuelles de la fiche standardisée, ainsi que celles de nature contractuelle, le **devoir d'explication** et l'obligation d'**évaluation** de la solvabilité leur sont applicables.

S'agissant des **informations précontractuelles** de la fiche standardisée à fournir à l'emprunteur, la liste de ces informations est contenue à l'article 5 paragraphe 1 de la directive précitée ainsi que dans son annexe II. Elles sont d'harmonisation maximale. Il s'agira d'une déclinaison adaptée aux crédits à la consommation des dispositions plus générales de l'article R. 121-2-1 du code de la consommation se rapportant à tout service financier.

Les **informations contractuelles** seront quant à elles précisées par un décret transposant l'article 10 de la directive précitée.

Par ailleurs, l'article R. 121-2-1 du code de la consommation sera complété, s'agissant des informations à communiquer en cas de téléphonie vocale, afin de transposer l'article 6 paragraphe 4 de la directive précitée. Cet article prévoit notamment que le service financier ainsi offert soit décrit lors de la conversation téléphonique.

B. Les autorisations de découvert

Le présent article, transposant l'article 6 paragraphe 7 de la directive précitée, traite par ailleurs de la question de l'autorisation du découvert remboursable dans un délai supérieur à un mois et inférieur ou égal à trois mois.

Ce découvert, qui entre dans le champ d'application du crédit à la consommation pour la première fois (*voir* l'article 12), donne lieu à un régime spécifique lorsqu'il est commercialisé à l'aide d'une technique de communication à distance. En effet, si la remise préalable des informations précontractuelles s'avère impossible en raison du moyen de communication, le prêteur satisfait à ses obligations de communication en envoyant les informations contractuelles requises par le du nouvel article L. 311-43 du code de la consommation, conformément à l'article 10 paragraphe 5 de la directive.

ARTICLE 10.5 DE LA DIRECTIVE 2008/48/CE DU 23 AVRIL 2008

« Pour les contrats de crédit accordés sous la forme d'une facilité de découvert conformément à l'article 2, paragraphe 3, les informations suivantes sont fournies, de façon claire et concise :

- a) le type de crédit ;*
- b) l'identité et l'adresse géographique des parties contractantes ainsi que, le cas échéant, l'identité et l'adresse géographique de l'intermédiaire de crédit concerné ;*
- c) la durée du contrat de crédit ;*
- d) le montant total du crédit et les conditions de prélèvement ;*
- e) le taux débiteur, les conditions applicables à ce taux et, si disponible, tout indice ou taux de référence qui se rapporte au taux initial débiteur, ainsi que les périodes, conditions et procédures d'adaptation du taux et, si différents taux débiteurs s'appliquent en fonction des circonstances, les informations susmentionnées portent sur tous les taux applicables ;*
- f) le taux annuel effectif global et le coût total pour le consommateur, calculés au moment de la conclusion du contrat de crédit. Il convient de fournir toutes les hypothèses utilisées pour calculer ce taux, conformément à l'article 19, paragraphe 2, en liaison avec l'article 3, points g) et i); les États membres peuvent prévoir que le taux annuel effectif global ne doit pas être indiqué ;*
- g) une indication selon laquelle il peut être demandé à tout moment au consommateur de rembourser le montant total du crédit ;*
- h) la procédure à suivre pour exercer le droit de résiliation du contrat de crédit ;*
- i) les informations portant sur les frais applicables dès la conclusion du contrat et, le cas échéant, sur les conditions dans lesquelles ces frais peuvent être modifiés. »*

III. Le texte de la commission spéciale

Sous réserve de rectifications formelles, votre commission spéciale a adopté cet article **sans modification**.

Votre rapporteur a néanmoins procédé à un examen attentif des techniques de commercialisation de crédit à distance. Il a ainsi relevé que l'e-commerce a progressé de 20 % en 2008 pour atteindre 14 milliards d'euros de volume d'affaires¹. Le crédit à la consommation s'est fortement développé dans ce contexte de croissance de marché, en raison notamment de l'utilisation des moteurs de recherche. « Google » représente, pour l'ensemble des établissements spécialisés et des banques, près de 80 % des investissements publicitaires sur Internet.

Il convient de souligner que, d'une part, les techniques de commercialisation à distance constituent pour les établissements spécialisés, ne disposant pas d'agence, une part importante de leur activité « en direct » (c'est-à-dire, sans passer par un intermédiaire). Elle concerne tant le crédit renouvelable que le prêt personnel².

D'autre part, **moins d'un crédit renouvelable sur deux est demandé sur Internet, par courrier ou par téléphone.**

En conséquence, votre rapporteur a examiné les différents canaux de commercialisation à distance du crédit à la consommation, tant sur un plan des demandes formulées que des résultats obtenus en termes d'ouvertures de compte.

Selon les observations de la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE)³, il convient de relever que **28,7 % des demandes de crédit renouvelable ont été formulées par courrier ou par téléphone** contre 15,9 % par Internet en 2007.

S'agissant des ouvertures de compte de crédit renouvelable, **23,4 % d'entre elles** ont été réalisées **par courrier ou par téléphone**, contre 3,8 % par Internet, en 2007.

46 % des demandes de crédit renouvelable formulées par courrier ou par téléphone en 2007 ont conduit à une ouverture effective de compte contre 12 % par Internet.

87 % des demandes de crédit renouvelable formulées sur Internet n'aboutissent pas. Votre rapporteur en a conclu qu'**Internet constitue plus un outil de prospection que de distribution** du crédit pour les établissements de crédit. En outre, Internet offre à l'emprunteur un accès simple et rapide aux simulations ainsi qu'aux comparaisons d'offres de crédit. C'est pourquoi le nombre d'abandon est élevé. Sur 100 demandes de crédit effectuées sur Internet, 13 donnent lieu à un octroi de crédit⁴. **Cet octroi ne se produit pas de manière unilatérale et automatique sur Internet.**

Les différentes étapes de la procédure d'octroi de crédit sur Internet sont retracées dans le tableau de la page suivante. Répondant aux inquiétudes de votre rapporteur sur la possibilité d'un octroi de crédit immédiat par le biais d'Internet, le cabinet Athling Management ainsi que la direction générale de la

¹ In *Etude du Benchmark Group sur le commerce électronique en France- Edition 2009.*

² *Le DGTPE ne semble pas avoir observé de crédit affecté automobile fourni à distance.*

³ Voir *Cabinet Athling Management.*

⁴ *Source : rapport sur le crédit renouvelable réalisé par Athling Management pour le CCSF.*

concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ont souligné qu'un pré-accord en ligne ne conduit pas automatiquement à l'octroi d'un crédit, ni même au versement immédiat de fonds.

Selon le cabinet Athling Management, 45 % des demandes ayant fait l'objet d'un pré-accord, troisième étape du processus d'octroi, sont finalement refusées en raison de :

- la non-conformité des pièces justificatives transmises ;
- l'absence de transmission de données ou de pièces justificatives ;
- la divergence entre les informations saisies en ligne et les mentions figurant dans les pièces justificatives transmises.

LES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE D'OCTROI DE CRÉDIT SUR INTERNET

Réf	Processus	Acteur	Actions
1	Simulation	Prospect / Client	Le prospect peut procéder à des simulations financières pour déterminer la mensualité à rembourser en fonction du montant emprunté.
2	Demande de financement	Prospect / Client	Le client remplit un formulaire de demande de crédit en ligne sur le site du prêteur.
3	Préaccord	Prêteur	Une réponse de principe est donnée immédiatement. Cette réponse est donnée sous réserve de fourniture de pièces justificatives. Le prospect/client peut imprimer son contrat et/ou le recevoir chez lui pour signature.
4	Signature du contrat	Prospect / Client	Le prospect/client retourne le contrat signé et les pièces justificatives au prêteur. Le prospect/client dispose d'un délai de rétractation de 7 jours à compter de la date de signature de ce contrat.
5	Contrôle de complétude	Prêteur	Le prêteur procède à une vérification des pièces justificatives jointes au contrat signé. Si les contrôles réalisés ne sont pas concluants, le prêteur ne donne pas suite. S'ils sont validés, le contrat est accepté définitivement par le prêteur.
6	Mise à disposition des fonds	Prêteur	Les fonds sont versés sur le compte bancaire indiqué par le prospect/client.

Source : Cabinet Athling Management

Enfin, votre rapporteur s'est interrogé sur l'utilisation de la **signature électronique**. Des établissements tels que Finaref ou Sofinco ont recours aujourd'hui à la signature électronique pour des opérations en ligne. Ces opérations sont limitées à « l'équipement » complémentaire d'un client actif et non d'un prospect (*i.e.* « cross-selling »). Les produits concernés sont des produits d'assurances ou des cartes bancaires.

**ÉTUDE DE PROFILS DES DEMANDEURS DE CRÉDITS
À LA CONSOMMATION SUR INTERNET**

Le cabinet Athling Management a commenté une analyse sur les **profils des utilisateurs** d'Internet en matière de crédit à la consommation. Ses observations révèlent que les revenus moyens des internautes sollicitant un crédit sont plus faibles que ceux des clients ayant utilisé un autre canal de distribution (24.000 euros contre 28.000 euros en moyenne). Ils sont également plus jeunes (37 ans contre 43 ans en moyenne), même si cet écart tend à se réduire.

En conséquence, votre commission spéciale a adopté cet article sans y apporter de modification de fond, considérant **que le dispositif ainsi proposé encadrerait de manière appropriée la distribution de crédit à distance**. L'application de l'ensemble des règles du régime du crédit à la consommation ainsi que les dispositions spécifiques de ce mode de distribution, telle que la fiche de dialogue¹ permettant de recenser les ressources et les charges de l'emprunteur, ou la nouvelle fiche standardisée précontractuelle², sont de nature à permettre le consentement éclairé du consommateur ainsi qu'à renforcer sa capacité à comparer les offres des différents sites.

Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.

Article 12

(articles L. 311-42 à L. 311-46 du code de la consommation)

Opérations de découvert

Commentaire : cet article prévoit trois régimes juridiques distincts pour l'opération de découvert, selon la nature de ce dernier. Il crée notamment un régime contractuel adapté pour les autorisations de découvert d'une durée d'un mois à trois mois.

I. Le droit en vigueur

Toute autorisation de découvert remboursable dans un délai **supérieur à trois mois** constitue une opération de crédit soumise comme toute

¹ Article L. 311-10 du code de la consommation, voir article 4 du texte du Gouvernement.

² Article L. 311-6 du code précité, voir article 3 du texte du Gouvernement.

autre opération de crédit à la consommation au régime du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation¹.

Toute autorisation de découvert remboursable dans un **délai supérieur à un mois et inférieur à trois mois** est régie par la convention de compte de dépôt, conformément à l'arrêté du 8 mars 2005 portant application de l'article L. 312-1-1 du code monétaire et financier.

Lorsque le découvert en compte se prolonge au-delà de trois mois, le prêteur est tenu de remettre à l'emprunteur une offre préalable de crédit conforme au modèle-type de contrat fixé par le code de la consommation.

II. Le texte du Gouvernement

Le présent article complète le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code précité par une nouvelle section intitulée « *Opérations de découvert en compte* ». Il vise par ailleurs à transposer l'article 6 de la directive du 23 avril 2008 en prévoyant trois régimes juridiques distincts selon le type d'autorisations de découvert :

- **l'autorisation de découvert** qui permet au consommateur de disposer de fonds qui dépassent le solde de son compte de dépôt, pour une période qui se prolonge **au-delà de trois mois** ;

- l'autorisation de découvert pour une période de plus d'un mois et de **moins de trois mois** ;

- et le découvert tacitement accepté dès lors que la convention de compte le prévoit (**dépassement**).

Le **découvert supérieur à trois mois** demeure soumis à toutes les dispositions du régime général du crédit à la consommation. Il est en outre régi par les dispositions du nouvel article L. 311-44 du code précité relatif à l'information particulière à communiquer : en effet, le prêteur est notamment tenu d'adresser régulièrement à l'emprunteur un relevé de compte et de l'informer préalablement de toute modification du taux débiteur.

S'agissant du découvert autorisé sur une **période supérieure à un mois et inférieure à trois mois**, le présent article intègre en partie cette opération dans le champ du crédit à la consommation en le soumettant aux dispositions des articles L. 311-4 (1^o à 3^o), L. 311-9, L. 311-10, L. 311-30 à L. 311-41, L. 311-43, L. 311-44, L. 313-1 et L. 321-3. Il crée ainsi un régime adapté à cette opération, notamment en matière d'examen de la solvabilité, de calcul du TAEG, de règles relatives aux crédits affectés ainsi que cession des droits. **Quant aux obligations de communication** sur ce type de découvert, elles sont fixées par décret en Conseil d'Etat². La liste des informations précontractuelles est retracée à l'annexe III de la directive précitée tandis que

¹ S'agissant des autorisations de découvert commercialisés à distance, se reporter au commentaire de l'article 11.

² Voir les articles L. 311-43 et L. 311-44 du code de la consommation.

celle de l'information contractuelle répond aux mentions de l'article 10.5 de la directive communautaire.

Type de découvert	Dispositions du régime général	Dispositions spécifiques
Découvert supérieur à trois mois	Soumission à toutes les dispositions du régime général des crédits à la consommation.	- Relevé de compte comportant des mentions obligatoires - Information sur la modification du taux débiteur pendant l'exécution du contrat - Règles de résiliation
Découvert entre un et trois mois	Soumission aux dispositions du régime juridique sur : - l'examen de la solvabilité - les crédits liés - la cession des droits - le calcul du TEG - les documents des intermédiaires	Publicité adaptée : - Informations précontractuelle et contractuelle adaptées - Relevé de compte comportant des mentions obligatoires - Information sur la modification du taux débiteur pendant l'exécution du contrat
Dépassement	- Application des dispositions de la convention des comptes de dépôt pour un dépassement d'une durée inférieure à trois mois. - Obligation pour le prêteur de proposer un crédit à la consommation, quand le dépassement se prolonge au-delà de 3 mois.	- Information contractuelle adaptée et régulièrement fournie - Avertissement du consommateur en cas de dépassement significatif au-delà d'un mois

Source : Direction générale du trésor et des politiques économiques

Enfin, lorsque la convention de compte de dépôts prévoit la possibilité d'un dépassement, elle doit alors notamment mentionner, aux termes du nouvel article L. 311-45, le taux débiteur ainsi que les frais applicables y afférents. Lorsque ce dépassement se prolonge au-delà de trois mois¹, le prêteur, selon le nouvel article L. 311-46, doit proposer sans délai un autre type d'opérations de crédit à la consommation.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale a adopté le présent article après avoir examiné avec attention le marché des autorisations de découverts. Le stock des découverts² concernés s'élève à **6 milliards d'euros**³ sur un total de 143 milliards d'euros de stock de crédit à la consommation en 2008.

¹ Voir Article L. 311-46 du code de la consommation.

² Le stock des différés de paiement s'élève quant à lui en 2008 à 6 milliards d'euros également.

³ Source LaSer Cofinoga.

Votre commission spéciale a notamment relevé, comme l'illustre le tableau ci-dessous, que depuis 2009, 71 % des détenteurs de crédit renouvelable avaient également eu recours au découvert autorisé au moins une fois au cours des douze derniers mois. Plus d'un quart l'a utilisé plus de huit fois au cours des douze derniers mois, contre 7,4 % de la population française.

RECOURS AU DÉCOUVERT AUTORISÉ AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS

	Population française	Population crédit à la consommation¹	Population crédit classique²	Population crédit revolving en cours de remboursement³
Recours au découvert autorisé	33,33 %	53,6 %	51 %	71,4 %
1 ou 2 fois	10 %	13,4 %	13 %	12,2 %
3 ou 4 fois	7,9 %	12 %	11,5 %	14,6 %
5 ou 6 fois	4,7 %	8,4 %	8,5 %	11,6 %
7 ou 8 fois	10,4 %	19,4 %	17,8 %	32,5 %
Plus de 8 fois	7,4 %	14,4 %	13 %	25,5 %

Source : Etudes et prospective – Bases : Access Panel LaSer TNS Sofres 2009 (13.099 foyers)

Votre commission spéciale a approuvé, sous réserve de rectifications rédactionnelles les mesures de transposition prises par le Gouvernement permettant, d'une part, d'inclure dans le champ du crédit à la consommation les autorisations de découvert remboursables dans un délai d'un mois à trois mois, et, d'autre part de prévoir un encadrement visant à ne pas pérenniser les dépassements.

Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.

¹ Echantillon de 4.606 foyers.

² Echantillon de 3.889 foyers.

³ Echantillon de 1.273 foyers.

CHAPITRE VI DISPOSITIONS APPLICABLES AUX INTERMÉDIAIRES DE CRÉDIT

Article 13

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

Intermédiaires de crédit

Commentaire : cet article unique du chapitre VI du projet de loi a pour objet de tirer les conséquences de la directive du 23 avril 2008 sur es articles du code relatifs à l'activité des intermédiaires de crédit, notamment en complétant les mentions figurant dans la publicité pour se conformer à l'article 21 de la directive.

I. Le droit en vigueur

L'activité d'intermédiaire est réglementée par le titre II du livre III du code de la consommation.

L'article L. 321-2 du code de la consommation encadre la publicité diffusée par ou pour le compte de toute personne qui apporte son concours, à quelque titre que ce soit et de quelque manière que ce soit, à l'obtention d'un ou plusieurs prêts d'argent à un particulier. Ainsi, celle-ci doit comporter une mention obligatoire selon laquelle aucun versement ne peut être exigé avant l'obtention d'un prêt d'argent. Elle indique également le nom et l'adresse du ou des établissements de crédit pour le compte desquels l'intermédiaire exerce son activité.

Aux termes de l'article article L. 322-3 du code précité, l'annonceur ayant diffusé une publicité non conforme est puni d'une amende de 3.750 euros¹.

II. Le texte du Gouvernement

Le présent article transpose l'article 21 de la directive du 23 avril 2008.

L'article L. 321-2 du code précité couvre toute forme de prêt, quel que soit leur montant ou leur destination, consommation ou immobilier. Or, l'article 21 de la directive précitée précise le régime applicable aux publicités

¹ Voir l'article L. 322-3 du code de la consommation.

et aux documents diffusés, par ou pour le compte d'un intermédiaire de crédit, à destination des emprunteurs d'un crédit à la consommation.

En conséquence, l'article 13 exclut le crédit à la consommation du champ d'application de l'article L. 321-2. Puis, il transpose les exigences du point a) de l'article 21 de la directive précitée en matière de publicité en créant un article L. 321-3 nouveau dans le code de la consommation.

Ce nouvel article prévoit que la publicité doit indiquer « *de manière apparente l'étendue des pouvoirs de l'intermédiaire, le nom et l'adresse du ou des prêteurs pour le compte desquels il exerce son activité* ».

Le présent article 13 transpose également les points b) et c) de l'article 21 précité en créant un article L. 321-4 nouveau aux termes duquel l'intermédiaire de crédit et l'emprunteur conviennent, avant la conclusion d'un contrat de crédit, des frais éventuels dus à l'intermédiaire pour ses services.

Le non respect de ces obligations est puni d'une amende de 3.750 euros aux termes de l'article L. 322-3 modifié.

L'intermédiaire de crédit devra informer l'emprunteur de l'étendue de ses pouvoirs et du nom et de l'adresse des établissements de crédit avec lesquels il travaille (information dans les publicités et les documents destinés à l'emprunteur). Les éventuels frais dus par l'emprunteur à l'intermédiaire devront être fixés par écrit avant la conclusion du contrat de crédit et l'intermédiaire de crédit communiquera le montant de ces frais au prêteur pour intégration dans le TAEG.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale relève les avancées effectuées en matière d'information de l'emprunteur par la transposition de l'article 21 de la directive précitée. En particulier, la détermination, avant la conclusion du contrat de crédit, des frais de l'intermédiaire dus par l'emprunteur renforce de manière significative la protection de ce dernier.

Votre commission spéciale a adopté cet article en en modifiant la rédaction afin d'alléger l'obligation de publicité pesant sur l'intermédiaire en ce qui concerne les mandats d'établissements financiers dont il dispose. En la matière, cette publicité ne devra qu'indiquer si l'intermédiaire de crédit travaille « *à titre exclusif avec un ou plusieurs prêteurs ou en qualité de courtier indépendant* », plutôt que de mentionner les noms et adresses de l'ensemble des prêteurs pour le compte desquels il exerce son activité, information assez largement indifférent au consommateur dans le cadre publicitaire.

<p>Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.</p>

CHAPITRE VII SANCTION - PROCÉDURES

Ce chapitre comporte deux articles respectivement consacrés aux sanctions (article 14) et aux procédures (article 15).

Article 14

(articles L. 311-33 à L. 311-36 du code de la consommation)

Sanctions

Commentaire : cet article vise à définir les sanctions applicables aux nouvelles obligations, notamment du devoir d'explication ou de l'évaluation de la solvabilité.

I. Le droit en vigueur

Les sanctions des obligations définies au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation sont prévues aux articles L. 311-33, L. 311-34, L. 311-35 et R. 311-9 du code de la consommation. Le dispositif prévoit une **sanction civile, la déchéance totale du droit aux intérêts, et des sanctions pénales** sous la forme d'amendes de divers montants en fonction des pratiques.

L'article L. 311-33 du code précité sanctionne le prêteur en cas de manquements concernant la remise d'une offre préalable de crédit, les mentions obligatoires de l'offre préalable de crédit ainsi que les conditions de présentation de l'offre préalable de crédit. **Le prêteur est déchu en totalité de ses droits à intérêts.**

L'article L. 311-34 du code précité prévoit une amende de 1.500 euros pour le prêteur qui n'a pas respecté les obligations visées à l'article L. 311-33 du code précité. La même peine est prévue en cas de défaut de remise du formulaire de rétractation prévu à l'article L. 311-15.

Cet article prévoit également une amende de 1.500 euros pour l'annonceur pour le compte duquel est diffusée une publicité non conforme aux articles L. 311-4 à L. 311-6 du code précité notamment en matière :

- de règles de rédaction dans les publicités (mentions obligatoires, taille des caractères selon les informations, indications et suggestions interdites) ;

- d'interdiction de publicité hors des lieux de vente pour du crédit à la consommation avec franchise de remboursement supérieure à trois mois ;

- d'obligation dans les publicités relatives à un crédit gratuit, d'indiquer le montant de l'escompte pour paiement comptant et celui qui prend en charge le coût du crédit.

Enfin, cet article prévoit une amende de 1.500 euros pour le vendeur qui n'a pas respecté les dispositions de l'article L. 311-7 du code précité (i.e. limitation du prix de vente à crédit et réduction du prix de vente pour paiement comptant en cas de crédit avantageux.)

L'article L. 311-35 du code précité sanctionne par une amende de 30.000 euros le prêteur ou le vendeur qui commet des pratiques interdites ou ne se conforme pas à certaines de ses obligations. Il s'agit notamment de :

- la réclamation ou la perception avant la conclusion du contrat de crédit de la part de l'emprunteur d'un paiement, à l'exception d'un acompte au vendeur ;

- le fait de faire souscrire à l'emprunteur des lettres de change ou des billets à ordre ;

- l'enregistrement sur un fichier du nom des personnes usant de la faculté de rétractation ;

- le fait de faire signer par un même client plusieurs offres de contrat de crédit d'un montant total en capital supérieur à la valeur payable à crédit du bien acheté ou de la prestation fournie.

Enfin, la demande forcée de livraison immédiate en cas de crédit affecté est punie d'une peine d'amende prévue pour les contraventions de la 3^{ème} classe à l'article R. 311-9 du code précité.

II. Le texte du Gouvernement

Le présent article conserve le dispositif en vigueur de sanctions, composé de sanctions civiles et de sanctions pénales, tout en l'étendant aux nouvelles obligations des professionnels, telles que l'évaluation de la solvabilité ou le devoir d'explication.

Le premier alinéa du présent article, modifiant l'article L. 311-33 du code précité qui devient l'article L. 311-47, traite des sanctions civiles attachées aux manquements dans la formation du contrat de crédit.

Il prévoit en outre **la responsabilité du prêteur pour les actes des intermédiaires qu'il mandate**. En effet, l'intermédiaire de crédit peut être amené à accomplir certaines obligations relatives à la formation du contrat de crédit en matière notamment d'information précontractuelle, de devoir d'explication, de remise de la fiche de dialogue pour l'évaluation de la solvabilité. Afin d'éviter des dilutions de responsabilité préjudiciables à la protection économique de l'emprunteur, le présent article prévoit une responsabilité de plein droit du prêteur, quels que soient le mode de

distribution du crédit et les accords commerciaux entre le prêteur et l'intermédiaire de crédit.

S'agissant de la **déchéance totale du droit aux intérêts**¹, le premier alinéa de l'article L. 311-47 (*nouveau*) du code précité tire les conséquences de l'introduction des deux documents d'information en lieu et place de l'actuelle offre préalable de crédit : les informations précontractuelles d'une part, l'offre de contrat ou contrat d'autre part, sans modifier la logique de sanction du formalisme des documents écrits i.e. par la déchéance totale du droit aux intérêts.

Enfin, les obligations spécifiques aux découverts entre un et trois mois, aux dépassements et aux crédits renouvelables assortis d'une carte ouvrant droit à des avantages commerciaux et promotionnels sont ajoutées à l'article L. 311-47.

Le second alinéa de l'article L. 311-47 (*nouveau*) du code précité introduit une sanction civile pour les obligations nouvelles créées relatives aux explications fournies à l'emprunteur et à l'évaluation de sa solvabilité. Le juge aura dans ce cas la possibilité de ne prononcer **qu'une déchéance partielle du droit aux intérêts**.

Le deuxième alinéa du présent article, modifiant l'article L. 311-34 du code précité, qui devient l'article L. 311-47 (*nouveau*), traite également des sanctions pénales attachées au non-respect du formalisme contractuel, des règles relatives aux publicités, des obligations du vendeur en cas de crédit gratuit. A l'instar de l'article L. 311-34, le montant de l'amende de 1.500 euros reste inchangé.

Les références aux nouvelles obligations relatives au crédit renouvelable associé à une carte ouvrant droit à des avantages commerciaux et promotionnels sont ajoutées.

Le troisième alinéa du présent article relatif à l'article L. 311-35 du code précité qui devient **l'article L. 311-49 (*nouveau*)** vise à modifier les nouvelles références issues de la nouvelle numérotation des articles sans modifier le montant de l'amende, soit 30.000 euros.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale relève que le dispositif proposé garantit l'existence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Elle a examiné avec attention les sanctions du non respect des nouvelles obligations pesant sur le prêteur ou l'intermédiaire de crédit, selon le cas, que sont le devoir d'explication, la remise de la fiche dite dialogue et/ou l'évaluation de la solvabilité.

¹ L'article L. 311-33 du code de la consommation prévoit la déchéance totale du droit aux intérêts du prêteur lorsque le prêteur n'a pas fourni à l'emprunteur les informations écrites nécessaires à son consentement. Ces informations sont contenues dans l'offre préalable de crédit.

Elle a conclu que la déchéance partielle ou totale du droit aux intérêts constituait la sanction la plus appropriée, permettant ainsi au juge une meilleure appréciation de l'espèce.

Toutefois, par coordination avec la modification qu'elle a apportée à l'article 4 pour prévoir la « double offre » de crédit en certaines circonstances, votre commission spéciale, sur la **proposition de son rapporteur**, a adopté un amendement visant à **sanctionner le défaut de remise d'une offre de crédit amortissable alternative à l'offre de crédit renouvelable sur le lieu de vente définie au nouvel article L. 311-8-1** du code de la consommation.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 15

(article L 311-50 du code de la consommation)

Compétence juridictionnelle et délai de forclusion applicables

Commentaire : cet article apporte des coordinations aux règles de compétence juridictionnelle et de délai de forclusion applicables aux actions en matière de crédit à la consommation.

I. Le droit en vigueur

La section 8 du chapitre premier du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, qui comporte un seul article, l'article L. 311-37, précise les règles de procédure applicables en cas de contentieux lié à un crédit à la consommation.

Cet article attribue **compétence** pour connaître des litiges nés du contrat de crédit au **tribunal d'instance**. Il institue un **délai de forclusion** applicable à l'ensemble des actions engagées à l'occasion de la défaillance de l'emprunteur. Ce délai est de **deux ans à compter de « l'événement » qui leur a donné naissance**.

A la différence d'un délai de prescription, le délai de forclusion est un délai préfix : il ne peut y avoir de suspension ou d'interruption du délai. Il implique donc que l'établissement de crédit doit impérativement agir dans ce délai strict s'il veut pouvoir faire valoir ses droits en justice à l'encontre de l'emprunteur.

Le **point de départ du délai**, à l'expiration duquel ne peut plus s'exercer une action, se situe à la **date d'exigibilité de l'obligation** qui lui a donné naissance. Ainsi, en cas de défaillance du débiteur, le point de départ du délai de forclusion est la date du premier incident non régularisé ayant entraîné la déchéance du terme. Il appartient alors au prêteur de justifier de la date du premier incident de paiement. Dans le cas d'un

découvert tacite, la jurisprudence estime que le défaut de remboursement d'une ouverture de crédit par découvert en compte à son terme manifeste la défaillance de l'emprunteur et juge en conséquence que ce défaut constitue le point de départ du délai biennal de forclusion¹.

L'article L 311-37 précise aujourd'hui que lorsque les modalités de règlement des échéances impayées ont fait l'objet d'un réaménagement ou d'un rééchelonnement, le point de départ du délai de forclusion est le premier incident non régularisé intervenu après le premier aménagement ou rééchelonnement conclu entre les intéressés ou après adoption d'un plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou après que le juge de l'exécution a rendu exécutoire les mesures de traitement que la commission de surendettement a recommandées en application de l'article L. 331-7².

En vertu de l'article L. 141-4 du code de la consommation, le tribunal saisi peut relever d'office le délai de forclusion, après avoir préalablement provoqué les explications des parties.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du Gouvernement procède à de **simples coordinations** rendues nécessaires par la renumérotation de plusieurs dispositions du code de la consommation opérée par le projet de loi.

Le **I** du texte proposé transforme l'actuelle section 8 du chapitre premier du titre Ier du livre III du code de la consommation en une section 12, en conservant son intitulé. Il renumérote par ailleurs l'article L. 311-37, ce dernier devenant l'article L. 311-50.

Le **II** de ce texte complète le renvoi à la décision du juge sur les mesures recommandées par la commission de surendettement par un renvoi aux décisions prises par cette commission et qui s'imposent aux parties en l'absence de recours devant le juge³.

III. Le texte de votre commission

Cet article se bornant à procéder à des coordinations indispensables à l'intelligibilité des dispositions modifiées du code de la consommation, votre commission n'y a apporté que des rectifications formelles.

Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.

¹ Cour de cassation, 1ère chambre civile, 21 février 2006.

² Voir infra, le commentaire de l'article 23 du projet de loi.

³ En application des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 du code de la consommation, dans leur rédaction issue de l'article 23 du projet de loi.

TITRE II AUTRES DISPOSITIONS RELATIVES AU CRÉDIT

Initialement constitué de trois articles, ce titre comporte désormais, dans sa rédaction soumise au Sénat, quatre articles répartis en trois chapitres :

- le chapitre I^{er}, consacré aux contrats de crédit immobilier (article 16) et à l'assurance emprunteur qui leur est le plus souvent liée (article 17) ;
- le chapitre II, relatif aux regroupements de crédit (article 18) ;
- le chapitre III, créé par votre commission spéciale pour accueillir un article 18 *bis* consacré au microcrédit.

CHAPITRE I^{ER} CONTRATS DE CRÉDIT IMMOBILIER ET ASSURANCE EMPRUNTEUR

Ce chapitre, d'une part, tire les conséquences de la directive en **redéfinissant le champ du crédit immobilier**, touché en creux par une conception du domaine du crédit à la consommation plus extensive que celle retenue jusqu'alors par le droit français (article 16), et, d'autre part, **met fin à la possibilité pour les banques, dans le cadre des crédits immobiliers, d'imposer à leurs clients d'adhérer à des contrats d'assurance** souscrits pour leur compte afin de garantir leurs emprunts (article 17).

Article 16

(article L. 312-2 du code de la consommation)

Redéfinition du champ du crédit immobilier

Commentaire : cet article modifie la définition du champ du crédit immobilier pour tenir compte de l'extension de celui du crédit à la consommation à des prêts allant jusqu'à 75 000 euros, sous deux réserves : la construction d'immeubles d'habitation et l'acquisition d'immeubles en jouissance à temps partagé.

I. Le droit en vigueur

Le chapitre II du titre I^{er} du livre III du code de la consommation définit le régime applicable aux crédits immobiliers, qui se caractérise

notamment par un encadrement de la publicité, l'exigence de mentions obligatoires figurant dans l'offre de contrat de crédit immobilier présentée au client potentiel, un délai de validité de cette offre d'au minimum trente jours et un délai de réflexion minimal de dix jours pour l'emprunteur.

Le champ du crédit immobilier est strictement délimité par les articles L. 312-2 et L. 312-3 en fonction de deux critères. Le premier est matériel : **l'opération à financer doit consister en l'acquisition en pleine propriété ou en jouissance d'un immeuble** ou de parts ou actions de société donnant vocation à la propriété ou la jouissance. Les emprunts en vue de l'acquisition d'immeubles en jouissance à temps partagé (*time-share*) relèvent donc de cette législation. L'opération peut également consister en l'achat de terrains dans le but d'y construire un immeuble ou encore en la réalisation de travaux de construction, réparations, aménagements et entretiens de cette même catégorie d'immeubles, lorsque leur montant dépasse le plafond des crédits à la consommation, fixé à 21 500 € par l'article L. 311-3.

Le second critère est celui du but de l'opération, qui **doit avoir pour finalité un usage d'habitation et non un usage professionnel**. Les règles du crédit immobilier s'appliquent toutefois si l'opération à financer vise un immeuble à usage à la fois d'habitation et professionnel, comme c'est souvent le cas pour les professions libérales. En revanche, le financement de l'achat de parts de sociétés civiles immobilières est exclu du domaine du crédit immobilier.

II. Le texte du Gouvernement

La directive 2008/48/CE a étendu le champ du crédit à la consommation tout en maintenant la possibilité pour les Etats membres de l'Union européenne de conserver un régime spécifique pour le crédit immobilier défini au b) du 2 de l'article 2 de la directive comme destiné à « *permettre l'acquisition ou le maintien de droits de propriété d'un terrain ou d'un immeuble existant ou à construire* ». Cette exception n'est pas utilisée par tous les Etats, l'Allemagne en particulier ayant décidé d'appliquer le droit du crédit à la consommation aux crédits immobiliers.

Avec le présent article 16, le Gouvernement propose de **maintenir un droit du contrat de prêt immobilier spécifique tout en adaptant son domaine** aux exigences communautaires par :

- la fixation à **75 000 € du seuil** au-delà duquel le contrat de prêt sort du régime du crédit à la consommation pour entrer dans celui du prêt immobilier. Désormais, seules les opérations de réparation, d'amélioration ou d'entretien d'immeubles les plus lourdes seront susceptibles d'être financées par des prêts immobiliers ;

- la soumission des **opérations de construction d'immeubles à usage d'habitation au régime des prêts immobiliers dès le premier euro**, alors

qu'actuellement, ce régime ne s'applique que si l'opération de construction est supérieure à 21 500 € (cas en tout état de cause le plus fréquent) ;

- la soumission au **régime du crédit à la consommation** des contrats de crédits destinés à financer **l'acquisition d'immeubles en jouissance ou à l'achat de parts ou actions de sociétés donnant vocation à leur attribution en jouissance** lorsque le **crédit demandé est inférieur au seuil de 75 000 €**. Actuellement, le droit de la consommation prévoit que les crédits souscrits pour l'acquisition de ces biens immobiliers en temps partagé (appartements, chalets de montagne, maisons vendues à plusieurs acquéreurs à temps partagé...) sont des **crédits immobiliers quel que soit le montant emprunté**.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre rapporteur souhaite une **transposition en droit français de la directive sur le crédit à la consommation la plus fidèle possible**, dans le but de parvenir à un marché unifié du crédit au niveau européen, soumis aux règles les plus proches possibles.

La directive **permet de ne pas soumettre aux règles du crédit à la consommation les crédits destinés à l'acquisition de droits de propriété sur des immeubles**. La distinction de deux régimes est traditionnelle en droit français. Deux régimes économiques très différents, qui se traduisent par des durées d'engagement, des conditions de taux, des natures de besoins à financer très différents justifient pleinement deux régimes juridiques différents.

La soumission au droit des crédits à la consommation des crédits destinés à financer l'achat de droits de jouissance d'immeubles à temps partagé, lorsque l'opération se situe en dessous du seuil de 75 000 € ne paraît à cet égard pas satisfaisante. En effet, la propriété, définie aux articles 544 et suivants du code civil, est composée de trois éléments constitutifs, trois droits du propriétaire communément désignés sous le triptyque « *usus fructus abusus* » : un **droit d'usage**, un **droit de jouissance** et un **droit de disposer de la chose possédée**. Traiter différemment le droit de jouissance lorsqu'il est séparé des autres composantes du droit de propriété n'a pas de sens.

Outre les arguments de droit développés ci-dessus, il est peu lisible pour les acquéreurs de biens immobiliers à temps partagé d'avoir deux régimes de crédit applicables, que l'on se situe au dessus ou en dessous de 75 000 €. En conséquence, votre commission spéciale, sur la **proposition de votre rapporteur**, et nonobstant les réserves du Gouvernement, a **réintégré dans le champ du crédit immobilier** tous les crédits destinés aux achats de **biens immobiliers à temps partagé, quel que soit le montant de l'emprunt**.

<p>Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.</p>

Article 17

(articles L. 312-8 et L. 312-9 du code de la consommation)

Liberté de choix de l'assurance emprunteur des crédits immobiliers

Commentaire : le présent article supprime la possibilité pour les banques, dans le cadre des crédits immobiliers, d'imposer à leurs clients d'adhérer à des contrats d'assurance de groupe souscrits pour leur compte afin de garantir leurs emprunts.

I. Le droit en vigueur

Assurer son crédit immobilier n'est pas une obligation légale. Toutefois, compte tenu des risques liés à la durée des opérations (avec des remboursements des prêts pouvant être étalés jusqu'à vingt ou trente ans), les établissements de crédit **subordonnent l'octroi de crédit immobilier à une assurance** qui couvre au moins les risques de décès, de perte totale et irréversible d'autonomie, d'incapacité ou d'invalidité, et parfois de perte d'emploi.

Le principe de l'interdiction de la vente liée, qui s'apparente à une pratique commerciale illicite, est posé par l'article L. 122-1 du code de la consommation, et précisé pour les établissements financiers par le 1. du I de l'article L. 312-1-2 du code monétaire et financier qui dispose qu'« *est interdite la vente ou offre de produits ou de prestations de services groupés sauf lorsque les produits ou prestations de services inclus dans l'offre groupée peuvent être achetés individuellement ou lorsqu'ils sont indissociables* ».

Toutefois, l'assurance des crédits immobiliers échappe à cette règle protectrice pour les consommateurs. En effet, l'article L. 312-9 du code de la consommation autorise le prêteur à « *exiger de l'emprunteur* » qu'il adhère au contrat d'assurance collective négociée pour lui, et la pratique des établissements de crédit consiste effectivement le plus souvent à imposer à leurs clients l'adhésion à un tel contrat. **Aujourd'hui, plus de huit emprunts immobiliers sur dix sont conclus dans le cadre de l'assurance de groupe.**

Pourtant, il existe un autre système, la **délégation d'assurance**, qui permet à l'emprunteur de souscrire avec l'assureur de son choix un contrat d'assurance offrant des garanties équivalentes au contrat de groupe de l'établissement prêteur, le bénéfice de l'assurance étant cédé au prêteur pour garantir son prêt. Ce système a tendance à se développer.

Représentant généralement entre 0,30 % et 0,40 % du montant emprunté, l'assurance du crédit immobilier a un coût non négligeable, pouvant représenter jusqu'à 10 % du coût total du crédit souscrit. Les emprunteurs qui présentent un risque faible, en particulier les jeunes emprunteurs, ont donc intérêt à rechercher des solutions d'assurance en dehors

de l'assurance de groupe afin de faire baisser dans des proportions sensibles le niveau des primes d'assurance exigées et, partant, à réduire la charge globale de leur acquisition. L'assurance est donc un des éléments du jeu concurrentiel entre établissements financiers destiné à attirer des emprunteurs au titre du crédit immobilier.

Le marché de l'assurance des crédits immobiliers aux particuliers en France

En France, **8,35 millions de ménages**, soit 31,3 % du total, **détiennent aujourd'hui un crédit immobilier**. L'encours des crédits représente **près de 700 milliards d'euros**.

Près de **2 millions de crédits immobiliers ont été accordés aux particuliers en 2008**, dont **1,3 million pour l'acquisition de logements** (le reste concernant le financement de travaux sur des logements existants), pour un **montant d'encours de 140 milliards d'euros**.

Le taux de couverture des crédits immobiliers par une assurance est proche de 100 %. L'assurance des crédits immobiliers et professionnels représente **6,7 milliards d'euros de primes, dont 85 %, soit 5,6 milliards, dans le cadre de contrats d'assurance de groupe**.

Sources : Minefe et Observatoire des crédits aux ménages

II. Le texte du Gouvernement

Un dispositif favorisant l'information des souscripteurs d'un contrat de prêt immobilier sur leurs droits en matière de police d'assurance avait été voté, à l'initiative du Sénat, lors de la discussion de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite « loi Chatel ») : les mentions légales obligatoires de l'offre de contrat immobilier avaient été **enrichies d'un avertissement destiné à informer l'emprunteur de son droit à souscrire une assurance équivalente à celle proposée par le prêteur**, lorsque ce dernier n'exigeait pas l'adhésion à un contrat d'assurance collective.

Le projet de loi va plus loin et poursuit l'objectif d'une plus grande concurrence au bénéfice des consommateurs en **supprimant désormais la possibilité pour les prêteurs d'imposer l'adhésion à un contrat d'assurance de groupe**. Au premier trimestre 2008, le ministre de l'économie, des finances, de l'industrie et de l'emploi, Mme Christine Lagarde, avait en effet engagé, avec les fédérations professionnelles de la banque et de l'assurance et les associations de consommateurs, une **réflexion sur la réforme de l'assurance emprunteur** qui a abouti, de manière assez consensuelle, au dispositif ici proposé.

En outre, les professionnels du secteur de la distribution du crédit immobilier se sont **engagés à remettre aux consommateurs à partir de 2010 une fiche de conseil et d'information sur l'assurance emprunteur**, permettant de mieux l'informer et de comparer les offres, dont le contenu sera élaboré au sein du *Comité consultatif du secteur financier (CCSF)*. A l'instar de ce que prévoit l'article 2 du présent projet de loi en matière de publicité pour les crédits à la consommation, le coût de l'assurance des crédits immobiliers devra y être **exprimé en euros par mois**.

La rédaction du nouveau dispositif s'inspire de la convention AERAS (*S'assurer et emprunter avec un risque aggravé de santé*) conclue le 6 juillet 2006 par les banques, les assurances, les associations de malades et de consommateurs et l'Etat, qui a pour but de faciliter l'accès au crédit des personnes dont l'état de santé dégradé bloque la capacité à assurer leurs crédits immobiliers et donc à les conclure. Les banques se sont en effet engagées dans ce cadre à accepter les contrats individuels d'assurance décès ou invalidité dès lors que ces derniers « *présentent un niveau de garantie équivalent au contrat groupe* ». Elles se sont également engagées « *à ne pas imposer leur contrat groupe au candidat emprunteur dans les cas où le contrat groupe ne leur permet pas d'apporter une réponse satisfaisante à un candidat* » et « *à assurer des conditions d'emprunt identiques quelle que soit la solution assurantielle retenue* ».

Cette réforme n'aura probablement pas pour effet de faire disparaître l'assurance de groupe au profit de la délégation d'assurance, car la première des deux formules conserve des atouts importants :

- des **formalités simples**, avec un seul interlocuteur pour l'emprunteur et un contrat de crédit ainsi qu'un contrat d'assurance de ce crédit conclus en même temps ;

- des **frais de gestion moins élevés** que pour les délégations d'assurance, car la convention d'assurance est conclue une fois pour tous les bénéficiaires ;

- **l'impossibilité pour l'assureur d'imposer, sauf accord de l'emprunteur, des modifications** à la définition des risques garantis ou aux modalités de la mise en jeu de l'assurance.

L'introduction de davantage de concurrence sur le marché de l'assurance emprunteur devrait cependant forcer les établissements financiers à adapter leur offre pour qu'elle reste attractive, sans totalement faire disparaître la mutualisation des risques entre les clients.

III. Le texte de la commission spéciale

Le I. de l'article 17 maintient l'obligation, introduite par la loi Chatel et figurant au 4° *bis* de l'article L. 312-8 du code de la consommation, de mentionner, dans l'offre de contrat de crédit immobilier que le prêteur est tenu d'adresser par écrit à l'emprunteur éventuel, la possibilité pour ce dernier de souscrire une assurance de son choix. Simplement, l'exception à cette obligation qui était prévue lorsque le prêteur imposait concomitamment à l'emprunteur l'adhésion à un contrat d'assurance de groupe disparaît puisque le prêteur ne dispose plus de cette faculté d'imposer son choix.

Le II. modifie l'article L. 311-9 du code de la consommation afin d'abroger ce droit à lier contrat de crédit immobilier et contrat d'assurance de ce crédit. Il précise que le prêteur ne pourra pas refuser un contrat d'assurance

emprunteur librement négocié par l'emprunteur auprès de l'assureur de son choix, dès lors que ce contrat présenterait un « *niveau de garantie équivalent* » au contrat d'assurance de groupe proposé.

L'appréciation du niveau de garantie offert relèvera de l'établissement prêteur, agissant sous le contrôle du juge.

Votre commission spéciale n'a apporté à cet article, à l'objectif duquel elle souscrit pleinement, que de mineures précisions formelles.

Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.

CHAPITRE II REGROUPEMENT DE CRÉDIT

Article 18

(article L. 313-15 du code de la consommation)

Regroupement de crédits

Commentaire : cet article a pour objet de prévoir des règles spécifiques de protection des emprunteurs en matière de regroupement de crédits.

I. Le droit en vigueur

L'activité de rachat de crédit ne fait, à l'heure actuelle, l'objet d'aucune réglementation particulière.

Le comité consultatif du secteur financier a défini¹ l'opération de regroupement de crédits comme la « *technique bancaire qui consiste à substituer à plusieurs crédits existants, de durées et de taux différents, qui font l'objet d'un remboursement anticipé, le plus souvent un seul crédit nouveau d'une durée plus longue avec des mensualités de remboursement diminuées.* »

Le regroupement de crédits est donc par nature une opération complexe et hétérogène englobant des crédits de nature très différente. Dans ce contexte, la question du statut juridique des contrats mixtes, portant simultanément sur des crédits à la consommation et des crédits immobiliers, s'est posée.

¹ In *Etude d'impact du projet de loi*.

La réponse de la Cour de cassation a semblé évoluer sur ce sujet. La Cour a tout d'abord jugé que les contrats de rachat de crédit portant sur un seul crédit immobilier étaient soumis aux règles du crédit immobilier¹. Saisie sur un cas de contrat mixte, la Cour a considéré que ce dernier ne pouvait être soumis au crédit immobilier². Elle a cependant adopté la position inverse ultérieurement.

II. Le texte du Gouvernement

Dans ce chapitre exclusivement consacré au regroupement de crédits, le présent article 18 propose de définir le régime juridique qui lui est applicable en insérant une section 7 au chapitre III du titre I^{er} du livre III du code de la consommation.

Le nouvel article L. 313-15 de cette section dispose que les **contrats de rachat de crédits portant uniquement sur des crédits à la consommation sont soumis aux dispositions du code de la consommation relatives au crédit consommation**. Ce nouveau crédit issu du regroupement entre dans le champ d'application du crédit à la consommation, nonobstant le dépassement éventuel du seuil des 75.000 euros par le montant total de l'opération, conformément au 2^o du nouvel article L. 311-3.

Corrélativement, les **contrats de regroupement de crédits portant uniquement sur des crédits immobiliers sont soumis aux dispositions du code de la consommation relatives au crédit immobilier**.

L'apport majeur du texte réside dans le traitement des **contrats mixtes**, clarifiant ainsi le régime issu de la jurisprudence. Ainsi, les contrats de regroupement de crédits portant simultanément sur des crédits immobiliers et des crédits à la consommation sont soumis au régime correspondant au **type de contrat majoritairement inclus dans ce regroupement**. Si le nouveau contrat « mixte » contient une **part de crédit immobilier inférieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat**, il sera soumis au **régime du crédit à la consommation**. Si la part de crédit immobilier dans le contrat est supérieure à ce seuil, le contrat sera alors soumis au régime du crédit immobilier.

S'agissant de l'information, le nouvel article L. 313-15 en renvoie les modalités à un décret en Conseil d'Etat.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale approuve le nouveau statut juridique spécifique au regroupement de crédits. En effet, le droit en vigueur soulève des difficultés d'application à deux égards.

¹ Avis du 20 juin 1997 et d'un arrêt du 29 janvier 2002.

² Cour de cass. 1^{ère} chambre civile, arrêt du 28 juin 2007. Cet arrêt n'a pas été publié au Bulletin.

D'une part, le regroupement de crédit constitue une opération particulièrement complexe qui justifie d'une information plus lisible, de façon notamment à permettre la comparaison du coût total des crédits avant et après l'opération de regroupement.

D'autre part, l'absence de réglementation spécifique à ces opérations soulève des difficultés d'interprétation lorsque les contrats regroupent à la fois des prêts immobiliers et des crédits à la consommation.

Or, l'enjeu de cette question réside dans l'application du taux au regard de l'écart entre le taux de l'usure pour le crédit immobilier et celui pour le crédit à la consommation.

Si le rachat de crédits n'a pas fait l'objet de statistiques agrégées, il convient de souligner que ce marché s'accroît au fur et à mesure du développement du crédit renouvelable. Les banques comme les établissements spécialisés y sont présents. Ainsi que l'a souligné le Comité économique et social européen (CESE), ainsi que, dans le cadre du cycle d'auditions de votre rapporteur, l'Association française des usagers des banques (AFUB) et la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV), **le rachat de crédits appelle donc une certaine vigilance**, tout en gardant raison au regard de la modeste ampleur actuelle du phénomène en France.

Les statistiques de l'Association française des sociétés financières (ASF) relatives aux prêts personnels englobent cette catégorie de crédit.

Au 1^{er} trimestre 2009, la production de prêts personnels (y compris les rachats de créances) s'est contractée de - 26,2 % par rapport à la même période de 2008.

S'agissant par exemple des chiffres de production d'un des principaux établissements spécialisés, il peut être relevé que la production est en baisse de 16 % entre 2007 et 2008, pour un volume en 2008 de 700 millions d'euros. Le cumul de la production fin avril 2009 s'élevait à 30 % de moins que le cumul fin avril 2008.

Sur la part relative de ces crédits, l'activité de rachat de crédit représente, pour un autre établissement important, en moyenne 10 % de la production de prêts personnels, dont une moitié environ de rachats internes, avec un montant moyen autour de 15.000 euros.

Source : Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE)

Votre rapporteur a examiné les propositions de M. Philippe Marini, président de la commission spéciale, traitant tout particulièrement de la question du rachat de crédits dans le chapitre III de sa proposition de loi¹ en matière de publicité, de démarchage et d'offre. Ces dispositions visent à interdire, dans les publicités relatives aux regroupements de crédits, les mentions suggérant que ces derniers sont de nature à faciliter la gestion du budget de l'emprunteur. Elles imposent également dans toute publicité ou information relative à un rachat de crédit la mention du surcoût de ce rachat par rapport aux opérations auxquelles il se substitue.

¹ Proposition de loi n° 94 (2008-2009) visant à responsabiliser les acteurs du crédit à la consommation et à lutter contre le surendettement.

Cependant, votre rapporteur a considéré plus approprié de laisser l'autorité réglementaire définir dans un décret en Conseil d'Etat les modalités de la bonne information des emprunteurs. Aux termes de ses échanges avec la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), il apparaît que les dispositions du décret concerneront notamment le **coût total du crédit avant et après regroupement ainsi que la mise en œuvre de garanties supplémentaires répondant à la spécificité de cette technique**. L'autorité réglementaire s'appuiera sur les travaux conduits sur la question par le Comité consultatif du secteur financier (CCSF).

Dans ces conditions, votre commission spéciale a adopté cet article assorti de rectifications purement rédactionnelles.

Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.

CHAPITRE III MICRO-CRÉDIT

Article 18 bis
(article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005)

Microcrédit

Commentaire : cet article a pour objet de définir le microcrédit personnel afin d'en favoriser le développement.

I. Le droit en vigueur

Le microcrédit est un prêt à taux réduit accordé aux populations exclues de l'accès au crédit. Il peut être personnel ou économique.

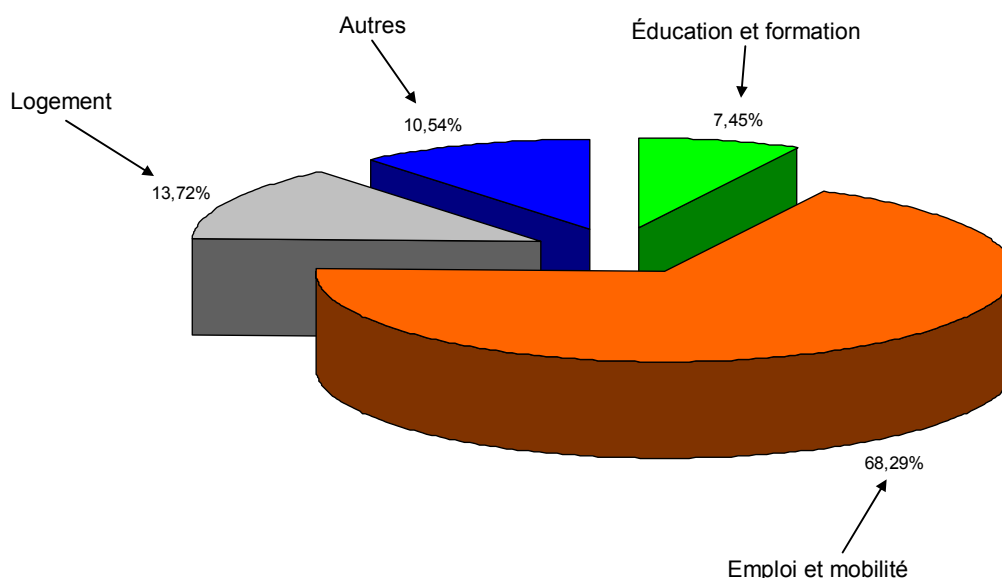
L'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, fondement juridique du microcrédit, dispose :

*« III. - L'Etat et les collectivités locales qui le souhaitent contribuent à un fonds ayant pour objet de **garantir à des fins sociales des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise. La contribution de l'Etat est financée par des crédits ouverts par les lois de finances des années 2005 à 2009.** ».*

S'agissant du microcrédit personnel, le *Fonds de cohésion sociale*, géré par la Caisse des dépôts, apporte sa garantie¹ aux établissements bancaires² accordant des microcrédits sociaux d'un montant de 300 à 4.000 euros jusqu'à 12.000 euros pour les prêts « accidents de la vie » et pour une durée de 48 mois, éventuellement 60 mois. La garantie du fonds s'élève jusqu'à 50 % des encours de microcrédit social.

Les personnes bénéficiaires sont les personnes à faibles revenus, chômeurs, allocataires de minima sociaux, ou, plus largement, en difficulté d'accès au crédit, ayant un projet personnel. Ce microcrédit personnel est destiné à financer un projet tel que l'éducation, la mobilité, l'équipement informatique, la formation, l'équipement ménager, l'installation des jeunes, la cohésion familiale, le déménagement...

RÉPARTITION DES MICROCRÉDITS PAR FINALITÉ



Source : Caisse des dépôts

Les bénéficiaires de microcrédits sociaux doivent s'appuyer sur des réseaux d'accompagnement qualifiés pour toute la durée du prêt. L'accompagnement est fourni par les associations nationales telles que le Secours catholique et régionales à vocation sociale, les associations d'insertion ou de lutte contre l'exclusion, les régies de quartier, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les maisons de l'emploi... Une charte d'accompagnement précisant les règles de collaboration entre la banque agréée et le réseau accompagnant doit être signée pour chaque expérience locale.

¹ La garantie ne peut être accordée en cas d'inscription au FICP.

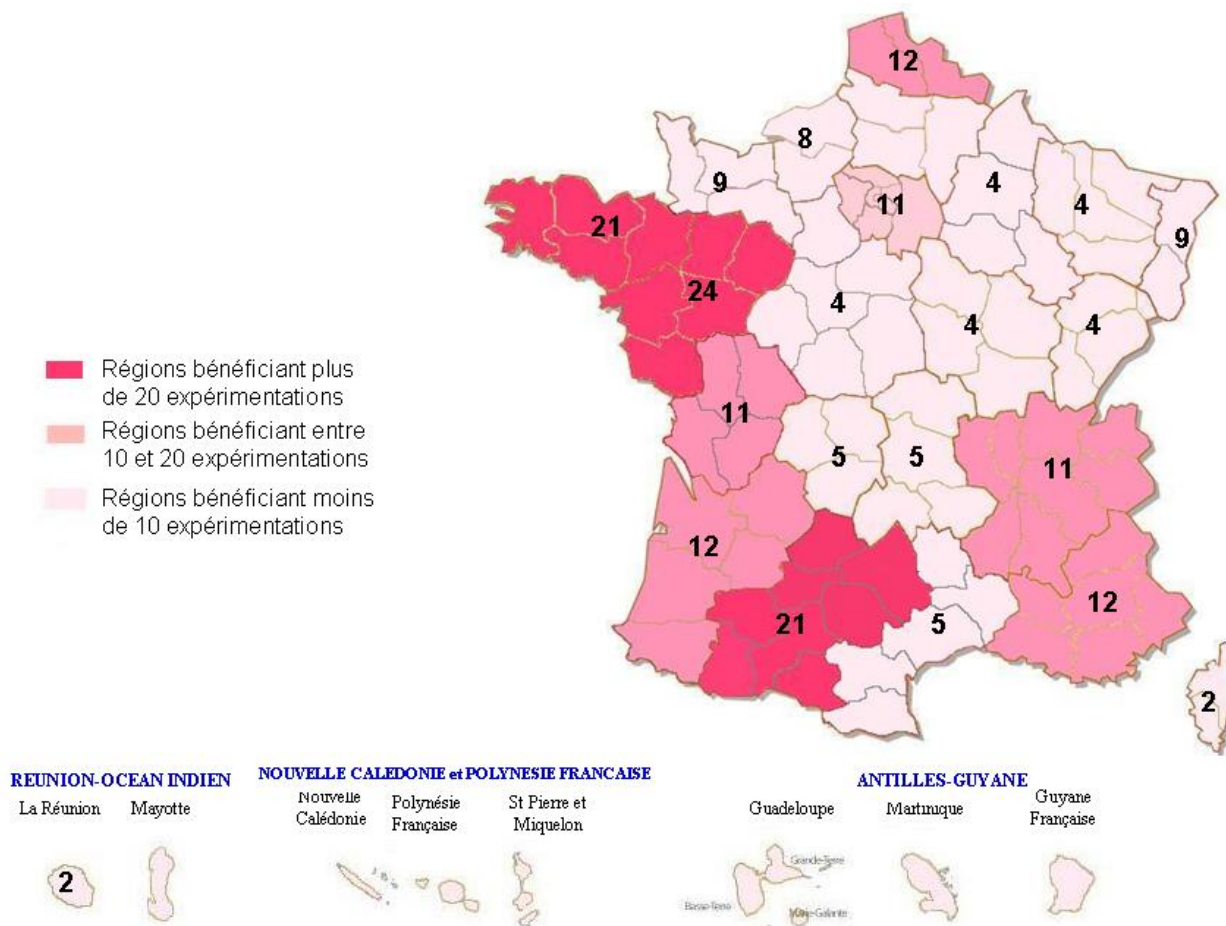
² Les caisses de crédit municipaux, la Caisse nationale des caisses d'épargne, le Crédit coopératif - Banque populaire, le Crédit agricole, le Crédit mutuel, Cetelem, Laser - Cofinoga.

Réseaux accompagnants	Date de signature de la convention
Comité national de liaison des régies de quartier	30 juin 2006
Fédération des familles rurales	11 juillet 2006
Union nationale des centres communaux d'action sociale	29 novembre 2006
Secours catholique	9 janvier 2007
Fédération française des associations Crésus	31 juillet 2007
Restaurant du Coeur	7 août 2007
Union nationale des associations familiales	27 septembre 2007
Croix rouge française	7 décembre 2007
Association nationale des directeurs de missions locales	23 janvier 2008
Fédération nationale des associations de réinsertion sociale	1 ^{er} décembre 2008

Source : Caisse des dépôts

206 structures sont ainsi soutenues par la Caisse des dépôts, plutôt réparties dans l'ouest du pays comme en témoigne la carte ci-dessous.

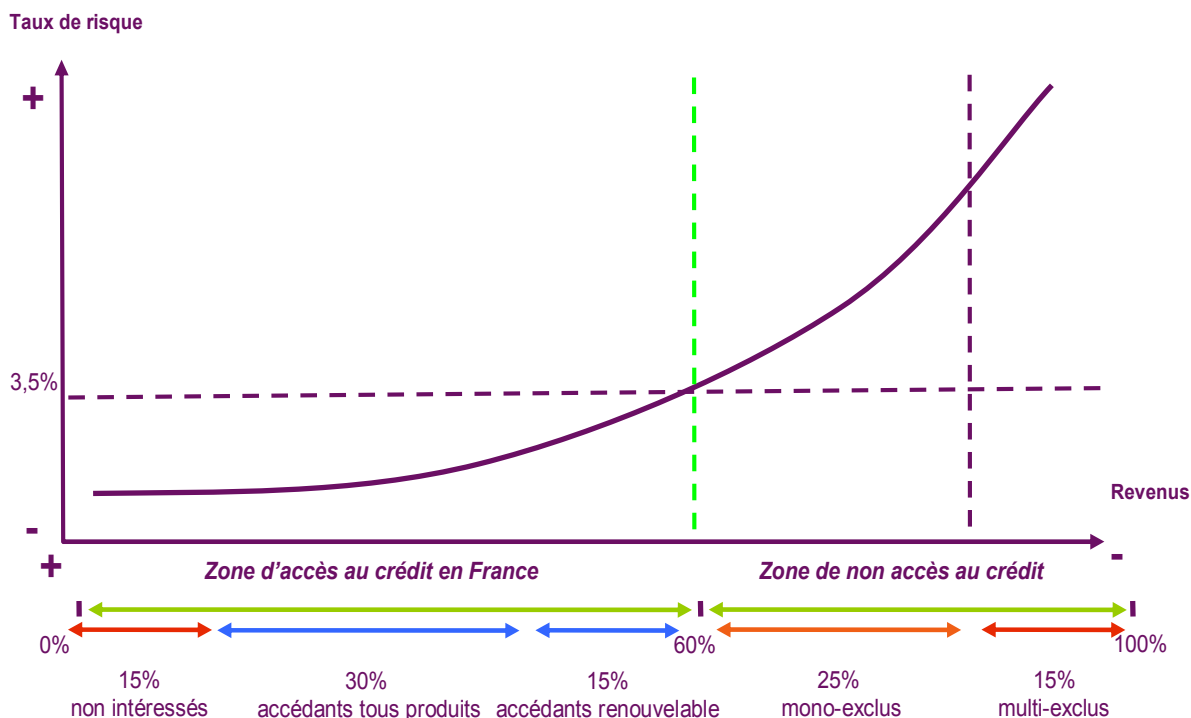
STRUCTURES SOUTENUES PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS



Source : Caisse des dépôts

II. Le texte de la commission spéciale

Votre rapporteur a observé que 40 % de la population française n'accède pas au crédit, ainsi que l'indique le diagramme suivant, tandis que parmi les 60 % restant, 15 % n'accèdent qu'au crédit renouvelable.



Source : LaSer Cofinoga

Si le microcrédit ne constitue pas la réponse au problème général de l'exclusion du crédit, il peut contribuer à satisfaire certaines demandes. Le Crédit municipal de Paris vient ainsi de se lancer dans cette nouvelle expérience (voir l'encadré de la page suivante, d'autres caisses de Crédit municipal, telles que celles de Bordeaux et de Lyon, l'ayant précédée.

Cependant force est de constater que ce dispositif se développe sur une échelle réduite sur l'ensemble du territoire. 5.999 microcrédits personnels garantis ont été octroyés au 31 décembre 2008, pour un montant total en nominal de 13.656.803 euros, soit un montant moyen par prêt de 2.277 euros¹.

Or, près de 3,5 millions de personnes sont allocataires de minima sociaux et 7,5 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté. Selon le Médiateur de la République, 15 % à 20 % des citoyens sont concernés par le malendettement en France.

¹ Source : rapport de l'Agence nouvelle des solidarités actives remis le 25 février 2009 à la Caisse des dépôts et consignation.

DONNÉES RELATIVES AU MICROCRÉDIT PERSONNEL OCTROYÉ PAR
LE CRÉDIT MUNICIPAL DE PARIS À LA DATE DU 19 MAI 2009

Nombre d'appels :	3950
Nombre de rendez-vous pris :	800
Nombre de rendez-vous honores :	401
Nombre total de comites de crédits :	26
Nombre total de dossiers présentés en comite :	159
Les avis donnés en comité :	
- accordés :	139 (82%)
- refusés :	12 (7%)
- ajournés :	19 (11%)
Typologie des prêts :	
Montant moyen des prêts :	1 841,83 euros
Montant median des prêts :	1 695,00 euros
Montant moyen des mensualités des prêts :	66,57 euros
Mensualité la plus basse :	13,03 euros
Mensualité la plus haute :	145,44 euros

Source : Crédit municipal de Paris

C'est pourquoi le rapporteur et le président ont soumis à la commission spéciale un amendement **modifiant la définition du microcrédit personnel** posée par le III de l'article 80 de la loi de cohésion sociale.

Le 1° du III de la nouvelle rédaction de l'article 80 centre la **définition du dispositif de microcrédit sur sa finalité sociale**. Il s'agit en fait d'un **soutien au maintien ou retour vers l'emploi** ainsi que **tout projet d'insertion sociale**.

Le 1° indique tout d'abord que **l'Etat abonde par une dotation**, dont le **montant est arrêté annuellement en loi de finances**, le *Fonds de cohésion sociale* ayant pour objet de garantir ces prêts. Cette **mention pérennise ainsi le FCS** par rapport à la version actuelle de la loi Borloo de 2005, qui ne prévoyait une programmation financière que jusqu'à cette année 2009. Par ailleurs, les établissements de crédit, les collectivités territoriales ainsi que les organismes de sécurité sociale peuvent également contribuer à son financement.

Le 2° tend à **préciser la nature des microcrédits personnels et économiques**.

En ce qui concerne le microcrédit personnel, la nouvelle définition se décline selon trois caractéristiques essentielles :

- tout d'abord, les prêts garantis par le fonds sont destinés à des projets d'**insertion** accordés à des personnes physiques confrontées à des **difficultés de financement** ;

- il ne constitue pas une aide sociale car la personne doit être en **capacité de rembourser** le prêt ;

- enfin, celle-ci doit faire l'objet d'un **accompagnement social**.

S'agissant du microcrédit économique, les prêts garantis par le fonds sont des prêts alloués aux entreprises durant les cinq premières années suivant leur création et n'employant pas plus de trois salariés.

Aux termes du 3° de la nouvelle rédaction pour l'article 80, le fonds peut également prendre en charge les dépenses d'accompagnement des bénéficiaires.

Votre **commission a adopté cet article additionnel** qui vise à compléter le projet de loi par un **volet offrant de nouvelles perspectives aux microcrédit** et devant notamment permettre de **contribuer au développement du microcrédit personnel**. Il répond ainsi aux recommandations faites lors de son audition par notre ancien collègue Paul Loridant, secrétaire général de l'*Observatoire de la micro-finance de la Banque de France* et membre du *Comité d'orientation du Fonds de cohésion sociale (COFCS)*, ainsi qu'aux demandes exprimées par l'ADIE, CRESUS et le Secours catholique.

<p>Votre commission spéciale a adopté l'article 18 bis (nouveau) ainsi rédigé.</p>

TITRE III

CONTRÔLE DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS, BANCAIRES, D'ASSURANCE ET DES OPÉRATIONS DE CRÉDIT

Ce titre, initialement constitué d'un article 19 unique d'habilitation législative, a été complété, sur la proposition du président Philippe Marini, par un article 19 bis procédant à la ratification de l'ordonnance n° 2009-106 du 30 janvier 2009 portant sur la commercialisation des produits d'assurance sur la vie et sur des opérations de prévoyance collective et s'assurance.

Article 19

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance

Commentaire : le présent article vise à autoriser le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relatives au contrôle et aux sanctions en matière de respect des obligations à l'égard de la clientèle dans les domaines des produits et services financiers et d'assurance, des opérations de crédit, de la mise à disposition des moyens de paiement et de la fourniture des services bancaires.

I. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article 38 de la Constitution, « *le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.* »

Ainsi, le Parlement se dessaisit momentanément, et sous certaines limites, de ses prérogatives. Le Gouvernement doit exposer le domaine d'intervention de l'habilitation. Les ordonnances ne peuvent être adoptées que pendant un délai limite fixé par la loi d'habilitation, qui fixe également le délai limite de dépôt devant le Parlement du projet de loi de ratification.

S'agissant de la modernisation du droit financier, le Gouvernement a été habilité, dans le cadre de l'article 152 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie¹ (dite loi « LME ») à prendre par ordonnance de nombreuses mesures législatives concernant tant la protection des investisseurs que la sécurité des opérations. L'habilitation a ainsi porté sur des domaines aussi variés que la réforme de l'appel public à l'épargne, le droit des titres financiers, la gestion collective, les conditions de commercialisation

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

des produits financiers (dont l'assurance vie), les rachats d'actions ou la transposition de quatre directives communautaires.

Entre novembre 2008 et janvier 2009, onze ordonnances¹ ont été prises sur le fondement de l'article 152 de cette loi, en matière de produits et services financiers.

II. Le texte du Gouvernement

Le présent article vise à autoriser le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relatives au contrôle et aux sanctions en matière de respect des obligations à l'égard de la clientèle, pour l'ensemble des produits et services financiers tels que les produits et services financiers d'assurance, les opérations de crédit, la mise à disposition des moyens de paiement et la fourniture des services bancaires.

Cette habilitation demandée fait suite à celle déjà accordée dans le cadre de la LME précitée. En effet, **les ordonnances prises sur le fondement de l'article 152 de la LME n'ont pas couvert la totalité du champ de la réforme** nécessaire envisagée par le Gouvernement en matière de contrôle et de sanctions des règles de commercialisation de l'ensemble des produits et services financiers.

¹ L'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'Autorité des normes comptables qui réforme du Conseil national de la comptabilité pour créer une nouvelle autorité chargée de définir les normes de la comptabilité privée.

L'ordonnance n° 2009-80 du 22 janvier 2009 relative à l'appel public à l'épargne et portant diverses dispositions en matière financière.

L'ordonnance n° 2008-1145 du 6 novembre 2008 relative aux actions de préférence.

L'ordonnance n° 2009-105 du 30 janvier 2009 relative aux rachats d'actions, aux déclarations de franchissement de seuils et aux déclarations d'intentions.

L'ordonnance n° 2009-107 du 30 janvier 2009 relative aux sociétés d'investissement à capital fixe, aux fonds fermés étrangers et à certains instruments financiers.

L'ordonnance n° 2009-15 du 8 janvier 2009 relative aux instruments financiers modifiant le droit applicable aux instruments financiers et aux infrastructures de marché.

L'ordonnance n° 2009-108 du 30 janvier 2009 portant diverses dispositions relatives aux entreprises de réassurance.

L'ordonnance n° 2009-106 du 30 janvier 2009 portant sur la commercialisation des produits d'assurance sur la vie et sur des opérations de prévoyance collective et d'assurance visant à moderniser notamment les conditions de commercialisation et de la législation des produits d'assurance sur la vie, notamment la publicité, et les obligations de conseil à l'égard des assurés ainsi que les règles relatives aux opérations pratiquées par les entreprises d'assurance pour les activités de retraites professionnelles supplémentaires.

L'ordonnance n° 2008-1271 du 5 décembre 2008 relative à la mise en place de codes de conduite et de conventions régissant les rapports entre les producteurs et les distributeurs, en matière de commercialisation d'instruments financiers, de produits d'épargne et d'assurance sur la vie.

L'ordonnance n° 2008-1081 du 23 octobre 2008 réformant le cadre de la gestion d'actifs pour le compte de tiers.

L'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Pourtant, le contexte européen présidant au développement des groupes de banques-assurances et au rapprochement des modèles prudentiels entre ces deux secteurs, ainsi que l'unification des canaux de distribution des différents produits financiers, imposent de modifier l'état du droit. Aussi l'habilitation vise-t-elle plus spécifiquement une **réforme des autorités d'agrément et de contrôle du secteur financier** afin de leur permettre de faire face à ces défis.

La création d'une nouvelle autorité en charge de la supervision des secteurs banque et assurance conduit à aborder la question du contrôle et des sanctions de l'application des règles relatives à la commercialisation des produits des produits et services financiers.

Reste que l'habilitation accordée sur le fondement de l'article 152 de la LME n'avait pas été suffisamment large. En effet, le c) du 2° de l'article 152 habilitait le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des dispositions visant à « *ajuster les champs de compétence des autorités et d'autres entités susceptibles d'intervenir dans le contrôle de la commercialisation de produits financiers afin de rendre celui-ci plus homogène* ». Or, la référence aux « *produits financiers* » ne recouvre pas les services bancaires (en particulier, les opérations de crédit)¹.

En outre, le fait « *d'ajuster les champs de compétences des autorités* » a été interprété de manière restrictive par le Conseil d'Etat, comme un réaménagement limité des compétences desdites autorités.

De surcroît, l'habilitation de la LME ne prévoyait pas explicitement la possibilité de **renforcer ou de donner des pouvoirs de sanction aux autorités en matière de respect des obligations vis-à-vis de la clientèle**. Or, le Conseil d'Etat a jugé que cette référence devait obligatoirement figurer dans l'habilitation pour que l'ordonnance puisse aborder les pouvoirs de sanction.

C'est pourquoi le champ d'habilitation défini par le présent article concerne les autorités et services compétents² en matière de contrôle et de sanctions relatifs au respect des obligations à l'égard de la clientèle et vise à permettre la **généralisation des contrôles ainsi que leur harmonisation** entre les différents secteurs et autorités de contrôle³. Ce travail d'harmonisation peut avoir des conséquences quant aux mandats et aux pouvoirs des autorités, notamment en matière de sanctions⁴.

L'ordonnance doit être prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de publication de la loi. Le projet de loi portant ratification devra

¹ En effet, les produits financiers relèvent du livre II du code monétaire et financier ; les services relèvent du livre III.

² L'autorité des marchés financiers (AMF), l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) et la Commission bancaire.

³ Généralisation et renforcement des contrôles et des sanctions en matière de respect des obligations à l'égard de la clientèle.

⁴ Ces mesures peuvent entraîner, en tant que de besoin, des modifications aux compétences des autorités et services qui interviennent dans le contrôle des activités visées.

être déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de l'ordonnance considérée.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre rapporteur relève que **le présent projet d'habilitation est défini avec suffisamment de précisions.**

Il est en outre favorable à la **généralisation et à l'harmonisation des procédures de contrôles et de sanctions** entre les différents acteurs des secteurs bancaires, assurantiels... En effet, les règles qui s'appliquent aujourd'hui dans le domaine de la commercialisation de produits financiers et en termes de protection du consommateur en la matière apparaissent hétérogènes d'un secteur financier à l'autre.

Les organes de contrôle des méthodes de commercialisation sont éclatés et dotés de pouvoirs qui varient d'une structure à l'autre. Ainsi, l'Autorité des marchés financiers (AMF) constitue l'autorité de supervision, à la tradition et à la culture plus forte dans le domaine du contrôle des méthodes de commercialisation, contrairement à la Commission bancaire. L'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) a accentué sa compétence dans ce domaine depuis plusieurs années, en rationalisant ses relations avec les assurés et en faisant du respect du droit du contrat d'assurance une priorité de son action.

En conséquence, votre commission spéciale approuve la continuité du travail gouvernemental d'harmonisation et de renforcement des contrôles en matière de protection de la clientèle, s'agissant de l'ensemble des produits et services financiers, bancaires ou assurantiels. En outre, conformément aux explications données par Mme le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi lors de son audition du 29 avril 2009, c'est dans le cadre des dispositions prises sur le fondement de cette habilitation que la Commission bancaire se verra reconnaître les pouvoirs de « gendarme du crédit aux particulier », qui viendront ainsi « boucler » la réforme générale portée par le présent projet de loi.

Aussi a-t-elle adopté cet article sans modification.

<p>Votre commission spéciale a adopté cet article sans modification.</p>

Article additionnel après l'article 19

Ratification de l'ordonnance du 30 janvier 2009 portant sur la commercialisation des produits d'assurance sur la vie et sur des opérations de prévoyance collective et d'assurance

Commentaire : cet article a pour objet de ratifier l'ordonnance n° 2009-106 du 30 janvier 2009 portant sur la commercialisation des produits d'assurance sur la vie et sur les opérations de prévoyance collective et d'assurance.

I. Le droit en vigueur

Prise en application de l'article 152 de la loi de modernisation de l'économie, l'ordonnance n° 2009-106 du 30 janvier 2009 portant sur la commercialisation des produits d'assurance sur la vie et sur les opérations de prévoyance collective et d'assurance vise à renforcer la protection des épargnants et des assurés en matière de commercialisation de produits d'assurance sur la vie. Elle applique à ces produits les règles régissant les instruments financiers ou services d'investissement issues de la directive européenne concernant les marchés d'instruments financiers « MIF » et reprises dans le code monétaire et financier.

Elle étend notamment le devoir de conseil applicable en matière de commercialisation d'instruments financiers aux entreprises d'assurance ainsi qu'aux intermédiaires en assurance en cas de vente d'un contrat d'assurance vie.

Elle renforce l'information des épargnants et assurés adhérents de produits d'assurance et de retraite relevant des codes des assurances et de la mutualité.

Elle garantit à cet égard un « *contenu exact, clair et non trompeur* » des informations relatives à un contrat d'assurance sur la vie ou de capitalisation.

Les dispositions relatives au devoir de conseil et à l'information des souscripteurs sont également applicables au code de la mutualité.

Afin de favoriser la diffusion du plan d'épargne retraite populaire (PERP), l'ordonnance apporte des modifications techniques aux modalités de création et de souscription de ce plan, telles que l'allongement de la période nécessaire à l'atteinte des seuils de viabilité des pertes de cinq à huit ans.

Elle prévoit également des dispositions encadrant les contrats de garantie obsèques.

II. Le texte de la commission spéciale

Sur la proposition de son **président, M. Philippe Marini**, votre commission spéciale a ratifié l'ordonnance du 30 janvier 2009 en souhaitant y apporter diverses modifications.

Ainsi, le II du présent article vise à étendre l'exigence d'une information exacte, claire et non trompeuse aux contrats d'assurance sur la vie ou de capitalisation à sortie en rente sans valeur de transfert. En effet, cette obligation prévue par la directive du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers (MIF), qui ne s'applique pas seulement aux documents publicitaires mais aussi à l'information pré-contractuelle, ne doit pas être limitée aux seuls contrats d'assurance sur la vie, individuels ou collectifs, comportant des valeurs de rachat (c'est-à-dire à sortie en capital) ou de transfert (cas des PERP notamment).

S'agissant des produits financiers régis par la MIF, les conditions pour qu'elle puisse être regardée comme telle sont précisées dans une directive d'application, reprise dans le règlement général de l'AMF. Il y est précisé notamment que l'information publicitaire doit être équilibrée dans sa présentation des avantages et des caractéristiques moins favorables ou des risques éventuels du produit concerné et compréhensible par l'investisseur moyen du groupe auquel elle est destinée.

Le III du présent article propose de décrire par arrêté non plus seulement le contenu de la notice d'informations, mais également le format de celle-ci dans le cadre de la commercialisation d'un produit « tunnel » des régimes « en points » et avec sortie en rente. Ceci permettra de la rapprocher du mode d'information, via l'encadré, utilisée pour les autres produits d'assurance vie.

Le IV propose de ne pas exclure les adhérents des produits d'épargne retraite « tunnel » en points du bénéfice de l'article L 132-22 du code des assurances qui exige pour les autres contrats d'assurance vie la communication annuelle des informations-clefs telles que le montant de la valeur de transfert ou le taux de rendement des actifs confiés par les adhérents.

Le V abroge l'article 12 de l'ordonnance pour être en conformité avec les dispositions de l'article 25 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Enfin, le VI est un ajustement technique qui introduit la rétroactivité de certaines dispositions de l'ordonnance n° 2009-106 relatives aux modalités de création des plans d'épargne populaire (PERP).

Votre commission spéciale a adopté l'article 19 bis (nouveau) ainsi rédigé.

TITRE IV

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

Le titre IV du projet de loi tend à modifier les dispositions du code de la consommation relatives, d'une part, aux procédures de traitement des situations de surendettement –tant devant les commissions de surendettement que devant le juge de l'exécution, à l'occasion des procédures de rétablissement personnel– et, d'autre part, au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

Par souci d'intelligibilité et compte tenu de la nature des modifications proposées par le projet de loi, votre commission spéciale, **à l'initiative de votre rapporteur, a fusionné dans un chapitre unique les chapitres Ier et II du présent titre.** Dès lors, dans le texte qu'elle a adopté, ce titre ne comporte que trois chapitres :

- le chapitre I^{er}, intitulé : « *Composition et compétences de la commission de surendettement* » ;
- le chapitre II, intitulé : « *Procédure de rétablissement personnel* » ;
- le chapitre III, relatif au « *Fichier national de remboursement des incidents de remboursement des crédits aux particuliers* ».

CHAPITRE I^{ER}

COMPOSITION ET COMPÉTENCES DE LA COMMISSION DE SURENDETTEMENT

Ce premier chapitre résulte de la fusion des deux chapitres initialement prévus par le projet de loi. Il comporte les articles 20 à 24 du projet de loi.

Article 20
(article L. 331-1 du code de la consommation)

Composition de la commission départementale de surendettement

Commentaire : cet article modifie la composition de la commission départementale de surendettement afin de prendre en compte la fusion des services déconcentrés du Trésor et de la comptabilité

publique. Il donne voix délibérative à la personne justifiant d'une expérience juridique et au conseiller en économie sociale et familiale. Il prévoit la publicité du règlement intérieur de chaque commission.

I. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article L. 331-1 du code de la consommation, chaque commission départementale de surendettement des particuliers est composée de **huit membres**, relevant de deux catégories.

• D'une part, y siègent **six personnes ayant voix délibérative** :

- le représentant de l'Etat dans le département, président de droit de la commission ;

- le trésorier-payeur général, vice-président ;

- le directeur départemental des services fiscaux ;

- le représentant local de la Banque de France, chargé du secrétariat de la commission ;

- une personnalité choisie par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition de l'*Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement* (AFECEI)¹ ;

- une personnalité également choisie par le préfet, sur proposition des associations familiales ou de consommateurs agréées dans les conditions prévues par l'article L. 411-1 du code de la consommation.

Le préfet, le trésorier-payeur général ainsi que le directeur départemental des services fiscaux peuvent se faire représenter, par un seul et même délégué.

Un suppléant de chacune des personnalités désignées par le préfet est également désigné dans les mêmes conditions que les titulaires.

En vertu des dispositions réglementaires applicables, la commission ne peut valablement se réunir que si quatre de ces six membres sont présents. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.²

¹ Mentionnée à l'article L. 511-29 du code monétaire et financier, cette association pour objet la représentation des intérêts collectifs des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, notamment auprès des pouvoirs publics, l'information de ses adhérents et du public, l'étude de toute question d'intérêt commun et l'élaboration des recommandations s'y rapportant en vue, le cas échéant, de favoriser la coopération entre réseaux, ainsi que l'organisation et la gestion de services d'intérêt commun. Elle a également pour objet l'élaboration de codes de conduite applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement en vue de leur homologation par le ministre chargé de l'économie.

² Article R. 331-6 du code de la consommation.

• Depuis la loi du 1^{er} août 2003, les commissions départementales de surendettement comportent **deux membres supplémentaires, ayant simple voix consultative** :

- une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale. Nommée par le préfet parmi les personnes justifiant d'une expérience d'au moins trois ans, elle peut être choisie notamment parmi les agents du département, de la caisse d'allocations familiales ou de la caisse de mutualité sociale agricole ;

- une personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique. Nommée par le préfet sur proposition du premier président de la cour d'appel, elle doit être titulaire d'une licence en droit et justifier d'une expérience juridique d'au moins trois ans.

Ces personnes sont associées à l'instruction du dossier.

II. Le texte du Gouvernement

Dans le texte du Gouvernement, l'article 20 a pour objet principal **d'adapter la composition de la commission de surendettement afin de prendre en compte la fusion des anciennes directions des services fiscaux et de la comptabilité publique, aujourd'hui réunies au sein d'une direction générale des finances publiques (DGFIP).**

La présence dans la commission de surendettement de deux représentants des administrations financières se justifiait jusqu'ici par l'existence de deux services différents. Dès lors que ces services fusionnent dans le cadre de la réorganisation de la DGFIP pour n'en former plus qu'un placé sous l'autorité d'un responsable unique, cette double participation n'a plus de raison d'être.

Le Gouvernement a néanmoins indiqué à votre rapporteur que la création des directions départementales fusionnées n'interviendrait que progressivement, entre 2009 à 2012. Durant cette période transitoire devraient donc coexister des départements dans lesquels la DGFIP sera représentée par un responsable départemental unique et d'autres dans lesquels le trésorier-payeur général et le directeur des services fiscaux continueront à exercer leurs fonctions à la tête de leurs services respectifs.

Cette modification impliquait, en conséquence, une modification de la composition de la commission de surendettement. Afin de ne pas avoir à modifier à nouveau l'article L. 331-1 du code de la consommation à la fin de cette période transitoire, le choix du Gouvernement a été de supprimer la participation du directeur des services fiscaux et de remplacer la dénomination « trésorier-payeur général » par une appellation qui couvrirait à la fois le TPG et le directeur départemental des finances publiques, selon le département concerné.

Cette réforme conduit mécaniquement à **réduire le nombre de membres bénéficiant d'une voix délibérative de six à cinq** et de déplacer le point d'équilibre au sein des commissions compte tenu de la réduction du nombre des représentants de l'Etat. Pour autant, en pratique, il s'avère que le recours à des votes formels est peu fréquent dans les commissions, ces dernières prenant le plus souvent leurs décisions par consensus.

Par ailleurs, le Gouvernement a indiqué que la règle de quorum actuellement prévue par l'article R. 331-5 du code de la consommation ne serait pas modifiée après la réforme : les commissions continueront donc à prendre leurs décisions lorsqu'au moins quatre membres seront présents.

De façon incidente, le texte proposé tend à supprimer l'exigence d'un décret pour la nomination de la personne chargée de représenter le préfet et le directeur départemental de la DGFIP. Dans un souci de simplification administrative, cette désignation s'effectuera par arrêté. Cette réforme ne fera que consacrer la pratique existante : l'ensemble des membres des commissions de surendettement –qu'il s'agisse des titulaires, des délégués, des suppléants ou des experts– sont déjà désignés par arrêté préfectoral alors même que l'article R. 331-4 du code de la consommation ne prévoit un arrêté que dans le cas de la désignation des représentants de l'AFECEI et des associations familiales et de consommateurs.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale ne peut qu'être favorable à la mesure de coordination proposée par le texte du Gouvernement, qui s'impose en tout état de cause. Dans le texte qu'elle vous soumet, elle a néanmoins estimé souhaitable de préciser davantage la qualité du représentant de la DGFIP appelé à siéger au sein de la commission au cours de la période de transition de la réforme des services déconcentrés de la direction de la comptabilité publique et de la direction des services fiscaux.

Le texte du Gouvernement ne permettant en effet pas de déterminer le responsable appelé à siéger à la commission dans les départements comportant transitoirement deux responsables de la DGFIP - le trésorier-payeur général et le directeur des services fiscaux – votre commission a précisé, **sur proposition de nos collègues Brigitte Bout et Laurent Béteille, que le responsable départemental de la DGFIP appelé à siéger serait celui chargé de la gestion publique.**

Lors des auditions conduites par votre rapporteur, l'absence de prise en compte suffisante par les commissions, d'une part, de l'environnement social du débiteur et, d'autre part, de difficultés juridiques parfois très pointues a été souvent regrettée. A cet égard, il semble que la simple participation, sans voix consultative, des personnes justifiant d'un diplôme et d'une expérience juridique et d'un conseiller en économie sociale et familiale ne soit pas suffisante.

Votre commission spéciale estime que la prise en charge des dossiers de surendettement par les commissions ne doit pas être faite d'une manière exclusivement comptable. C'est pourquoi, **à l'initiative de nos collègues Brigitte Bout et Laurent Béteille, elle a décidé de donner au juriste et au conseiller en économie sociale et familiale, chacun, une voix délibérative au sein de la commission.**

Il en résultera un nouvel équilibre au sein des commissions, qui permettra certainement d'aboutir au prononcé de mesures de redressement qui, mieux adaptées à la personnalité du débiteur, **pourront limiter les redépôts de dossiers.** Au cours du premier trimestre 2009, le nombre de dossiers ayant fait l'objet d'un dépôt antérieur s'est en effet élevé à 21 466, représentant 36,9 % du nombre total des dossiers déposés au cours de la même période (58 188).

En outre, votre commission a décidé d'introduire, à l'initiative des mêmes auteurs, la **mention selon laquelle chaque commission de surendettement adopte un règlement intérieur, qui sera rendu public.** Il lui a semblé plus pertinent de consacrer clairement l'existence d'un règlement intérieur rendu public, alors que le projet de loi se contente actuellement de le sous entendre dès lors qu'il évoque seulement que le « reste à vivre » est déterminé dans les conditions prévues par le règlement intérieur des commissions, lesquelles seront précisées par décret.

En pratique, en effet, les commissions de surendettement ont toutes un règlement intérieur destiné à fixer les modalités pratiques permettant l'application optimale du dispositif législatif et réglementaire figurant dans le code de la consommation. Ces règlements, qui s'inspirent d'un « modèle » défini par le pouvoir réglementaire, sont adoptés à la majorité des membres de chaque commission et font l'objet d'un réexamen annuel. Ils comportent des règles importantes en pratique en matière :

- d'organisation et de fonctionnement de la commission (siège, modalités de réunion et d'information des membres) ;
- d'instruction, notamment s'agissant des modalités de détermination de la faculté de remboursement des débiteurs et, symétriquement, de son « reste à vivre » ;
- de recherche d'une solution amiable ou de procédure de recommandation.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 21

(articles L. 331-2, L. 331-3, L. 331-3-1, L. 331-3-2 nouveau, et L. 331-5 du code de la consommation)

Procédure devant la commission de surendettement

Commentaire : cet article apporte plusieurs modifications aux règles de procédure suivies devant la commission du surendettement. Il modifie la nature des dépenses devant être prises en compte pour déterminer le « reste à vivre » et renforce les mesures de suspension des voies d'exécution diligentées contre les biens du débiteur.

Article L. 331-2 du code de la consommation

**Rôle de la commission de surendettement –
Détermination du montant des remboursements et du reste à vivre**

I. Le droit en vigueur

L'article L. 331-2 du code de la consommation définit la mission de la commission de surendettement. Il s'agit de « traiter » la situation des personnes en situation de surendettement, définie par l'article L. 330-1 du même code comme celle caractérisée par **l'impossibilité manifeste**, pour une **personne physique de bonne foi** :

- soit de **faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir** ;

- soit de **faire face à l'engagement qu'elle a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société**. Cette extension du champ de la procédure de traitement des situations de surendettement avait été opérée par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, et complétée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, afin de venir en aide aux personnes qui, s'étant engagées en cas de défaillance d'un entrepreneur, se trouvent alors dans des situations financières parfois dramatiques.

L'article L. 331-2 ne définit pas lui-même les modalités de ce traitement, celles-ci étant en réalité énoncées aux articles L. 331-6 et L. 331-7 du code de la consommation et consistant en une conciliation entre le débiteur et ses créancier ou en l'édition de recommandations qui seront rendues exécutoires par le juge. Il détermine en revanche les **conditions dans lesquelles le montant des remboursements qui seront exigés du débiteur doit être fixé**. Ce montant s'inscrit, en réalité, sous un double plafond.

Il est **fixé par référence à la quotité saisissable du salaire**. Celle-ci est définie par l'article L. 3252-3 du code du travail, dans des proportions et en fonction de seuils définis par décret en Conseil d'Etat.

LA QUOTITÉ SAISSISSABLE DU SALAIRE

En application des articles R. 3252-2 et R. 3252-3 du code du travail, les sommes dues à titre de rémunération sont saisissables ou cessibles dans les proportions suivantes :

- le vingtième de la rémunération, sur la tranche inférieure ou égale à 3.460 € ;
- le dixième, sur la tranche supérieure à 3.460 € et inférieure ou égale à 6.790 € ;
- le cinquième, sur la tranche supérieure à 6.790 € et inférieure ou égale à 10.160 € ;
- le quart, sur la tranche supérieure à 10.160 € et inférieure ou égale à 13.490 € ;
- le tiers, sur la tranche supérieure à 13.490 € et inférieure ou égale à 16.830 € ;
- les deux tiers, sur la tranche supérieure à 16.830 € et inférieure ou égale à 20.220 € ;
- la totalité, sur la tranche supérieure à 20.220 €.

Ces différents seuils sont augmentés d'un montant de 1.310 € par personne à la charge du débiteur saisi ou du cédant.

Cette prescription implique que soit défini le « **reste à vivre** » du ménage, c'est-à-dire les sommes qui lui sont nécessaires pour lui permettre de vivre dans des conditions décentes. Ce « **reste à vivre** » doit être **au moins égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage**. Ce revenu, applicable jusqu'au 1^{er} juin 2009, pouvait donc atteindre les montants suivants, selon la taille du ménage :

Montant maximum du RMI du 1^{er} janvier au 31 mai 2009

Nombre d'enfants	Personne seule	En couple
0	454,63 €	681,95 €
1	681,95 €	818,34 €
2	818,34 €	954,72 €
Par enfant supplémentaire	+ 181,85€	+ 181,85 €

Décret n° 2009-190 du 17 février 2009 portant revalorisation de l'allocation de revenu minimum d'insertion

Sous cette réserve, le reste à vivre est calculé en intégrant **certaines dépenses courantes, limitativement énumérées : les dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité**. Le montant de ces différentes dépenses est pris en compte par la commission dans la **limite d'un plafond**, défini à l'article R. 331-15-1 du code de la consommation, constitué par la **différence entre le montant des ressources mensuelles réelles de l'intéressé et le montant du revenu minimum d'insertion, majoré de 50 % dans le cas d'un ménage**. Le montant du « **reste à vivre** » est mentionné dans le plan conventionnel de redressement ou dans les recommandations qui peuvent être proposées par la commission.

**Évaluation du montant minimum légal à laisser au débiteur
(en pourcentage de dossiers)**

	2001	2004	2007
égal au RMI	8,1	8,3	8,7
supérieur au RMI et inférieur ou égal à 800 €	24,3	21,8	20,3
supérieur à 800 € et inférieur ou égal à 1 500 €	64,9	67,2	66,7
supérieur à 1 500 €	2,7	2,7	4,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Source : Banque de France - Enquête typologique 2008

Les difficultés de détermination, en pratique, du « reste à vivre » ont conduit la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 à imposer que celle-ci n'intervienne qu'après avis de la personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale, siégeant au sein de la commission avec voix consultative. Mais cette précaution n'a pas mis fin aux critiques, émanant en particulier des associations de consommateurs, sur la pertinence des modalités de fixation du reste à vivre retenues par les commissions.

Selon les informations transmises à votre rapporteur par la Banque de France, les commissions combinent actuellement **deux méthodes** : une **méthode forfaitaire** et une méthode prenant en compte les **frais réels** du ménage. Ainsi, sont en général retenues pour leur montant réel, sur la base de justificatifs produits par le débiteur, des charges d'un montant important qui, par leur nature, sont variables d'un ménage à l'autre : il s'agit essentiellement du loyer, des impôts, des pensions alimentaires, des frais de garde d'enfants.

A l'inverse, certaines dépenses moins variables – si ce n'est à raison de la taille du ménage – sont prises en considération en fonction de barèmes indicatifs, définis par chaque commission de surendettement. Ce système s'applique aux dépenses d'eau, de gaz, d'électricité, de téléphone, d'alimentation ou aux dépenses vestimentaires. Le montant de ces forfaits peut ainsi varier de manière importante selon les commissions départementales de surendettement.

Pour la Banque de France et le Gouvernement, la méthode prenant en compte certaines dépenses pour leur montant réel – avec ou sans justificatif – et d'autres selon une approche forfaitaire est de nature à favoriser un traitement plus homogène et équitable des débiteurs surendettés, étant entendu que les barèmes ne sont pas appliqués si la situation particulière des débiteurs le justifie. Du reste, en application du contrat de service public conclu avec l'Etat pour la période 2007-2009, la Banque de France fournit semestriellement aux commissions les moyens de comparer les conditions de calcul du reste à vivre d'une commission à l'autre.

Il n'en reste pas moins que la **pratique actuelle conduit à la fixation de « reste à vivre » très variable selon les commissions de surendettement**. Ainsi, dans des départements limitrophes, la différence de montant du reste à vivre pour deux débiteurs placés dans une situation analogue peut atteindre plusieurs centaines d'euros.

II. Le texte du Gouvernement

S'il propose une rédaction complète de l'article L. 331-2, le texte du Gouvernement n'en modifie pas la structure mais apporte **quatre modifications de fond**.

- En premier lieu, le Gouvernement **supprime le plafond, défini par décret**, applicable aux montants des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, pour lui substituer un renvoi à un **décret qui définira les conditions de prise en compte et d'appréciation de ces dépenses par le règlement intérieur de chaque commission de surendettement**, règlement intérieur qui sera de plus **rendu public**.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, ce décret vise à donner un cadre général à l'intérieur duquel les commissions adopteront leurs critères de détermination des dépenses prises en compte. Le décret se bornera ainsi à harmoniser les méthodes tout en laissant aux commissions une marge d'appréciation pour tenir compte des circonstances locales qui justifieraient des pratiques ou des plafonnements distincts. Un état précis des pratiques devrait être réalisé préalablement à l'élaboration de ce décret pour servir de base aux concertations.

S'agissant de la mesure de publicité, celle-ci répond, selon le Gouvernement, à deux motivations : d'une part, rendre la procédure devant les commissions plus transparente pour les créanciers et les personnes en situation de surendettement ; d'autre part, faciliter la comparaison entre les règlements intérieurs des commissions ainsi que la « réflexion » sur leur harmonisation progressive.

- En deuxième lieu, le texte proposé par le Gouvernement **inclut les frais de santé dans les dépenses à prendre en compte pour déterminer le reste à vivre**.

Selon les indications fournies par le Gouvernement, la notion de « frais de santé » ne fait actuellement l'objet d'aucune définition légale ou réglementaire. Il est néanmoins envisagé que ces frais comprennent :

- d'une part, les dépenses de protection en matière de santé, c'est-à-dire celles engagées dans le cadre d'assurances complémentaires santé ;
- d'autre part, les dépenses liées aux traitements médicaux qui pourraient s'appliquer au débiteur en raison des affections ou pathologies lourdes, ou des handicaps qu'il subit.

- En troisième lieu, le projet de loi **supprime l'exigence selon laquelle le reste à vivre est déterminé après avis de la personne compétente en économie sociale**.

Cette suppression est motivée par le fait que l'établissement du reste à vivre relève d'une démarche collégiale de la commission. Votre commission observe néanmoins que le dispositif actuel garantit que le reste à vivre est

déterminé après que la personne compétente en économie sociale qui n'a pas de voix délibérative au sein de la commission, est en mesure d'apprécier si le montant envisagé est effectivement susceptible de couvrir les charges courantes du ménage.

- En dernier lieu, la rédaction proposée par le Gouvernement **met fin à l'obligation de mentionner le montant du reste à vivre dans le plan conventionnel de redressement** ou dans les **recommandations ou décisions de la commission**.

Il a été indiqué à votre rapporteur que cette disposition vise à supprimer une cause de contentieux jugée inutile par le Gouvernement. Il est vrai que l'obligation actuelle n'est pas prescrite à peine de nullité ni même d'inopposabilité. En tout état de cause, sa suppression ne devrait pas affecter l'étendue du contrôle du juge, ce dernier étant amené à vérifier, lors des contestations sur les mesures prises par la commission ou lors de l'homologation de ses propositions, si les règles prévues en matière de détermination de la capacité de remboursement des dettes du débiteur par l'article L. 331-2 du code de la consommation, dans sa nouvelle rédaction, ont été effectivement respectées.

- A ces modifications substantielles, le texte du Gouvernement ajoute **deux mesures de coordination**.

D'une part, il intègre un renvoi à l'article L. 331-7-1 dont la nouvelle rédaction proposée par l'article 23 du projet de loi, accorde un pouvoir de recommandation à la commission de surendettement en vue de la réduction du montant de la fraction des prêts immobiliers et de l'effacement partiel de certaines créances.

D'autre part, il substitue à la référence au RMI une référence au **montant forfaitaire perçu dans le cadre du revenu de solidarité active (RSA)**. La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a en effet substitué, à compter du 1^{er} juin 2009, le RSA au RMI.

Rappelons que, depuis le 1^{er} juin 2009, toute personne résidant en France de manière stable et effective, et dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active, allocation qui, se combinant avec une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, porte les ressources de celui-ci au niveau du revenu garanti. Le montant forfaitaire de ce revenu de solidarité active est fixé par décret et révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

Le décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active a fixé ce **montant forfaitaire à 454,63 euros, lorsqu'il s'applique à un foyer composé d'une seule personne**.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission est favorable aux modifications apportées à la mission des commissions de surendettement, et particulièrement à l'inclusion dans le reste à vivre des frais de santé, qui peuvent en effet générer des dépenses importantes. Elle estime que la publicité des règlements intérieurs des commissions devrait être de nature à mieux faire comprendre aux débiteurs les conditions dans lesquelles est fixé leur reste à vivre. Par ailleurs, le recours à un barème pour certains types de charges semble assurer un traitement relativement équitable des personnes situées dans une même zone géographique.

En revanche, votre commission estime **nécessaire que le décret** prévu par le texte du Gouvernement, d'une part, **permette de fixer des modalités objectives de détermination de ces barèmes** et, d'autre part, **évite une trop grande disparité entre les départements**. Pour autant, elle est consciente que le lieu de résidence d'une personne influence fortement la nature et le montant de certaines charges.

Le texte que vous soumet votre commission spéciale confirme donc l'approche du Gouvernement.

A l'initiative de nos collègues Brigitte Bout et Laurent Béteille, votre commission a cependant apporté **deux modifications de coordination** au texte proposé pour l'article L. 331-2 du code de la consommation :

- l'une, afin de supprimer une référence inutile à la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, compte tenu de l'entrée en vigueur de ses dispositions depuis le 1^{er} juin 2009 ;

- l'autre, afin de supprimer la mention selon laquelle le règlement intérieur de chaque commission est rendu public, par coordination avec l'ajout de cette mention à l'article 20 du texte adopté par votre commission.

A l'initiative de notre collègue Muguette Dini, votre commission spéciale a en outre **expressément inclus dans le « reste à vivre »** deux nouvelles catégories de dépenses, souvent prises en compte par les commissions de surendettement, mais semble-t-il non de façon systématique : **d'une part, les frais de garde d'enfants et, d'autre part, les frais liés aux déplacements professionnels**. Ces dépenses, qui peuvent atteindre des montants importants, doivent effectivement intégrer la somme qui doit être laissée au débiteur pour qu'il assume les charges courantes de son ménage.

Article L. 331-3 du code de la consommation

**Saisine de la commission de surendettement –
Examen de la recevabilité, instruction et orientation du dossier**

I. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article L. 331-3 du code, la procédure de traitement des situations de surendettement devant la commission de surendettement ne peut être **engagée qu'à la demande du débiteur**.

Une fois la demande d'ouverture de la procédure déposée par le débiteur, la commission dispose d'un **délai de six mois, à compter de ce dépôt, pour procéder à l'instruction du dossier ainsi qu'à son orientation**, c'est-à-dire, compte tenu des informations dont elle dispose, décider :

- soit de **poursuivre la procédure de surendettement** afin qu'un plan conventionnel de redressement soit établi ou que certaines mesures d'apurement soient recommandées et, le cas échéant, rendues exécutoires par le juge ;

- soit, **avec l'accord du débiteur, de transmettre le dossier au juge de l'exécution** afin qu'une **procédure de rétablissement personnel** soit ouverte. Cette orientation interviendra si la commission constate que le débiteur est dans une **situation irrémédiablement compromise**, c'est-à-dire qu'il est dans l'impossibilité manifeste de voir sa situation d'endettement traitée par la seule application des mesures d'apurement susceptibles d'être prévues par un plan de redressement ou des recommandations.

Dans le contrat de service public conclu avec l'Etat pour la période 2007-2009, la Banque de France s'est engagée à veiller à ce que le **délai moyen d'orientation** des dossiers n'excède pas **six semaines**.

De fait, selon les informations transmises par la Banque de France, le **délai moyen de recevabilité et d'orientation des dossiers de surendettement est actuellement de l'ordre d'un mois et demi à deux mois**.

S'agissant néanmoins d'un délai moyen, il faut souligner que la décision d'orientation peut être prise dans un délai approchant voire dépassant les 3 mois dans un nombre non négligeable de dossiers. Tel est le cas, en particulier, de ceux présentant des difficultés particulières tenant à la situation patrimoniale ou familiale du débiteur, à la nature des activités professionnelles exercées par les membres de sa cellule familiale, ainsi qu'aux caractéristiques de son endettement, de ses revenus ou de ses charges.

En pratique, l'instruction des dossiers est effectuée par le secrétariat de la commission de surendettement. Selon les informations transmises par la Banque de France, **1 562 agents** équivalent temps plein travaillé (ETPT) ont été affectés en moyenne sur l'année 2008 à l'activité des secrétariats de surendettement.

A l'heure actuelle, le texte ne fait pas apparaître avec une grande clarté si, avant la décision sur l'orientation du dossier, une **décision spécifique sur la recevabilité doit intervenir**. Cependant, cette exigence peut se déduire du dernier alinéa de l'article L 331-3 du code de la consommation, lequel prévoit la compétence du juge de l'exécution pour connaître des recours contre les décisions de recevabilité et d'orientation des dossiers.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du Gouvernement apporte **trois modifications** au dispositif en vigueur.

• D'une part, **il réduit de six à trois mois le délai à l'expiration duquel la commission doit avoir décidé de l'orientation du dossier**.

Dans le même temps, la rédaction proposée fait, de manière plus pédagogique, apparaître plus clairement les différentes étapes qui aboutiront à l'orientation du dossier :

- l'examen de la **recevabilité** de la demande d'ouverture de la procédure.

La recevabilité est prononcée par la commission lorsque d'une part, elle constate que le demandeur a satisfait aux conditions visées à l'article R. 331-7-3 du code de la consommation¹ et a bien saisi la commission départementale territorialement compétente et, d'autre part, s'il apparaît que le débiteur est bien **surendetté** et de **bonne foi**.

Si la bonne foi est présumée, il arrive que les commissions constatent la mauvaise foi du débiteur et déclarent en conséquence sa demande irrecevable. Tel est le cas, notamment, d'une personne qui aurait bénéficié antérieurement d'une procédure de faillite civile puis se serait de nouveau endettée ou d'une personne qui aurait procédé à un rachat de ses dettes en s'engageant à ne pas souscrire d'autres prêts et serait de nouveau endettée. De même, apparaît de mauvaise foi le débiteur qui, pour échapper à ses engagements de remboursement dans le cadre de recommandations homologuées par le juge, organiserait le siphonage de ses avoirs bancaires et la disparition de son patrimoine ;

- la **notification de la décision de recevabilité aux parties**, c'est-à-dire le demandeur et ses créanciers ;

- **l'instruction** du dossier, étape au cours de laquelle la commission dresse l'état d'endettement du débiteur, qui est tenu de déclarer son actif et son passif, et vérifie les titres des créanciers du débiteur ;

- **l'orientation** du dossier.

• D'autre part, il prévoit une procédure de **substitution automatique du taux de l'intérêt légal² aux taux d'intérêt applicables aux différents emprunts en cours contractés par le débiteur**, dans l'hypothèse où la

¹ Conditions formelles de signature, de justificatifs, etc.

² Actuellement fixé à 3,79 %.

commission n'aurait pas statué à l'expiration de la période de trois mois. L'application du taux de l'intérêt légal interviendra **pendant une période de trois mois**. Toutefois, la commission ou le juge de l'exécution pourra décider de ne pas faire application de cette mesure.

Ce dispositif reprend en réalité les dispositions actuellement prévues à l'article L. 332-5 du code de la consommation, qui s'appliquent lorsque la commission n'a pas pris de décision d'orientation du dossier au terme d'un délai de six mois.

- En dernier lieu, le texte proposé apporte une **coordination** afin de tenir compte, d'une part, de la création d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire¹, d'autre part, du déplacement à l'article L. 331-7-1 du code de la consommation des dispositions permettant à la commission de surendettement de recommander des mesures destinées à faciliter ou garantir le remboursement de la dette du débiteur.

III. Le texte de la commission spéciale

Afin de clarifier les dispositions de l'article L. 331-3 du code de la consommation, alourdie par des ajouts successifs depuis 1989, votre commission spéciale a décidé, **à l'initiative de votre rapporteur, la réécriture globale** du dispositif envisagé par le texte du Gouvernement.

Sur le fond, elle ne peut que se féliciter de la volonté **d'accélérer le déroulement de la procédure devant la commission de surendettement**. Elle est donc favorable à ce que le délai exigé actuellement pour qu'elle décide de l'orientation des dossiers dont elle est saisie soit réduit à trois mois.

Elle insiste néanmoins sur la **nécessité que les commissions de surendettement soient dotées de moyens matériels et humains suffisants pour respecter ce délai**.

A cet égard, la Banque de France a fait connaître à votre rapporteur que, compte tenu de l'expérience acquise par les secrétariats des commissions, des efforts engagés en matière d'harmonisation des pratiques et d'automatisation de certaines tâches administratives², le temps de traitement des dossiers, de plus en plus maîtrisé³, peut encore décroître, notamment sous l'effet de l'harmonisation des pratiques attendue d'un processus de concertation actuellement engagé entre les commissions départementales. Elle considère de ce fait que **les effectifs d'ores et déjà mobilisés seront suffisants pour absorber la réforme**.

¹ Voir la nouvelle rédaction de l'article L. 330-1 du code de la consommation, résultant de l'article 25 du texte du Gouvernement.

² Notamment, la dématérialisation des courriers échangés avec les établissements de crédit et l'archivage électronique des dossiers.

³ De l'ordre, en moyenne, d'un jour pour une phase amiable.

Votre commission salue cette démarche et espère que ces prévisions favorables ne seront pas déjouées par l'accroissement des demandes dont les commissions sont saisies depuis plusieurs mois.

Lors des auditions conduites par le rapporteur, il a été souvent rapporté par les associations de consommateurs l'absence d'une vérification systématique des créances permettant d'écarter du passif du débiteur un certain nombre de créances dont l'existence même n'est pas avérée ou pour lesquelles l'action est prescrite.

Si la proposition peut, en elle-même, paraître intéressante, elle se heurte néanmoins à la nécessité de faire de la procédure devant la commission de surendettement une procédure rapide afin de ne pas laisser le débiteur dans une situation financière particulièrement difficile. Au surplus, votre rapporteur considère que le fait d'avoir renforcé, à l'initiative de nos collègues Brigitte Bout et Laurent Béteille, à l'article 20 du texte que votre commission vous soumet, la participation du juriste aux activités de la commission de surendettement, contribuera à une meilleure détection des créances dont la régularité juridique apparaîtrait douteuse.

Par ailleurs, les auditions ont confirmé que les commissions exerçaient, lorsque nécessaire, leur pouvoir de saisir le juge de l'exécution afin qu'il statue sur la régularité des créances.

Pour assurer une meilleure information des membres de la commission de surendettement, votre commission spéciale, **à l'initiative de votre rapporteur**, a entendu préciser que **le règlement intérieur de chaque commission devrait prévoir les conditions dans lesquelles les documents afférents aux dossiers qui seront examinés lors de la prochaine réunion de la commission.**

L'ensemble des auditions conduites a montré qu'un volet essentiel manquait toujours, trente ans après sa mise en place, à la procédure de traitement des situations de surendettement : celui de l'accompagnement social.

Bien souvent, en effet, le surendettement apparaît lié à la difficulté rencontrée par les débiteurs à gérer leur budget et à accorder à certaines dépenses les priorités qui s'imposent. Or, à cet égard, il est regrettable que les textes actuels ne permettent pas la prise en charge sociale des personnes dont la situation financière est examinée par les commissions de surendettement. Les commissions peuvent certes demander que des enquêtes sociales soient conduites pour mieux cerner la situation du débiteur, mais aucune mesure de traitement sociale du surendettement n'est réellement mise en œuvre.

Aussi, **à l'initiative de votre rapporteur**, votre commission a-t-elle entendu **créer un lien effectif entre le traitement juridique et comptable du surendettement et son traitement social.** Elle a, à cet effet, prévu dans le présent article que, **à tout moment de la procédure, si la situation du débiteur l'exige, la commission devra inviter celui-ci à solliciter une mesure d'aide ou d'action sociale.**

Certaines mesures d'accompagnement, actuellement prévues par le code de l'action sociale et des familles, s'avèrent en effet particulièrement adaptées pour répondre aux difficultés rencontrées par certaines personnes pour gérer quotidiennement des ressources limitées. Tel est le cas, en particulier, de la **mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)**, créée en 2007 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009¹.

Cette mesure, qui prend la forme d'un contrat conclu entre l'intéressé et le département², repose sur des engagements réciproques et comporte une aide à la gestion de ses prestations sociales ainsi qu'un accompagnement social individualisé.

Elle assure la mise en œuvre d'actions en faveur de l'insertion sociale et tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales. Dans ce cadre, le bénéficiaire du contrat peut même autoriser le département à percevoir et à gérer pour son compte tout ou partie des prestations sociales qu'il perçoit, en les affectant en priorité au paiement du loyer et des charges locatives en cours.

Article L. 331-3-1 du code de la consommation

**Suspension de droit des procédures d'exécution
dirigées contre les biens du débiteur**

I. Le droit en vigueur

Le droit positif fait actuellement coexister deux types de suspension des procédures d'exécution dirigées sur les biens du débiteur.

• Le premier type s'applique **dans le cadre de la procédure devant la commission de surendettement**.

Aux termes de l'article L. 331-5 du code de la consommation, **la commission peut saisir le juge de l'exécution** aux fins de suspension des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur et **portant sur les dettes autres qu'alimentaires**.

La notion de dette alimentaire renvoie à celle d'obligation alimentaire au sens du code civil. Cette obligation couvre en principe toutes les dettes permettant de satisfaire les besoins élémentaires des personnes et trouve son fondement dans des liens de parenté ou d'alliance en vertu d'un principe de solidarité familiale. C'est la raison pour laquelle la Cour de cassation a jugé que les dettes liées à une cantine scolaire³ et les

¹ Voir les articles L. 271-1 à L. 271-8 du code de l'action sociale et des familles.

² Ce contrat, conclu pour une durée de six mois à deux ans, peut être renouvelé, après avoir fait l'objet d'une évaluation préalable, sans que la durée totale de la mesure d'accompagnement social personnalisé puisse excéder quatre ans.

³ Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 3 juillet 2008.

dettes hospitalières¹ ne constituaient pas des dettes alimentaires au sens du code de la consommation.

En cas d'urgence, la saisine du juge peut intervenir à l'initiative du président de la commission, du délégué de ce dernier, du représentant local de la Banque de France ou du débiteur. La commission est ensuite informée de cette saisine. En pratique, il semble que certaines commissions de surendettement saisissent systématiquement le juge d'une telle demande.

Une fois saisi, le juge dispose du pouvoir de décider en opportunité si la situation du débiteur exige cette mesure. Dans l'affirmative, il lui revient de prononcer la suspension provisoire des procédures d'exécution. La mesure de suspension est d'une **durée maximale d'un an**.

En tout état de cause, elle cesse lorsqu'intervient l'un des événements suivants :

- l'approbation d'un plan conventionnel de redressement ;
- l'expiration du délai de quinze jours dont dispose le débiteur pour demander à la commission de formuler des recommandations en cas d'échec de la conciliation et, si la demande est effectivement formulée dans ce délai, jusqu'à ce que le juge ait conféré force exécutoire aux mesures recommandées ou jusqu'à ce qu'il ait statué sur les contestations relatives à ces recommandations.

En outre, lorsqu'en cas de saisie immobilière, la date d'adjudication a été fixée, la commission peut, pour causes graves et dûment justifiées, saisir le juge aux fins de remise de l'adjudication.

Sauf autorisation du juge, la décision qui prononce la suspension provisoire des procédures d'exécution interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en tout ou partie, une créance autre qu'alimentaire née antérieurement à cette décision, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement, et de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale du patrimoine ; elle interdit aussi la prise de toute garantie ou sûreté.

• Le second type de suspension est prévu par l'article L. 331-3-1 du code de la consommation, **dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel**. Il s'agit d'une **suspension de plein droit** des voies d'exécution, y compris des mesures d'expulsion du logement du débiteur, **dès la saisine du juge de l'exécution** et jusqu'au jugement d'ouverture de la procédure.

¹ Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 23 octobre 2008.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du Gouvernement tend à transposer à l'article L 331-3-1 du code de la consommation les dispositions figurant actuellement à l'article L. 331-5, en y apportant deux modifications importantes.

• D'une part, **la suspension interviendra désormais de plein droit, dès la recevabilité de la demande admise par la commission.**

Cette suspension automatique produira ses effets, selon le cas :

- jusqu'à l'approbation du plan conventionnel de redressement ;
- jusqu'à la décision par laquelle, désormais, la commission pourra imposer des mesures de traitement au débiteur et à ses créanciers¹ ;
- jusqu'à l'homologation par le juge des mesures que la commission a seulement le pouvoir de recommander² ;
- jusqu'au jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

Cette suspension ne pourra en tout état de cause **excéder un an**. Comme aujourd'hui, elle interdira au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en tout ou partie, une créance autre qu'alimentaire née antérieurement à la suspension, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement, de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale du patrimoine ; elle interdira aussi la prise de toute garantie ou sûreté. **Le juge pourra néanmoins autoriser de tels actes.**

• D'autre part, le champ des mesures d'exécution concernées par cette suspension automatique sera plus restreint que le champ actuel de l'article L. 331-5, car il **ne couvrira pas les mesures d'expulsion du logement**, celles-ci ne pouvant être suspendues, comme à l'heure actuelle, que sur **décision du juge de l'exécution**.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale considère que l'automatisme, dès la recevabilité de la demande acquise, d'une suspension des voies d'exécution à l'encontre des biens du débiteur assure une **protection renforcée** pour les personnes en situation de surendettement.

Lors des auditions de votre rapporteur, plusieurs associations de consommateurs³, ont souhaité que cette **mesure de suspension intervienne dès le dépôt du dossier** devant la commission de surendettement. Cette demande fait suite au constat que certains créanciers, informés du dépôt du

¹ En application de l'article L. 331-7 du code de la consommation dans sa rédaction issue de l'article 23 du texte du Gouvernement.

² En application des articles L. 331-7-1, L. 331-7-2 et L. 332-5 du code de la consommation, tels que rédigés par les articles 23 et 26 du texte du Gouvernement.

³ Notamment l'association CLCV et la Confédération syndicale des familles.

dossier, n'hésitent pas à inciter leur débiteur, parfois par des actions à la limite de la légalité, de leur régler l'intégralité de leurs créances.

Votre commission spéciale constate néanmoins que, par rapport au droit en vigueur, l'automaticité de la suspension constitue déjà une avancée très favorable pour les débiteurs. Prévoir qu'une telle mesure joue dès le dépôt du dossier devant la commission –alors qu'il n'est pas établi que le demandeur est en état de surendettement et de bonne foi– serait de **nature à remettre en cause l'équilibre fragile auquel est parvenu le projet de loi entre la protection du débiteur et le respect des droits de ses créanciers.**

Au surplus, la solution retenue par le projet de loi est cohérente avec celle admise en matière de procédures collectives, où la suspension des mesures d'exécution n'intervient qu'à compter du jugement d'ouverture d'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire¹.

C'est pourquoi votre commission a décidé de reprendre, dans le texte qu'elle vous soumet, le texte proposé par le Gouvernement pour l'article L. 331-3-1 du code de la consommation, en y apportant, **à l'initiative de votre rapporteur**, une modification tendant à préciser qu'**il appartient au seul débiteur de saisir le juge de l'exécution d'une demande tendant à lui permettre d'accomplir des actes de disposition interdits pendant la durée de la mesure de suspension.**

A l'initiative de Mme Nicole Bricq et des membres du groupe socialiste, elle a également prévu que la **décision de recevabilité prononcée par la commission emportera désormais rétablissement du versement de l'allocation personnalisée logement (APL), l'aide étant versée au bailleur.**

En application de l'article R. 351-30 du code de la construction et de l'habitation, le versement de l'APL peut en effet être suspendu par la commission départementale des aides publiques au logement, lorsque la mauvaise foi du débiteur est constatée et qu'il n'a pas payé son logement depuis plus d'un trimestre.

Lorsqu'une procédure a été engagée devant la commission de surendettement, le versement de l'aide est maintenu, malgré des défauts de paiement du reste à charge, pendant le délai prévu pour l'orientation du dossier de surendettement. A réception du plan conventionnel de redressement, le versement de l'APL est également maintenu sous réserve de la reprise du paiement du loyer ou de l'échéance d'emprunt et du respect des conditions prévues par la commission de surendettement. Le dispositif adopté par votre commission complète donc cette protection en visant le cas où le débiteur a déjà fait l'objet d'une suspension du versement de l'APL.

¹ Voir l'article L. 622-21 du code de commerce.

Article L. 331-3-2 nouveau du code de la consommation

**Saisine du juge aux fins de suspension
des mesures d'expulsion du logement du débiteur**

I. Le droit en vigueur

Actuellement, l'article L. 331-5 du code de commerce ne permet pas à la commission de saisir le juge de l'exécution afin qu'il ordonne la **suspension des mesures d'expulsion du logement du débiteur**. La Cour de cassation estime en effet que, le texte mentionnant seulement la suspension des mesures d'exécution portant sur les « dettes » du débiteur, le juge de l'exécution n'est pas en mesure d'ordonner la suspension des mesures d'expulsion¹.

En revanche, en application de l'article L. 331-3-1 du code de la consommation, la simple saisine du juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel entraîne la suspension de plein droit des mesures d'expulsion du logement du débiteur et ce, jusqu'au jugement d'ouverture.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du Gouvernement introduit un article nouveau au sein du code de la consommation traitant **spécifiquement de la suspension des mesures d'expulsion du logement**. Cette décision sera prononcée par le juge de l'exécution dans les mêmes conditions que celles actuellement prévues à l'article L. 331-5 du code de la consommation.

En revanche, comme aujourd'hui, **elle ne concernera que l'hypothèse où la situation du débiteur apparaît irrémédiablement compromise**.

Cette exigence implique que la commission orientera le dossier vers la procédure de rétablissement personnel, avec ou sans liquidation judiciaire, dès lors que la situation irrémédiablement compromise du débiteur en constitue la condition d'ouverture². Aussi le texte proposé prévoit-il logiquement que cette mesure de suspension produira ses effets :

- soit jusqu'à l'homologation par le juge d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ;

- soit jusqu'au jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

¹ Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 22 janvier 2002, *Bulletin civil I*, n° 26.

² Voir l'article L. 330-1 du code de la consommation dans sa rédaction issue de l'article 25 du texte du Gouvernement.

III. Le texte de la commission spéciale

Le texte du Gouvernement assure la continuité de la solution apportée par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 en l'adaptant à la possibilité désormais reconnue à la commission de surendettement de recommander une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire. Il maintient l'intervention du juge, ce qui permet d'assurer un bon équilibre entre la protection du débiteur et les droits du bailleur.

Favorable au dispositif proposé par le texte du projet de loi, votre commission l'a repris **sans modification** dans le texte qu'elle vous soumet.

Article L. 331-5 du code de la consommation

Saisine du juge de l'exécution pour la remise de l'adjudication en cas de saisie immobilière

I. Le droit en vigueur

Le troisième alinéa de l'article L. 331-5 du code de la consommation vise spécifiquement la **suspension d'une mesure de saisie immobilière**.

En effet, ce type de saisie obéit à un régime juridique spécifique dans lequel le bien saisi est vendu soit à l'amiable sur autorisation judiciaire, soit par adjudication, aux enchères publiques. Or, en vertu de l'article 2210 du code civil, le jugement d'adjudication constitue un titre d'expulsion à l'encontre du saisi.

Aussi l'article L. 331-5 permet-il à la commission, lorsque la date d'adjudication a été fixée, de saisir le juge aux fins de remise de cette adjudication. Cette saisine ne peut toutefois intervenir, selon le texte, que pour des causes graves et dûment justifiées.

Avant l'ordonnance n° 2006-461 du 21 avril 2006 réformant la saisie immobilière, le pouvoir de suspendre celle-ci était partagé entre le juge de l'exécution et le juge de la saisie immobilière en fonction de l'état d'avancement de la procédure de saisie. Cette distinction ayant été abolie par ce texte, le juge de l'exécution a désormais pleine compétence en la matière.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte proposé par le Gouvernement **maintient le dispositif actuel**, tout en supprimant les autres dispositions figurant à cet article par coordination avec leur déplacement aux articles L. 331-3-1 et L. 331-3-2 du code de la consommation.

III. Le texte de la commission spéciale

Favorable à l'objet de cette disposition, votre commission spéciale l'a **maintenue sans changement** dans le texte qu'elle vous soumet.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 22

(articles L. 333-1-1 nouveau, L. 333-2
et L. 333-3 du code de la consommation)

Effacement des dettes – Déchéance et champ d'application personnel des procédures de surendettement

Commentaire : cet article interdit l'effacement des dettes résultant de prêts sur gage. Il clarifie les conditions dans lesquelles la déchéance de la procédure de surendettement peut être prononcée et précise le champ d'application personnel de cette procédure.

I. Le droit en vigueur

A. L'effacement des dettes

Aux termes de l'article L. 333-1 du code de la consommation, **trois catégories de dettes du débiteur ne peuvent faire l'objet d'aucun effacement** dans le cadre de la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers :

- d'une part, les **dettes alimentaires**. Cette notion renvoie à celle d'obligation alimentaire, au sens du code civil, et couvre de manière générale les dettes permettant de satisfaire les besoins élémentaires des personnes. La Cour de cassation en a adopté une acception stricte dans le cas des procédures de surendettement, en précisant que cette notion n'intégrait pas les dépenses liées à une cantine scolaire¹ et les dépenses hospitalières². Ces catégories de dépenses peuvent donc être effacées sur recommandation de la commission ou dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel ;

- d'autre part, les **réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale**. Il s'agit des sommes versées dans le cadre de procédures devant le juge pénal avec constitution de partie civile ;

- enfin, les **amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale**.

¹ Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 3 juillet 2008.

² Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 23 octobre 2008.

Ces mêmes mesures ne peuvent pas davantage faire l'objet de mesures de rééchelonnement ou de remise. Il est néanmoins possible que le créancier accepte de telles mesures, y compris des mesures d'effacement, sauf lorsqu'il s'agit d'amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale.

B. La déchéance du bénéfice de la procédure

Dès 1989, le législateur a cherché à éviter que la mise en place de mesures de surendettement, qui conduisent à la remise en cause partielle des effets obligatoires du contrat ainsi qu'à un éventuel effacement de dettes, donne lieu à des comportements frauduleux et à des effets d'aubaines de la part de débiteurs peu scrupuleux.

C'est pourquoi l'article L. 333-2 du code de la consommation prévoit un **mécanisme de déchéance du bénéfice de la procédure de surendettement**.

Cette déchéance est encourue dans **trois hypothèses** :

- lorsque, en connaissance de cause, le débiteur a fait de fausses déclarations ou remis des documents inexacts ;

- lorsque le débiteur a détourné ou dissimulé, ou tenté de détourner ou de dissimuler, tout ou partie de ses biens ;

- lorsque le débiteur a, sans l'accord de ses créanciers, de la commission ou du juge, aggravé son endettement en souscrivant de nouveaux emprunts ou procédé à des actes de disposition de son patrimoine pendant le déroulement de la procédure de traitement de la situation de surendettement ou de rétablissement personnel ou pendant l'exécution du plan ou des mesures recommandées par la commission.

En l'absence de précision, la question s'est posée en pratique de savoir si la décision prononçant la déchéance pouvait faire l'objet d'un recours devant le juge de l'exécution. La Cour de cassation l'a admis, offrant ainsi des garanties au débiteur¹.

Par ailleurs, le prononcé de la déchéance a été jugé comme ne faisant pas obstacle au dépôt par un débiteur déchu d'un nouveau dossier devant la commission de surendettement, à la condition qu'il présente des éléments nouveaux et apparaisse de bonne foi².

¹ Cour de cassation, avis du 27 avril 2000.

² Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 23 novembre 1999.

C. Le champ d'application personnel de la procédure de surendettement

La coexistence de deux régimes d'insolvabilité en droit français – l'un pour les professionnels, défini au livre VI du code de commerce ; l'autre pour les particuliers – a imposé de définir une règle légale afin d'éviter un cumul de procédures.

L'article L. 333-3 du code de la consommation prévoit à cet égard une **règle de non-cumul** simple : les dispositions relatives au traitement des situations de surendettement des particuliers ne s'appliquent pas lorsque le débiteur relève des procédures collectives visées par le code de commerce ou 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, aujourd'hui repris aux articles L. 670-1 à L. 670-8 du code de commerce.

L'exclusion joue donc dès que le débiteur relève d'une procédure collective sans qu'il y ait lieu de distinguer selon la nature –privée ou professionnelle– des dettes impayées. Jusqu'à la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, la limitation ne concernait que les commerçants, artisans et agriculteurs. Celle-ci l'a étendue, *de facto*, à tous les autres professionnels, notamment les membres des professions libérales exerçant à titre individuel et les auto-entrepreneurs.

Après leur cessation d'activité, ces professionnels peuvent –sans limitation de délai, sauf si l'action est engagée par un de leurs créanciers¹– bénéficier d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire si leur passif provient, pour tout ou partie, de l'activité professionnelle qui a été exercée. A l'inverse, en présence de dettes exclusivement non professionnelles, la voie du surendettement sera recevable même si l'activité a cessé depuis moins d'un an.

II. Le texte du Gouvernement

A. Une nouvelle catégorie de dettes insusceptible d'effacement

Le 1^o du texte du Gouvernement institue une nouvelle hypothèse dans laquelle un effacement de dette ne pourra intervenir.

Ainsi, **les dettes issues de prêts sur gage souscrits auprès des caisses de crédit municipal ne pourront être effacées**, tant par l'effet d'une recommandation de la commission de surendettement que par décision du juge dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel.

Cette disposition vient ouvertement remettre en cause une jurisprudence récente qui avait admis la possibilité d'un effacement des dettes

¹ Dans ce cas, le délai est d'un an à compter de la cessation d'activité.

résultant de prêts sur gage dont la loi confie le monopole aux caisses de crédit municipal¹.

La Conférence permanente des caisses de crédit municipal, entendue par votre rapporteur, a souligné que l'application systématique de cette jurisprudence, en privant de tout effet les gages dont les caisses bénéficient en contrepartie des prêts qu'elles accordent aux particuliers, ne leur permettrait plus d'assumer les risques financiers inhérents à ce type de prêts. Ce faisant, elles ne seraient plus à même de répondre à leur mission qui est de permettre de distribuer un crédit, sans évaluation de la solvabilité d'une personne, au seul vu de l'objet présenté pour être placé en gage.

En outre, il convient de relever que les caisses de crédit municipal, contrairement aux établissements de crédit, ne provisionnent pas de créances douteuses ou compromises en liaison avec les prêts sur gage.

Le texte du Gouvernement précise par ailleurs que **la réalisation des gages par les caisses de crédit municipal ne pourra pas être empêchée ou différée au-delà de la date déterminée dans le contrat de prêt.**

B. La déchéance du bénéfice de la procédure

Le 2° du texte du Gouvernement, modifiant l'article L. 333-2 du code de la consommation, vient clarifier les conditions du prononcé de la déchéance du bénéfice de la procédure, tout en confirmant l'existence d'un recours devant le juge de l'exécution.

Il est donc clairement établi que cette **déchéance pourra être prononcée :**

- soit **par la commission**, par une **décision susceptible de recours** ;
- soit par **le juge de l'exécution**, à l'occasion des recours exercés devant lui.

C. Le champ d'application personnel de la procédure

Sans apporter aucune novation au droit positif, le 3° du texte du Gouvernement permet de prendre en compte la codification au sein du code de commerce des dispositions relatives :

- au traitement des difficultés des entreprises ;
- à la faillite civile en Alsace-Moselle.

¹ Cour d'appel de Paris, 13 mars 2007.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale **approuve le dispositif** excluant l'effacement des dettes résultant des prêts sur gage accordés par les caisses de crédit municipal, estimant qu'il convient en effet que l'équilibre de ces caisses ne soit pas mise à mal par un effacement de leurs créances, alors qu'elles jouent un rôle essentiel dans l'accès au crédit de personnes qui, eu égard à leur solvabilité très limitée, sont exclues du crédit à la consommation offert par les autres établissements de crédit¹.

Elle considère par ailleurs bienvenues les clarifications apportées en matière de déchéance et de champ d'application de la procédure de traitement des situations de surendettement.

Afin de parfaire le dispositif proposé par le Gouvernement, elle a précisé dans son texte, **à l'initiative de votre rapporteur, que la déchéance peut être prononcée par le juge, non seulement dans le cadre des recours dont il est saisi, mais également, plus largement, lorsqu'il statue dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel.**

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 23

(articles L. 331-7, L. 331-7-1, L. 331-7-2, L. 331-7-3 nouveau,
L. 331-8 et L. 331-9 du code de la consommation)

Prérogatives de la commission de surendettement – Ouverture d'une procédure de rétablissement personnel

Commentaire : cet article confère à la commission de surendettement le pouvoir de décider elle-même de mesures de traitement du surendettement, tout en conservant des hypothèses où elle ne dispose que d'un pouvoir de recommandation. Il maintient la possibilité d'ouvrir une procédure de rétablissement personnel en cours d'exécution de ces mesures de traitement.

¹ *Au cours de leur audition, les représentants de la Conférence permanente des caisses de crédit municipal ont indiqué que les 18 établissements de crédit municipal accueilleraient 1.800 personnes par jour ouvré (dont 450 au seul crédit municipal de Paris), pour un montant moyen de prêt de 500 euros (750 euros à Paris), le montant de prêt minimum étant de 5 euros (30 euros à Paris). Plus de 93 % des objets mis en gage sont récupérés par leur propriétaire.*

I. Le droit en vigueur

A. Les prérogatives de la commission de surendettement

Les articles L. 331-6, L. 331-7 et L. 331-7-1 du code de la consommation définissent actuellement les prérogatives attribuées à la commission de surendettement dans le cadre des procédures de traitement des situations de surendettement.

• La commission dispose, en premier lieu, du **pouvoir de concilier le débiteur et ses créanciers afin qu'un plan conventionnel de redressement puisse être conclu.**

Ce plan peut comporter des mesures de report ou de rééchelonnement du paiement des dettes, de remise des dettes, de réduction ou de suppression du taux d'intérêt, de consolidation, de création ou de substitution de garantie. Il peut subordonner ces mesures à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. Il peut également les subordonner à l'abstention par le débiteur de faire des actes qui aggraveraient son insolvabilité.

Le plan prévoit les modalités de son exécution. Sa durée totale, y compris lorsqu'il fait l'objet d'une révision ou d'un renouvellement, ne peut excéder dix années. Néanmoins, les mesures du plan peuvent excéder ces délais lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d'éviter la cession par le débiteur.

• En cas d'échec de cette mission de conciliation, l'article L. 331-7 confère à la commission le pouvoir de **recommander des mesures destinées à assurer le paiement par le débiteur de ses dettes.** Cette prérogative est néanmoins conditionnée à une demande en ce sens du débiteur, qui interrompt la prescription et les délais pour agir.

Au terme d'une procédure destinée à mettre les parties –c'est-à-dire le débiteur et ses créanciers– en mesure de fournir leurs observations, la commission peut recommander quatre types de mesures :

- le **rééchelonnement du paiement des dettes** de toute nature¹ du débiteur, y compris, le cas échéant, en différant le paiement d'une partie d'entre elles. Toutefois, le délai de report ou de rééchelonnement ne peut excéder dix ans ou la moitié de la durée de remboursement restant à courir des emprunts en cours. En outre, en cas de déchéance du terme, le délai de report ou de rééchelonnement peut atteindre la moitié de la durée qui restait à courir avant la déchéance ;

- **l'imputation prioritaire des paiements sur le capital ;**

¹ Les dettes fiscales font l'objet d'un rééchelonnement dans les mêmes conditions que les autres dettes.

- la prescription de ce que les **sommes correspondant aux échéances ou rééchelonnées porteront intérêt à un taux réduit** pouvant être inférieur au taux de l'intérêt légal. Quelle que soit la durée du plan de redressement, le taux ne peut être supérieur au taux légal. Cette recommandation doit résulter d'une proposition spéciale et motivée de la commission ; elle ne peut être formulée que si la situation du débiteur l'exige ;

- **la réduction**, en cas de vente forcée du logement principal du débiteur grevé d'une inscription bénéficiant à un établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à son acquisition, **du montant de la fraction des prêts immobiliers restant due aux établissements de crédit après la vente**, après imputation du prix de vente sur le capital restant dû, dans des proportions telles que son paiement, assorti d'un rééchelonnement soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur. Cette recommandation est soumise à la nécessité d'une proposition spéciale et motivée de la commission.

Cette dernière recommandation est également applicable en cas de vente amiable de l'immeuble dont le principe, destiné à éviter une saisie immobilière, et les modalités ont été arrêtées d'un commun accord entre le débiteur et l'établissement de crédit. En toute hypothèse, le bénéfice des présentes dispositions ne peut être invoqué plus de deux mois après sommation faite d'avoir à payer le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due, à moins que, dans ce délai, la commission n'ait été saisie. A cet égard, la saisine de la commission a un effet suspensif, quand bien même le débiteur n'aurait pas encore formulé expressément la demande en vue de bénéficier de cette réduction.

La commission peut également recommander que les quatre types de mesures susmentionnées soient **subordonnés à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de sa dette**. De même peut-elle recommander qu'elles soient subordonnées à l'abstention par le débiteur d'accomplir des actes qui aggraveraient son insolvabilité. En pratique, il peut s'agir de l'inviter à rechercher activement un emploi, à vendre un bien mobilier ou immobilier ou à rechercher un logement moins onéreux.

La durée totale des recommandations ne peut excéder dix années. Elle peut toutefois être plus longue lorsque les recommandations concernent le remboursement de prêts contractés lors d'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont les recommandations de la commission permettent d'éviter la cession.

• En dernier lieu, depuis la loi de 1998, **la commission peut recommander la suspension de l'exigibilité de certaines créances ainsi qu'un effacement partiel des dettes du débiteur**. Ce type de recommandation ne peut toutefois intervenir que dans l'hypothèse où le débiteur ne dispose pas de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables les recommandations précitées. En outre, ces deux mesures ne peuvent se combiner.

La suspension de l'exigibilité des créances ne peut pas concerner les créances alimentaires et ne peut intervenir que pour une **durée maximale de deux ans**. Sauf proposition contraire de la commission, la suspension de la créance entraîne la suspension du paiement des intérêts dus à ce titre. Durant cette période, seules les sommes dues au titre du capital peuvent être de plein droit productives d'intérêts dont le taux n'excède pas le taux légal.

La commission doit réexaminer, à l'issue de la période de suspension, la situation du débiteur. Si cette situation le permet, elle recommande tout ou partie des mesures prévues à l'article L. 331-7. Si le débiteur demeure insolvable, elle recommande alors, par une proposition spéciale et motivée, l'effacement partiel des créances éventuellement combiné avec les mesures de l'article L. 331-7. Celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé ne peuvent faire l'objet d'un effacement.

L'effacement des créances au titre de l'article L. 331-7-1 ne peut être que partiel, ce qui le différencie de l'effacement prononcé dans le cadre d'un rétablissement personnel¹. Ne pouvant intervenir que sur proposition spéciale et motivée de la commission, il peut se combiner avec les mesures prévues à l'article L. 331-7 dès lors que l'effacement partiel les rend possibles. Aucun nouvel effacement ne peut intervenir, dans une période de huit ans, pour des dettes similaires à celles ayant donné lieu à un effacement.

L'ensemble des mesures que la commission peut recommander ne s'impose pas aux parties, en particulier aux créanciers dont les droits sont atteints. **Il appartient en effet au juge d'examiner leur régularité et, dans des cas limitativement énumérés, leur bien fondé**², **puis de leur conférer un caractère exécutoire**³. Ce n'est qu'à compter de l'ordonnance leur conférant un caractère exécutoire qu'elles s'imposent juridiquement aux parties.

En pratique, plus de 80 % des mesures recommandées par les commissions font l'objet d'une homologation par le juge. Dans environ 5% des cas, le juge, après avoir vérifié la régularité et, le cas échéant, le bien fondé des mesures recommandées, prend la décision de ne pas les homologuer.

Les parties peuvent néanmoins contester devant le juge tout ou partie des mesures recommandées, dans un délai de quinze jours à compter de la notification qui leur est faite de la décision de la commission. Dans cette hypothèse, le juge est alors amené à examiner tant la régularité que le bien fondé des mesures proposées par la commission⁴. Il peut même vérifier, le cas échéant d'office, la validité et le montant des titres de créance et s'assurer que le débiteur se trouve bien dans une situation de surendettement.

Dans les faits, 15 % des mesures recommandées font l'objet d'une contestation de la part de l'une des parties.

¹ Voir infra, le commentaire de l'article 26 du projet de loi.

² Dans le seul cas des mesures tendant à instaurer un moratoire ou à effacer partiellement les dettes du débiteur.

³ Article L. 332-1 du code de la consommation.

⁴ Article L. 332-2 du même code.

B. L'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel en cours d'exécution de mesures de traitement du surendettement

Lors de l'institution de la procédure de rétablissement personnel en 2003, il a été jugé souhaitable de permettre l'ouverture d'une telle procédure en cours d'exécution des mesures de traitement du surendettement, qu'il s'agisse des mesures conventionnelles ou des mesures recommandées par la commission et rendues exécutoires par le juge de l'exécution.

L'article L. 331-7-2 du code de la consommation prévoit en conséquence que, si en cours d'exécution d'un plan conventionnel ou de recommandations, il apparaît que la situation du débiteur devient irrémédiablement compromise –condition de fond à l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel–, le débiteur peut saisir la commission de surendettement afin de bénéficier de la procédure de rétablissement personnel. La commission, après avoir constaté la bonne foi du débiteur, saisit alors le juge de l'exécution aux fins d'ouverture de la procédure.

Cette saisine emporte de plein droit la caducité du plan conventionnel ou des recommandations dont l'exécution a été interrompue.

II. Le texte du Gouvernement

A. Le renforcement des prérogatives des commissions de surendettement

Le renforcement des prérogatives des commissions de surendettement est l'innovation majeure du projet de loi. Cette démarche s'inspire des préconisations de la commission sur la répartition des contentieux, présidée par le recteur Serge Guinchard, tendant à déjudiciariser partiellement le contentieux du surendettement devant le juge de l'exécution. Pour autant, **le texte Gouvernement opte pour un retrait plus marqué du juge et, en conséquence, un pouvoir plus accru des commissions de surendettement, que ne le proposait cette commission.**

1. Des mesures imposées par la commission

Modifiant l'article L. 331-7 du code de la consommation, le 1^o du texte du Gouvernement **confie désormais à la commission de surendettement le pouvoir d'imposer aux parties certaines mesures de traitement du surendettement, sans que le juge de l'exécution ait à leur conférer une force exécutoire.**

Ces mesures s'imposeront si, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de ces mesures par la commission, le juge n'a pas été saisi d'une contestation par les parties. Le texte réserve néanmoins la situation des créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur ou qui n'auraient pas été avisés par la commission de ses mesures : ceux-ci ne se verront pas imposer les mesures décidées.

Le texte du Gouvernement attribue un pouvoir de décision à la commission pour trois des mesures actuellement visées par l'article L. 331-7, sans y apporter de modification :

- 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 un taux réduit**.

Il y ajoute la **mesure de suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée qui ne peut excéder deux ans**, actuellement mentionnée à l'article L. 331-7-1. Dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, sauf proposition contraire de la commission, la suspension de la créance entraînera la suspension du paiement des intérêts dus à ce titre, et seules les sommes dues au titre du capital pourront être productives d'intérêts dont le taux n'excèdera pas le taux de l'intérêt légal.

Comme aujourd'hui, le prononcé de cette dernière mesure impliquera que la commission devra **réexaminer, à l'issue de la suspension, la situation du débiteur**. En fonction de celle-ci, la commission pourra imposer ou recommander de nouvelles mesures de traitement, à l'exception d'une nouvelle suspension. Elle pourra également, si la situation du débiteur apparaît irrémédiablement compromise et en fonction du patrimoine du débiteur, soit recommander un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, soit saisir le juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

La transformation du pouvoir de recommandation de la commission en un pouvoir de décision pure et simple est **motivée par le souci d'assurer une plus grande célérité de la procédure**.

Le texte proposé assure néanmoins les conditions d'un **contrôle juridictionnel effectif contre les décisions qui seraient prises** par la commission en application de l'article L. 331-7 nouveau, dès lors qu'il prévoit que les parties pourront **contester ces mesures devant le juge de l'exécution, dans les quinze jours de la notification** qui leur en sera faite.

En l'absence de contestation, ces mesures s'imposeront aux parties, à l'exception des créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur ou qui n'en auraient pas été avisés par la commission.

2. Des mesures recommandées par la commission

Le 2° du texte du Gouvernement, qui réécrit entièrement les articles L. 331-7-1 et L. 331-7-2 du code de la consommation, conserve un **simple pouvoir de recommandation pour les mesures qui apparaissent les plus attentatoires aux droits des créanciers ou du débiteur**.

Ainsi, en application de l'article L. 331-7-1 dans sa rédaction modifiée, la commission ne disposera, comme aujourd'hui, que d'un simple pouvoir de recommandation pour les mesures tendant :

- à la **réduction du montant de la fraction des prêts immobiliers** restant due aux établissements de crédit après la vente forcée du logement principal du débiteur, grevé d'une inscription bénéficiant à un établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à son acquisition. Sur ce point, le texte maintient inchangées les dispositions actuelles de l'article L. 331-7. Le Gouvernement a en effet estimé que l'importance des sommes en jeu justifiait que le juge soit amené à exercer son contrôle par le biais d'une homologation ;

- à l'**effacement partiel des créances**. Les dettes fiscales feront l'objet de remises totales ou partielles dans les mêmes conditions que les autres dettes. La mesure d'effacement partiel prévue par le texte du Gouvernement apporte trois innovations par rapport au droit positif.

D'une part, cet effacement partiel **devra nécessairement être combiné avec tout ou partie des mesures que la commission pourra imposer en application de l'article L. 331-7**. Cette exigence, nouvelle par rapport au droit positif, vise à mettre un terme à la pratique de certaines commissions de surendettement qui utilisaient cette faculté en permettant un effacement à 99 % des dettes du débiteur, contournant ainsi la procédure de rétablissement personnel et la liquidation des biens du débiteur qui l'accompagne nécessairement aujourd'hui.

D'autre part, contrairement à la situation actuelle, **seules seront exclues d'un éventuel effacement les créances dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par des personnes physiques au titre d'un cautionnement ou en exécution d'une obligation solidaire**.

Cette précision résulte d'une préconisation du rapport dressé par le comité de suivi de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, présidé par M. Guy Canivet. Ce comité avait en effet constaté que certains organismes de crédits utilisaient le maintien du recours de la caution contre le débiteur dans le seul but d'échapper aux conséquences de la clôture de la procédure ou de l'effacement partiel des dettes sur leurs créances.

Ainsi, il n'est pas rare qu'en pratique, lors de la conclusion du contrat de prêt, une filiale de l'établissement de crédit se porte caution du débiteur et rembourse à sa place les sommes dues. Grâce à ce mécanisme, cette filiale caution peut, en application du droit positif, en exiger le remboursement par le débiteur surendetté. Selon le Gouvernement, c'est pour mettre fin à ces pratiques que l'exclusion des créances des cautions et des coobligés sera désormais limitée aux seules personnes physiques.

Enfin, le texte proposé **supprime l'impossibilité actuelle d'effacer des dettes similaires avant l'expiration d'un délai de huit ans**. Ainsi, si le

débiteur fait l'objet d'une nouvelle procédure de surendettement – ce que la pratique qualifie de « redépôt » –, il pourra, le cas échéant, bénéficier d'un nouvel effacement sans condition de délai et quelle que soit la nature de ses dettes.

Il semble que le Gouvernement ait souhaité mettre fin à une certaine incohérence, dans la mesure où cette règle restrictive trouve en effet à s'appliquer pour l'effacement partiel des dettes, mais non pour l'effacement total résultant d'un rétablissement personnel. En outre, en pratique, cette règle posait des difficultés de mise en œuvre compte tenu des marges d'interprétation existantes sur ce qu'il convenait de considérer comme des dettes de même nature ou similaires. Par souci de cohérence, le texte du Gouvernement supprime donc cette contrainte.

La commission exercera par ailleurs, en vertu de l'article L. 331-7-2 dans sa rédaction issue du projet de loi, un simple pouvoir de recommandation en ce qui concerne la **subordination de la mise en œuvre des mesures qu'elle a imposées en application de l'article L. 331-7 ou recommandées en application de l'article L. 331-7-1 dans leurs nouvelles rédactions, à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette.**

B. Le maintien de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel en cours d'exécution d'un plan de redressement ou de mesures imposées ou recommandées par la commission

Le 3^o du texte du Gouvernement crée un article L. 331-7-3, afin de maintenir la possibilité d'ouvrir une procédure de rétablissement personnel lorsqu'il s'avère impossible de poursuivre l'exécution du plan de redressement ou des mesures prescrites ou recommandées par la commission.

Le texte proposé reprend en réalité les dispositions actuelles de l'article L. 331-7-2 en y apportant simplement une coordination pour tenir compte du fait que, désormais, la procédure de rétablissement personnel pourra être menée, selon l'état du patrimoine du débiteur, soit devant la commission de surendettement lorsqu'il n'est pas nécessaire de procéder à la liquidation du patrimoine, soit devant le juge de l'exécution lorsqu'il y a lieu à liquidation des biens du débiteur.

C. Des mesures de coordination

Les 4^o et 5^o du texte du Gouvernement apportent deux coordinations aux articles L. 331-8 et L. 331-9 du code de la consommation afin de **prendre en compte la distinction introduite par le présent article 23 entre les mesures imposées par la commission et celles qu'elle se borne à recommander.**

Ainsi, en application de l'article L. 331-8, les mesures imposées par la commission en application de l'article L. 331-7 ou les mesures recommandées en application des articles L. 331-7-1 et L. 331-7-2 et rendues exécutoires par l'application de l'article L. 332-1 ou de l'article L. 332-2 ne seront pas opposables aux créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur et qui n'en auraient pas été avisés par la commission.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 331-9, les créanciers auxquels les mesures imposées par la commission en application de l'article L. 331-7 ou les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7-1 et L. 331-7-2 et rendues exécutoires par application de l'article L. 332-1 ou de l'article L. 332-2 sont opposables ne pourront exercer des procédures d'exécution à l'encontre des biens du débiteur pendant la durée d'exécution de ces mesures.

III. Le texte de la commission spéciale

Dans le texte du Gouvernement, l'article 23 constituait la première disposition du chapitre II du titre IV du projet de loi, intitulé « *Compétences des commissions de surendettement* ». Dans le texte qu'elle vous soumet, votre commission spéciale, à l'**initiative de votre rapporteur**, a supprimé cette division par coordination avec la modification qu'elle a apportée à l'intitulé du chapitre I^{er} de ce même titre.

Votre commission spéciale est **favorable aux aménagements de la procédure de traitement des situations de surendettement de nature à permettre une prise en charge accélérée des débiteurs en difficulté.**

A cet égard, il est certain que **le recentrage du juge de l'exécution sur les mesures qui portent le plus atteinte aux intérêts des parties et l'octroi aux commissions de surendettement d'un véritable pouvoir de décision peuvent permettre un gain de temps appréciable tant pour le débiteur que ses créanciers.**

Ce recentrage ne remet pas en cause l'existence d'un **contrôle juridictionnel effectif** sur les mesures que la commission sera susceptible d'imposer au débiteur et à ses créanciers à l'occasion des contestations dont continuera à être saisi par le juge de l'exécution. On peut donc raisonnablement estimer que le dispositif proposé par le Gouvernement respecte les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme relatives à au droit au procès équitable¹.

¹ Article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement

C'est pourquoi votre commission spéciale a repris l'essentiel du texte du Gouvernement dans le texte qu'elle vous soumet. Elle y a toutefois apporté deux modifications afin d'en assurer la pleine cohérence :

- l'une, **à l'initiative de nos collègues Mme Brigitte Bout et M. Laurent Béteille**, tendant à **conférer à la commission de surendettement le pouvoir de décider – et non pas seulement de recommander – la suspension du paiement des intérêts**. Il serait en effet peu logique que la commission ne puisse que recommander cette mesure alors qu'elle pourra désormais imposer elle-même la suspension de l'exigibilité des créances ;

- l'autre, **à l'initiative de votre rapporteur**, tendant à préciser que la contestation des décisions imposées par la commission interviendra dans les conditions prévues à l'article L. 332-2 du code de la consommation. Cette précision implique que **ce recours suivra le même régime procédural que celui actuellement prévu dans le cadre de la contestation de la régularité et du bien fondé des mesures que la commission peut simplement recommander**¹.

Par ailleurs, dans le souci d'apporter une plus grande lisibilité au projet de loi, votre commission spéciale a également, **sur la proposition de votre rapporteur, procédé à la réécriture complète de l'article L. 331-7-1** du code de la consommation, relatif à l'exercice par la commission de son pouvoir de recommandation. Puis, **à l'initiative du même auteur**, elle a **supprimé à l'article L. 331-8 du même code une disposition redondante** concernant l'opposabilité aux créanciers des mesures imposées par la commission.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 24

(articles L. 332-1, L. 332-2 et L. 332-3 du code de la consommation)

Pouvoirs du juge de l'exécution à l'égard des mesures recommandées par la commission de surendettement

Commentaire : cet article modifie les dispositions définissant les pouvoirs du juge de l'exécution à l'égard des mesures recommandées par la commission de surendettement afin de prendre en compte les modifications apportées aux prérogatives de ces dernières. Il donne au juge de l'exécution le pouvoir d'inviter le débiteur à solliciter des mesures d'accompagnement social.

nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

¹ Voir infra, le commentaire de l'article 24 du projet de loi.

I. Le droit en vigueur

A. L'homologation des mesures recommandées par la commission de surendettement

L'article L. 332-1 du code de la consommation définit les conditions dans lesquelles le juge de l'exécution est amené à **homologuer** les mesures recommandées par la commission de surendettement.

A cet égard, le contrôle du juge s'exerce de manière différente selon la nature des mesures qui lui sont soumises :

- il exerce ainsi un **contrôle de la régularité de l'ensemble des mesures recommandées par la commission**.

La substance de ce contrôle de régularité est précisée par l'article R. 332-1 du code de la consommation. Le juge doit vérifier que les mesures recommandées sont bien celles préconisées par les textes et que la procédure a été respectée. Il est ainsi amené, notamment, à vérifier que les mesures de report ou de rééchelonnement n'excèdent pas le délai de dix ans, que les parties ont été entendues, que les formalités de notification ont été respectées et que le délai de contestation de quinze jours à compter de la notification des recommandations de la commission est bien expiré.

Lors de son audition par votre rapporteur, l'Association nationale des juges d'instance (ANJI) a précisé que, dans le cadre de cette procédure d'homologation, le juge de l'exécution était également amené à vérifier si la commission avait respecté les prescriptions de l'article L. 331-2 du code de la consommation afin de déterminer la capacité de remboursement du débiteur et son « reste à vivre » ;

- il exerce également, outre un contrôle de sa **régularité, un contrôle du bien fondé de la mesure d'effacement partiel après moratoire** combinée, le cas échéant, avec de nouvelles mesures de traitement du surendettement au titre de l'article L. 331-7. Il s'agit donc d'un contrôle plus poussé que dans l'hypothèse précédente puisque, outre les points susmentionnés, le juge examine à cette occasion le bien fondé de la mesure, c'est-à-dire apprécie si la mise en œuvre de la mesure est bien justifiée et ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des créanciers.

Dans tous les cas, le juge ne peut qu'accepter d'homologuer ou, au contraire, refuser d'homologuer les mesures qui lui sont présentées par la commission de surendettement. Il ne peut modifier lui-même les mesures proposées. Selon l'ANJI, l'intervention du juge dans le cadre de la procédure d'homologation est rapide, d'autant que le greffe n'a pas à procéder à la notification de l'ordonnance d'homologation aux parties et se contente de l'adresser à la commission de surendettement.

Ce contrôle limité du juge ne s'applique que dans l'hypothèse où les mesures recommandées n'ont pas fait l'objet d'une contestation par les parties.

B. La contestation des mesures recommandées par la commission

L'article L. 332-2 du code de la consommation organise un **recours juridictionnel, devant le juge de l'exécution, sur les mesures recommandées par la commission.**

Ce recours est ouvert aux parties, c'est-à-dire tant au débiteur qu'à tout ou partie de ses créanciers. Il ne peut s'exercer que dans le délai de quinze jours à compter de la notification qui lui est faite des recommandations de la commission.

Saisi de ce recours, le **juge exerce alors un contrôle étendu sur la situation du débiteur et les décisions prises par la commission.**

Afin que le recours devant le juge, dont l'issue peut prendre un certain délai, ne place pas le débiteur dans état financier difficile, le juge peut, avant de statuer et à la demande d'une partie, ordonner par provision l'exécution d'une ou plusieurs des mesures recommandées par la commission.

Par la suite, dans la mesure où le juge réexamine l'ensemble de la situation du débiteur, l'article L. 332-2 l'autorise expressément :

- à faire publier un appel aux créanciers ;
- à vérifier, même d'office, la validité et le montant des titres de créance et à s'assurer que le débiteur se trouve bien en situation de surendettement ;
- à prescrire toute mesure d'instruction qu'il estime utile, dont les frais sont alors mis à la charge de l'Etat ;
- à obtenir, nonobstant toute disposition contraire, communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation du débiteur et son évolution possible.

Au terme d'une audience à laquelle doivent être convoquées les parties¹, le juge adopte lui-même un plan de redressement qui peut être identique aux mesures recommandées la commission de surendettement ou qui peut s'en écarter plus ou moins largement.

L'article L. 332-3 du code de la consommation précise à cet effet que le juge pourra prendre tout ou partie des mesures qui peuvent être recommandées par une commission de surendettement. Pour déterminer la part des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage, il devra par ailleurs appliquer les critères définis à l'article L. 331-2². Cette part doit être mentionnée dans sa décision.

¹ Voir les articles R. 332-6 à R. 332-10 du code de la consommation.

² Voir *supra*, le commentaire de l'article 21 du texte du Gouvernement.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte proposé par le Gouvernement a pour objet d'apporter de simples **coordinations liées à la modification des pouvoirs des commissions de surendettement et à la renumérotation de certaines dispositions** relatives à leur pouvoir de recommandation.

Le 1° du texte du Gouvernement, réécrivant l'article L. 332-1 du code de la consommation, modifie le **champ du pouvoir d'homologation** du juge. Celui-ci s'exercera désormais :

- dans le cadre d'un simple **contrôle de régularité**, aux recommandations relatives à la **réduction de la fraction des remboursements dus à la suite de la vente forcée du logement principal** (1° de l'article L. 331-7-1 nouveau) ainsi qu'aux mesures destinées à **faciliter ou garantir le paiement de la dette** du débiteur (article L. 331-7-2 nouveau) ;

- dans le cadre d'un contrôle de la **régularité et du bien fondé** des mesures, celles visant à **l'effacement partiel** des créances (2° de l'article L. 331-7-1 nouveau).

Le 2° du texte proposé modifie l'article L. 332-2 afin de modifier les renvois aux nouvelles dispositions déterminant les mesures que la commission de surendettement peut recommander.

Le 3° du texte du Gouvernement aménage l'article L. 332-3 pour donner au juge de l'exécution, lorsqu'il statue sur les contestations des mesures recommandées par la commission, le pouvoir de prononcer lui-même tant les mesures qui peuvent être recommandées par la commission que celles qu'elle peut imposer aux parties.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission est **favorable aux coordinations prévues par le texte du Gouvernement qui sont indispensables à la mise en œuvre d'un contrôle juridique effectif du juge** sur les mesures de redressement imposées ou recommandées par la commission.

Sur la proposition de votre rapporteur, elle a complété le dispositif envisagé :

- d'une part, **en étendant le champ d'application des pouvoirs du juge** définis par la section 1 du chapitre III du titre III du code de la consommation, actuellement uniquement applicable aux mesures recommandées par la commission, **aux mesures qui sont imposées** par celle-ci ;

- d'autre part, en précisant que le **juge exerce son contrôle sur les mesures imposées** par la commission **dans les mêmes conditions** que celles qui sont seulement recommandées ;

- enfin, **en donnant compétence au juge de l'exécution, lorsqu'il se prononce sur l'homologation des mesures recommandées par la commission, pour inviter le débiteur, si sa situation l'exige, à solliciter une mesure d'accompagnement social**, dans des conditions similaires à celles que votre commission spéciale a prévues au profit de la commission de surendettement¹.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL

Par coordination avec la suppression du chapitre II du titre IV du projet de loi, votre commission spéciale a, **à l'initiative de votre rapporteur, transformé le chapitre III** du projet de loi, relatif à la procédure de rétablissement personnel, **en un chapitre II**.

Article 25

(article L. 330-1 du code de la consommation)

Orientation du débiteur vers la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire

Commentaire : cet article opère une distinction entre deux procédures de rétablissement personnel : l'une, préexistante, avec liquidation judiciaire des biens du débiteur ; l'autre, nouvelle, sans liquidation. Il confère à la commission un pouvoir d'orientation entre ces deux mécanismes procéduraux.

I. Le droit en vigueur

L'apport essentiel de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 en matière de traitement des situations de surendettement a été d'instituer une procédure de rétablissement personnel conduisant à l'effacement total des dettes du débiteur, après mise en œuvre d'une liquidation judiciaire des biens du débiteur, afin de désintéresser les créanciers.

¹ Voir *supra*, le commentaire de l'article 21 du projet de loi.

La procédure de rétablissement personnel constitue une **procédure subsidiaire par rapport à la procédure de traitement des situations de surendettement devant la commission de surendettement**. Elle ne peut en effet intervenir, aux termes de l'article L. 330-1 du code de la consommation, que lorsque la personne en situation de surendettement est dans **une situation « irrémédiablement compromise », caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre des mesures de traitement devant la commission**.

Inspirée du régime de la faillite civile applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la procédure de rétablissement personnelle est une **procédure exclusivement judiciaire**. Comme en matière de procédures collectives applicables aux entreprises, elle est ouverte et clôturée par un jugement. Le juge compétent étant le **juge de l'exécution**.

Outre les exemples offerts par le droit local et le droit des entreprises en difficulté, l'intervention judiciaire a été jugée comme une garantie importante, tant pour les créanciers que pour le débiteur lui-même, compte tenu de l'effacement des dettes et de la vente forcée des biens du débiteur auxquelles conduit cette procédure.

Ces effets expliquent également que la procédure de rétablissement personnel ne puisse être ouverte qu'avec l'accord du débiteur lui-même. Néanmoins, selon les informations communiquées à votre rapporteur, en 2008, la proportion de débiteurs ayant refusé une orientation en procédure de rétablissement personnel a été inférieure à 2 % du total de ceux auxquels une telle orientation a été proposée.

Depuis janvier 2004, date d'entrée en vigueur de la procédure de rétablissement personnel, **121.000 dossiers ont été orientés vers cette procédure**, sur un total de 780.000 dossiers. Sur les douze derniers mois, les dossiers traités dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel ont représenté **21 % des dossiers admis au traitement des situations de surendettement**.

Dès 2005, le comité de suivi de la loi du 1^{er} août 2003, présidé par M. Guy Canivet, alors premier président de la Cour de cassation, avait estimé que la mise en place de cette procédure judiciaire avait, à elle seule, conduit à une augmentation de plus de 20 % de la charge de travail des juridictions alors même que les effectifs de magistrats et de greffiers n'augmentaient pas dans des proportions comparables. Il en est résulté des délais de traitement judiciaires inconciliables avec la situation particulièrement difficile des débiteurs concernés par cette procédure. En effet, l'audiencement moyen des affaires intervient dans un délai de six mois, mais dans certaines juridictions, ce délai peut atteindre 24 mois...

Ces difficultés ont donné lieu à certaines évolutions ponctuelles du dispositif.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a ainsi apporté plusieurs modifications aux dispositifs adoptés en 2003, concrétisant ce faisant plusieurs recommandations émises par le comité d'évaluation présidé par M. Guy Canivet.

Elle a notamment exclu de la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, outre les biens insaisissables énumérés par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle du débiteur¹, les biens dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale².

Elle a par ailleurs prévu que le juge peut prononcer la clôture de la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif dès lors que l'actif du débiteur n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale³.

De même, la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a permis au juge de l'exécution, dès l'audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, de **procéder par un même jugement à l'ouverture et à la clôture de la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif**⁴. Le greffe procède à des mesures de publicité pour permettre aux créanciers qui n'auraient pas été convoqués à l'audience d'ouverture de former tierce opposition à l'encontre du jugement. Les créances dont les titulaires n'auraient pas formé tierce opposition dans un délai de deux mois à compter de cette publicité sont éteintes.

Plus récemment, **la question s'est même posée de savoir si la nature purement judiciaire de la procédure était véritablement nécessaire, compte tenu de la nature des intérêts en jeu.**

La commission sur la répartition des contentieux, présidée par le recteur Serge Guinchard, a ainsi estimé que la procédure de rétablissement personnel comportait une « *audience judiciaire inutile* » et constituait, en définitive « *une procédure complexe, source d'insécurité juridique* ».

De manière plus générale, elle a considéré, dans son rapport⁵ remis en juillet 2008 au garde des Sceaux, ministre de la justice, que la mise en oeuvre de dispositifs de traitement des situations de surendettement « *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 la procédure civile,*

¹ Notamment, le véhicule automobile permettant au débiteur de gagner son lieu de travail.

² Article L. 332-8 du code de la consommation.

³ Article L. 332-38 du même code.

⁴ Article L. 332-6-1 du même code.

⁵ « *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée* ».

parce qu'elles reposent sur le débat judiciaire, sont peu adaptées au règlement des dossiers de surendettement, qui comportent un nombre très important de parties, 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. C'est pourquoi les contours de l'intervention du juge doivent faire l'objet d'une nouvelle délimitation. Cela implique de repenser le dispositif actuel dans son ensemble afin, d'une part, de donner une compétence générale à la commission de surendettement et, d'autre part, d'offrir plus de souplesse dans le choix entre les différentes mesures de traitement applicables. »

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du Gouvernement, s'inspirant du constat fait par la commission Guinchard, propose de modifier l'article L. 330-1 du code de la consommation afin de **consacrer l'existence de deux procédures distinctes de rétablissement personnel.**

Le 1^o du texte proposé apporte une **coordination** destinée à prendre en compte la renumérotation des articles du code de la consommation définissant les prérogatives des commissions de surendettement.

Le 2^o **différencie les conditions du prononcé d'un rétablissement personnel, en se fondant sur l'état du patrimoine du débiteur.**

L'existence même d'un rétablissement personnel postule la « situation irrémédiablement compromise » du débiteur, c'est-à-dire le fait que ses ressources et son patrimoine ne lui permettent pas de faire face à ses dettes, même en bénéficiant de mesures de traitement mentionnées aux articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2. Néanmoins, il existe une gradation dans cette situation. Dans certaines hypothèses, le débiteur peut ne disposer que d'un patrimoine mobilier réduit à quelques éléments indispensables à sa vie courante. Dans d'autres, il peut être propriétaire d'autres biens dont la vente permettrait de désintéresser une partie de ses créanciers.

Prenant en compte ces deux situations, le texte du Gouvernement permet à la commission de surendettement :

- lorsque le débiteur ne **possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des « biens professionnels » indispensables à l'exercice de son activité professionnelle¹**, ou lorsque **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, de **recommander un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire** ;

¹ Cette notion recouvre, en particulier, le véhicule et l'ordinateur.

- lorsque le débiteur **possède d'autres biens** que ceux-ci, de **saisir le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire**. Cette saisine ne pourra, comme aujourd'hui, intervenir **qu'avec l'accord du débiteur**. L'intervention du juge dans ce cadre constitue une garantie, dès lors que la procédure aboutit à la vente forcée des biens du débiteur.

Dans la mesure où la décision prise par la commission à cet égard constitue une décision d'orientation du dossier du débiteur, elle pourra faire l'objet d'un recours devant le juge de l'exécution en application de l'article L. 331-3 du code de la consommation.

Le texte proposé par le Gouvernement reprend par ailleurs, en les adaptant, les dispositions actuelles de l'article L. 332-5 en prévoyant qu'**à l'occasion des recours en contestation des décisions de la commission en matière d'orientation du dossier ou des mesures qu'elle a recommandées**, le juge de l'exécution pourra, avec l'accord du débiteur, décider l'ouverture d'une **procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire**.

La contestation de décisions de la commission donnant compétence au juge pour examiner l'ensemble de la situation du débiteur, il apparaît logique en effet de lui permettre, s'il constate sa situation irrémédiablement compromise, d'ouvrir à son égard une procédure de rétablissement personnel.

La reprise de l'article L 332-5 n'est toutefois que partielle, puisque cette même disposition offre aujourd'hui la possibilité au débiteur de saisir directement le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement judiciaire si, au terme d'un délai de neuf mois à compter du dépôt de son dossier devant la commission, celle-ci n'a pas décidé de son orientation. Cette absence dans le texte du Gouvernement traduit la **volonté de faire de la commission de surendettement le seul et unique organe de la procédure compétent pour décider de l'orientation du dossier, sous le contrôle du juge de l'exécution**.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale estime que **l'institution d'un pouvoir de recommandation au lieu et place d'un pouvoir de saisine du juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel constitue une simplification procédurale essentielle**.

Elle évite de tenir une audience qui, compte tenu de la situation du débiteur, n'a pas d'utilité avérée, sans pour autant remettre en cause l'exercice d'un contrôle juridictionnel. Cette mesure devrait être de nature à raccourcir de plusieurs mois le délai de prononcé du rétablissement personnel du débiteur.

Dans le texte qu'elle vous soumet, votre commission spéciale a néanmoins apporté, **à l'initiative de votre rapporteur**, plusieurs modifications au dispositif envisagé par le Gouvernement, tendant à préciser :

- que le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ne peut intervenir que si le débiteur ne dispose que de **biens non professionnels nécessaires à l'exercice de son activité professionnelle**. Cette formulation permet de maintenir sans changement le droit en vigueur ;

- **que le rétablissement personnel avec liquidation judiciaire est exclusivement prononcé dans les cas où le débiteur a d'autres biens** que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou lorsque l'actif de son patrimoine 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 ;

- que le juge pourra également décider **d'ouvrir d'office une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire lorsqu'il statue dans le cadre de contestations de mesures recommandées par la commission de surendettement**.

<p>Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.</p>

Article 26

(articles L. 332-5, L. 332-6, L. 332-6-1, L. 332-9,
L. 332-10 et L. 332-11 du code de la consommation)

Déroulement de la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire

Commentaire : cet article précise le déroulement des procédures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire et de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

I. Le droit en vigueur

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 ayant donné à la procédure de rétablissement personnel une nature exclusivement judiciaire, celle-ci se déroule entièrement devant le juge de l'exécution. Néanmoins, à tout moment

de la procédure, le juge peut, s'il estime que la situation du débiteur n'est pas irrémédiablement compromise, renvoyer le dossier à la commission¹.

A. L'ouverture de la procédure

En application de l'article L. 332-6, la procédure nécessite la tenue d'une **audience d'ouverture** à laquelle, dans le délai d'un mois à compter de sa saisine, le juge de l'exécution convoque le débiteur et ses créanciers connus. Peut également participer à cette audience un travailleur social, ce qui peut permettre au juge de l'interroger pour l'éclairer sur la situation sociale du débiteur.

Le juge, après avoir entendu le débiteur et apprécié le caractère irrémédiablement compromis de sa situation ainsi que sa bonne foi, rend alors un jugement prononçant l'ouverture de la procédure qui a pour effet de suspendre les procédures d'exécution diligentées contre le débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. La suspension est acquise jusqu'au jugement clôturant la procédure de rétablissement personnel.

Jusqu'à la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 de simplification du droit, cette audience d'ouverture ne pouvait permettre au juge de prononcer, dans un même jugement à la fois l'ouverture et la clôture de la procédure de la procédure². Or, en pratique, cette impossibilité s'est révélée d'une lourdeur très excessive lorsque le débiteur ne dispose manifestement que de biens meubles nécessaires à la vie courante et de biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou lorsque les éléments d'actif de son patrimoine ne sont constitués que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale. Dans une telle situation, l'application de la procédure de vérification des créances et la mise en vente des biens du débiteur apparaissent en effet totalement inutiles.

Aussi, depuis cette loi, l'article L. 332-6-1 du code de la consommation permet-il au juge, lorsqu'il constate lors de l'audience d'ouverture que le débiteur est manifestement dans cette situation, **d'ouvrir et de clôturer la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif par un même jugement**. Le greffe procède alors à des mesures de publicité pour permettre aux créanciers qui n'auraient pas été convoqués à l'audience d'ouverture de former tierce opposition à l'encontre de ce jugement. Les créances dont les titulaires n'auraient pas formé tierce opposition dans un délai de deux mois à compter de cette publicité sont éteintes.

¹ Article L. 332-12 du code de la consommation.

² En ce sens, voir l'avis rendu par la Cour de cassation le 24 juin 2005.

B. Les opérations de vérification des créances et de liquidation des biens du débiteur

Une fois la décision prise d'ouvrir la procédure, le juge peut **désigner un mandataire** figurant sur une liste établie par le procureur de la République qui comprend les mandataires judiciaires intervenant dans le cadre des procédures collectives applicables aux entreprises¹, des huissiers de justice² et des associations tutélaires, familiales ou de consommateurs ou des membres de ces associations.

Le juge peut également faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur. En outre, nonobstant toute disposition contraire, le juge peut obtenir communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation du débiteur et l'évolution possible de celle-ci.

Le mandataire ou, à défaut, le juge procède aux mesures de publicité destinées à **recenser les créanciers**. Ceux-ci doivent **produire leurs créances** dans un délai de deux mois à compter de la publicité du jugement d'ouverture. A défaut, ces créances sont éteintes, sauf à ce que soit prononcé par le juge un relevé de forclusion. Le juge statue sur les éventuelles contestations de créances

Le mandataire dresse un **bilan de la situation économique et sociale** du débiteur, vérifie les créances et évalue les éléments d'actif et de passif du patrimoine du débiteur. A compter du jugement prononçant l'ouverture de la procédure, celui-ci ne peut aliéner ses biens sans l'accord du mandataire ou, à défaut de mandataire désigné, du juge.

Le juge, sur la base de ces éléments, **prononce la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, dont sont 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 (voir l'encadré de la page suivante), 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.

Le juge désigne alors un **liquidateur** – qui peut être le mandataire – et **prononce la liquidation** des biens du débiteur. Celle-ci emporte de plein droit **dessaisissement du débiteur de la disposition de ses biens**. Ses droits et actions sur son patrimoine personnel sont exercés pendant toute la durée de la liquidation par le liquidateur.

Le liquidateur dispose d'un délai de douze mois pour vendre les biens du débiteur à l'amiable ou, à défaut, organiser une vente forcée.

¹ Ces professionnels sont régis par les articles L. 812-1 et suivants du code de commerce.

² Toutefois, ne peuvent être désignés comme mandataires les huissiers ayant antérieurement procédé à des poursuites à l'encontre du débiteur.

**LES BIENS INSAISSISSABLES AU SENS DE L'ARTICLE 14 DE LA LOI N° 91-650
DU 9 JUILLET 1991 PORTANT RÉFORME DES PROCÉDURES CIVILES D'EXÉCUTION**

Aux termes de cette disposition, sont insaisissables :

- les biens que la loi déclare insaisissables ;
- les provisions, sommes et pensions à caractère alimentaire, sauf pour le paiement des aliments déjà fournis par le saisissant à la partie saisie ;
- les biens disponibles déclarés insaisissables par le testateur ou le donateur, si ce n'est, avec la permission du juge et pour la portion qu'il détermine, par les créanciers postérieurs à l'acte de donation ou à l'ouverture du legs ;
- les biens mobiliers nécessaires à la vie et au travail du saisi et de sa famille, si ce n'est pour paiement de leur prix, dans une certaine limite. Ces biens demeurent cependant saisissables s'ils se trouvent dans un lieu autre que celui où le saisi demeure ou travaille habituellement, s'ils sont des biens de valeur, en raison notamment de leur importance, de leur matière, de leur rareté, de leur ancienneté ou de leur caractère luxueux, s'ils perdent leur caractère de nécessité en raison de leur quantité ou s'ils constituent des éléments corporels d'un fonds de commerce. Ils ne peuvent être saisis, même pour paiement de leur prix, lorsqu'ils sont la propriété des bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance ;
- les objets indispensables aux personnes handicapées ou destinés aux soins des personnes malades.

Les immeubles par destination ne peuvent être saisis indépendamment de l'immeuble, sauf pour paiement de leur prix.

En cas de vente forcée, lorsqu'une procédure de saisie immobilière engagée avant le jugement d'ouverture a été suspendue par l'effet de ce dernier, les actes effectués par le créancier saisissant sont réputés accomplis pour le compte du liquidateur qui procède à la vente des immeubles. La saisie immobilière peut alors reprendre son cours au stade où le jugement d'ouverture l'avait suspendue.

Le liquidateur procède à la répartition du produit des actifs et désintéresse les créanciers suivant le rang des sûretés assortissant leurs créances.

A titre exceptionnel, lorsqu'il estime que la liquidation judiciaire peut être évitée, le juge est néanmoins autorisé à établir, le cas échéant sur proposition du mandataire, un plan de redressement comprenant les mêmes mesures que celles que peut prononcer la commission de surendettement en application de l'article L. 331-7¹.

C. La clôture de la procédure

Une fois que le liquidateur a procédé à la vente des biens du débiteur et a désintéressé ses créanciers avec les sommes obtenues intervient alors la

¹ Article L. 332-10 du code de la consommation.

phase de clôture de la procédure, qui intervient par jugement. Deux situations peuvent se présenter.

La première est celle où la réalisation des actifs du débiteur permet de désintéresser l'ensemble des créanciers. Les dettes du débiteur étant payées, la clôture est prononcée par le juge.

La seconde est celle où la vente des actifs s'est révélée insuffisante pour désintéresser l'ensemble des créanciers, lorsque le débiteur ne possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou lorsque son 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.

Dans ce cas, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif. La clôture entraîne **l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, à l'exception de celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé.** Depuis la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, cet effacement s'applique également à la dette résultant de l'engagement que le débiteur a donné de cautionner ou d'acquiescer solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société.

Le juge peut, dans le jugement d'ouverture, **ordonner des mesures de suivi social du débiteur.** Cependant, en pratique, ces mesures ne sont pas prononcées. L'ANJI a fait valoir que faute d'un contenu précis des mesures susceptibles d'être ordonnées, le dispositif était inopérant en pratique. La question de la légitimité du juge de l'exécution à contrôler la bonne exécution de ces mesures a même été posée par le Gouvernement, ce dernier estimant qu'il n'entre pas dans les compétences de ce juge –à la différence, par exemple, du juge aux affaires familiales ou du juge des enfants– d'imposer ce type de mesures et d'en contrôler l'application.

Le débiteur ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel fait l'objet, à ce titre, d'une **inscription au FICP pour une période de huit ans**¹.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du Gouvernement met en place des **modalités procédurales différentes selon que le rétablissement personnel intervient avec ou sans liquidation judiciaire.**

¹ Article L. 332-11 du code de la consommation.

A. Un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire recommandé par la commission de surendettement et rendu exécutoire par le juge

Réécrivant l'article L. 332-5 du code de la consommation, le 1^o du texte du Gouvernement **donne à la commission de surendettement le pouvoir de recommander une mesure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.**

A l'instar des autres mesures recommandées par la commission en application de l'article L. 337-1-1, **cette recommandation n'aura force exécutoire que si le juge l'homologue.**

Dans ce cadre, le contrôle du juge portera à la fois sur la régularité et sur le bien fondé de cette mesure. Il lui reviendra donc d'examiner si la situation du débiteur justifie effectivement l'effacement des dettes non professionnelles.

Comme aujourd'hui, **cet effacement ne concernera que ses dettes non professionnelles ainsi que celles résultant de l'engagement que le débiteur a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société.**

En seront toutefois **exclues** :

- les dettes alimentaires visées à l'article L. 333-1 et celles résultant d'un prêt sur gage accordé par une caisse de crédit municipal¹ ;

- **les dettes dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé, personnes physiques.** Par rapport au droit en vigueur, le champ de la mesure d'effacement est donc élargi, afin d'éviter certains détournements de procédure de la part des créanciers professionnels².

L'effacement de dette sera opposable à l'ensemble des créanciers du débiteur dont les créances sont effaçables. Une mesure de publicité, dont le contenu sera précisé par décret, sera faite au profit des créanciers.

B. Un rétablissement personnel avec liquidation judiciaire ouvert et prononcé par le juge

Le **régime procédural du rétablissement personnel avec liquidation judiciaire reste identique à celui prévu par le droit en vigueur.** Le texte du Gouvernement lui apporte toutefois quelques **modifications ponctuelles.**

Le texte proposé, outre plusieurs mesures de coordination aux articles L. 332-6 et L. 332-6-1, prévoit à l'article L. 332-6 **que la suspension des procédures d'exécution contre les biens du débiteur inclut également**

¹ Voir l'article L. 333-1-2 nouveau du code de la consommation, dans sa rédaction issue de l'article 22 du projet de loi.

² Voir *supra*, le commentaire de l'article 23 du projet de loi.

celle des mesures d'expulsion du logement du débiteur. Cette précision répond à un souci de clarifier l'état du droit en la matière.

Il précise par ailleurs, à l'article L. 332-9, par parallélisme avec la solution adoptée en matière de rétablissement personnel, que **seules les dettes dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par des personnes physiques qui se sont portées caution ou sont codébiteurs solidaires échapperont à la mesure d'effacement.**

Le texte du Gouvernement complète par ailleurs l'article L. 332-10 relatif aux mesures de redressement que le juge peut, à titre exceptionnel, prononcer au lieu et place du rétablissement personnel du débiteur, par coordination avec la renumérotation des dispositions définissant les pouvoirs des commissions de surendettement¹.

En dernier lieu, il remplace la disposition figurant à l'article L. 332-11 relative à la durée d'inscription au FICP par une disposition aux termes de 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.**

L'article L. 131-73 du code monétaire et financier, combiné avec l'article L. 131-78 du même code, prévoit en effet que le banquier tiré peut refuser le paiement d'un chèque pour défaut de provision suffisante, après avoir informé le titulaire du compte des conséquences du défaut de provision. Ce refus s'accompagne d'une injonction au titulaire du compte de ne plus émettre des chèques autres que ceux qui permettent exclusivement le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés.

Le titulaire du compte ne recouvre la faculté d'émettre des chèques qu'à l'issue d'un délai de cinq ans qui court à compter de l'injonction. Il peut néanmoins procéder à une régularisation qui consiste, d'une part, dans le règlement du montant du chèque impayé ou dans la constitution d'une provision suffisante et disponible sur le compte et, d'autre part, dans le paiement d'une pénalité libératoire.

La rédaction proposée par le Gouvernement implique que **l'auteur d'un chèque sans provision recouvrira la possibilité d'émettre des chèques du fait même de la clôture du rétablissement personnel, sans avoir à reconstituer la provision ni à payer une pénalité.**

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale **soutient fermement la possibilité donnée à la commission de surendettement de recommander un rétablissement personnel sans liquidation, sous le contrôle du juge.** Il s'agit d'une simplification procédurale essentielle qui permettra d'assurer une plus grande célérité de prise en charge des cas les plus obérés de surendettement.

¹ Voir supra, le commentaire de l'article 23 du projet de loi.

Elle a en conséquence repris, dans le texte qu'elle vous soumet, l'essentiel du dispositif retenu par le Gouvernement, en y apportant néanmoins, **à l'initiative de votre rapporteur**, deux types de modifications :

- d'une part, elle a modifié l'article L. 332-6 du code de la consommation afin de mieux mettre en exergue que le **jugement d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel n'interviendra que s'il convient de prononcer la liquidation judiciaire des biens du débiteur** ;

- d'autre part, au même article ainsi qu'à l'article L. 332-9, elle a **remplacé la possibilité donnée au juge d'ordonner une mesure de suivi social indéterminée par une obligation faite au juge, de l'inviter à solliciter une mesure d'accompagnement social personnalisée**, selon un dispositif similaire à celui que votre commission spéciale a prévu lorsque le juge de l'exécution statue sur les contestations des mesures imposées ou recommandées par la commission de surendettement¹.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 26 bis (nouveau)

(article L. 331-12 nouveau du code de la consommation)

Rapport annuel d'activité des commissions de surendettement

Commentaire : cet article crée l'obligation, pour chaque commission de surendettement, d'établir un rapport annuel d'activité synthétisé par la Banque de France.

I. Le droit en vigueur

Les travaux conduits par votre commission spéciale dans le cadre de l'examen du présent projet de loi ont fait apparaître une certaine faiblesse des données disponibles et rendues publiques, sur la situation du surendettement en France.

Pour éclairer sa réflexion, votre rapporteur souligne néanmoins que **la Banque de France lui a communiqué de nombreuses données quantitatives sur l'activité des 109 commissions de surendettement installées en métropole**, qui se sont révélées **très précieuses**. Ces données n'intègrent cependant pas des éléments de nature qualitative.

¹ Voir supra, le commentaire de l'article 24 du projet de loi.

En revanche, la Banque de France établit, depuis 2001, tous les trois ans, une « étude nationale typologique du surendettement » riche d'enseignements. Le contrat de service public qu'elle a conclu avec l'Etat pour la période 2007-2009 reconduit utilement cette mesure. Du reste, votre commission spéciale y a puisé bon nombre d'informations sur les causes du surendettement en France ainsi que sur la « sociologie » du surendettement.

Pour autant, il semble souhaitable que ces travaux puissent être conduits sur une **base annuelle** et fassent l'objet d'une plus **large publicité**.

II. Le texte de votre commission spéciale

Votre commission spéciale juge **indispensable de bénéficier d'une information plus régulière et plus complète** sur l'activité des commissions de surendettement. Aussi, elle a-t-elle adopté, à l'**initiative de votre rapporteur**, un article additionnel afin d'**instaurer l'obligation, pour chaque commission de surendettement, d'établir un rapport d'activité annuel**.

Ce rapport devra faire état de données statistiques sur le nombre des dossiers traités ainsi que les mesures prises ou recommandées par la commission. Il précisera les typologies d'endettement présentées dans ces dossiers et les difficultés de toute nature rencontrées dans leur traitement.

Votre commission spéciale considère que l'établissement de ces rapports constituera un **instrument très utile de rapprochement des pratiques des commissions de surendettement**. Ces documents permettront ainsi de comparer, en présence de situations de surendettement semblables, les orientations prises par ces commissions dans le choix des mesures de traitement imposées ou recommandées.

Cette obligation complètera par ailleurs utilement la démarche retenue par l'article 20 du texte proposé par votre commission, consistant à rendre public le règlement intérieur de chaque commission¹. La comparaison des modalités de détermination du « reste à vivre » s'en trouvera facilitée.

Afin de disposer, en outre, chaque année, d'une vision d'ensemble de la situation du surendettement en France et des mesures de traitement mises en place, votre commission spéciale a souhaité que les rapports d'activité des commissions de surendettement soient **transmis à la Banque de France qui en présentera la synthèse dans le rapport annuel qu'elle remet au Président de la République et au Parlement**, en application de l'article L. 143-1 du code monétaire et financier.

Votre commission spéciale a adopté cet article 26 bis (nouveau) ainsi rédigé.

¹ Voir supra, le commentaire de l'article 20 du projet de loi.

Article 26 ter (nouveau)
(article 1756 du code général des impôts)

**Remise des dettes fiscales dans le cadre
d'une procédure de rétablissement personnel**

Commentaire : cet article prévoit la remise des dettes fiscales dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.

I. Le droit en vigueur

Le II de l'article 1756 du code général des impôts dispose **qu'en cas de mise en oeuvre de la procédure de rétablissement personnel, les majorations, frais de poursuites et pénalités fiscales encourus en matière d'impôts directs dus à la date du jugement d'ouverture sont remis.**

Cette remise ne s'étend pas, en revanche, aux majorations prévues par le code général des impôts en cas :

- d'absence de déclaration ou d'absence de dépôt dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure d'avoir à le produire dans ce délai¹ ;
- de découverte d'une activité occulte² ;
- de manquement délibéré, d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales ou de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat³ ;
- de transmission 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 biens ou droits⁴.

Ce dispositif permet ainsi, lorsque les dettes non professionnelles autres que fiscales font l'objet d'un effacement à l'occasion du jugement de clôture de la procédure de rétablissement personnel, que le paiement des dettes fiscales ne puisse plus, pour la quasi-totalité d'entre elles, être exigé du débiteur.

II. Le texte de votre commission spéciale

Dans sa rédaction actuelle, **l'article 1756 du code général des impôts ne vise que la procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire**, dès lors qu'il renvoie expressément à l'article L. 332-6

¹ b du 1 de l'article 1728 du code général des impôts.

² c du 1 de l'article 1728 du code général des impôts.

³ Article 1729 du code général des impôts.

⁴ Article 792 bis du code général des impôts.

du code de la consommation qui, désormais, ne concernera que ce type de procédure¹.

Or, votre commission spéciale considère qu'il est tout aussi légitime d'opérer des remises de dettes fiscales lorsque le débiteur fait l'objet d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire que lorsqu'il bénéficie d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire en raison de l'absence d'éléments d'actifs susceptibles de désintéresser ses créanciers.

A l'initiative de nos collègues Laurent Béteille et Brigitte Bout, elle a donc adopté un article additionnel modifiant l'article 1756 du code général des impôts afin **que la remise des dettes fiscales prévue par cette disposition s'applique tant en cas de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire qu'en cas de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.**

Votre commission spéciale a adopté cet article 26 ter (nouveau) ainsi rédigé.

CHAPITRE III FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

Par coordination avec la suppression du chapitre II du titre IV du projet de loi, votre commission spéciale a, **à l'initiative de votre rapporteur, transformé le chapitre IV** du projet de loi, relatif au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, **en un chapitre III.**

Article 27
(article L. 333-4 du code de la consommation)

**Fichier national des incidents de
remboursement des crédits aux particuliers**

Commentaire : cet article modifie les dispositions actuelles relatives au FICP afin de définir ses finalités, de préciser ses modalités d'alimentation et de renforcer le droit d'accès des particuliers aux informations les concernant.

¹ Voir supra, le commentaire de l'article 26 du projet de loi.

I. Le droit en vigueur

Le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) a été institué par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989. Il se présente comme un **fichier « négatif »** puisqu'il a **vocation à informer, non pas sur le niveau d'endettement des personnes qui y sont inscrites, mais sur les défaillances des emprunteurs.**

A. Le FICP, fichier « négatif »

Le FICP¹, **géré par la Banque de France** et dont la vocation est à la fois informative et préventive, **répertorie aujourd'hui deux types de données :**

1° D'une part, **les incidents de paiement dits « caractérisés »**, constatés sur les crédits accordés à des personnes physiques pour le financement de besoins non professionnels.

La notion d'incidents caractérisés est définie par l'article 3 du règlement n° 90-05 du 11 avril 1990 du *Comité de la réglementation bancaire et financière* (CRBF). Avant la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, l'exercice du pouvoir réglementaire en matière bancaire et financière était délégué au CRBF, dont les règlements étaient homologués par le ministre avant leur entrée en vigueur. Depuis lors, le pouvoir réglementaire est directement exercé par le ministre chargé de l'économie, assisté par le *Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières* (CCLRF)².

INCIDENTS DE PAIEMENT CONDUISANT À UNE INSCRIPTION AU FICP

Pour un même crédit comportant des échéances échelonnées : les défauts de paiement atteignant un montant cumulé au moins égal :

- pour les crédits remboursables mensuellement, au double de la dernière échéance due ;
- dans les autres cas, à l'équivalent d'une échéance, lorsque ce montant demeure impayé pendant plus de 60 jours.

Pour un même crédit ne comportant pas d'échéance échelonnée : le défaut de paiement des sommes exigibles plus de 60 jours après la date de mise en demeure du débiteur d'avoir à régulariser sa situation, dès lors que le montant des sommes impayées est au moins égal à 500 euros.

Pour tous les types de crédit : les défauts de paiement pour lesquels l'établissement de crédit engage une procédure judiciaire ou prononce la déchéance du terme après mise en demeure du débiteur restée sans effet. Toutefois, peuvent ne pas être inscrits les retards de paiement d'un montant inférieur à 150 euros pour lesquels la déchéance du terme n'a pas été prononcée.

Ces informations sont transmises à la Banque de France par les établissements de crédit, c'est-à-dire ceux qui effectuent à titre habituel des opérations de banque³. Elles le sont également, depuis la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, par les associations sans but lucratif et les

¹ Dispositions aujourd'hui codifiées aux articles L. 333-4 à L. 333-6 du code de la consommation.

² Articles L. 611-1 et suivants du code monétaire et financier (CMF).

³ C'est-à-dire la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que la mise à la disposition de la clientèle ou la gestion de moyens de paiement (article L. 311-1 du CMF).

fondations reconnues d'utilité publique accordant¹ des prêts pour la création et le développement d'entreprises dont l'effectif salarié n'excède pas un nombre fixé par décret ou pour la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques.

Les organismes professionnels ou organes centraux représentant les établissements et organismes sont seuls autorisés à tenir des fichiers recensant des incidents de paiement ;

2° D'autre part, des **informations relatives aux personnes sollicitant le bénéfice d'une procédure de traitement des situations de surendettement.**

**INFORMATIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT
MENTIONNÉES AU FICP**

Font l'objet d'une mention au FICP les événements suivants :

- le dépôt d'un dossier auprès d'une commission de surendettement aux fins d'ouverture de la procédure ;
- la saisine du juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel ;
- les mesures du plan conventionnel de redressement éventuellement conclu entre le débiteur et ses créanciers ;
- les mesures de traitement des situations de surendettement proposées par la commission et homologuées par le juge de l'exécution ;
- le jugement de clôture de la procédure de rétablissement personnel ;
- le jugement prononçant la faillite civile du débiteur (dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle).

Les informations relatives aux situations de surendettement sont transmises, selon le cas, soit par le secrétariat des commissions de surendettement, soit par le greffe du juge de l'exécution. Contrairement à celles relatives aux incidents de paiement, l'article L. 333-4 du code de la consommation réserve leur centralisation à la seule Banque de France.

Le FICP constitue donc un fichier « négatif » dans la mesure où il ne recueille que des informations relatives à la défaillance d'une personne physique à honorer ses dettes. Mais s'il met l'accent sur les défaillances dans le remboursement de crédits, il donne en réalité une vision plus large de la situation du débiteur dès lors qu'il regroupe les informations relatives au surendettement, qui résulte dans la majorité des cas d'accidents de la vie.

Au 31 mars 2009, le FICP regroupait les données de près de quatre millions de personnes (3.985.000), certaines d'entre elles pouvant être inscrites pour plusieurs causes – incidents de paiement et mesures de

¹ Sur ressources propres et sur emprunts contractés auprès d'établissements de crédit, ou de La Poste, de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer ou de la Caisse des dépôts.

traitement du surendettement. **Environ 80 % des inscrits l'ont été au titre des déclarations d'incidents de paiement et 20 % à celui du surendettement.**

Le FICP étant soumis, de manière expresse, aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les principes suivants doivent être respectés au regard des personnes physiques faisant l'objet d'une mention : un droit à l'information sur les données les concernant, un droit d'accès ainsi qu'un droit de rectification.

Seul le droit d'accès est encadré au niveau législatif : l'intéressé ne peut obtenir copie, sous quelle que forme que ce soit, des informations contenues dans le fichier qui le concerne. Les conditions d'exercice des autres droits sont précisées par les articles 13 à 15 du règlement CRBF.

B. La durée de conservation des données

La durée d'inscription au FICP varie selon le type d'information qu'il contient. Depuis 1989, la durée de conservation des données a connu une tendance à l'allongement.

DURÉES D'INSCRIPTION AU FICP

	Plan de redressement		Mesure d'effacement			Incident de paiement caractérisé
	Plan conventionnel	Plan judiciaire/recommandation	Moratoire	Effacement partiel	PRP	
Durée du plan ou de la mesure	La durée maximale des plans est fixée à 10 ans* Y compris en cas de révision ou de renouvellement	La durée totale des recommandations ne peut excéder 10 ans* ou la moitié de la durée de remboursement restant à courir des emprunts en cours	2 ans	10 ans au maximum lorsque l'effacement est combiné à un plan		
Durée d'inscription au FICP	Durée du plan sans pouvoir excéder 10 ans	Durée du plan sans pouvoir excéder 10 ans	Durée du moratoire	10 ans	8 ans	5 ans

Source : Rapport d'évaluation IGF-Banque de France (avril 2008)

* Les mesures peuvent excéder ce délai lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d'éviter la cession par le débiteur.

S'agissant des incidents de paiement, la radiation intervient lors du paiement intégral des sommes dues. La radiation des inscriptions en matière de surendettement peut intervenir dans un délai supérieur au délai légal. Ainsi, lorsqu'un plan conventionnel de redressement est suivi de recommandations homologuées par le juge, le délai d'inscription peut dépasser dix ans.

C. La communication des données

La mise en place du FICP ayant répondu à la volonté d'assurer une prévention du surendettement, les données qui y figurent sont rendues **accessibles aux personnes qui alimentent le fichier**¹. A cet effet, la Banque de France est déliée du secret professionnel pour assurer la diffusion à ces personnes morales des informations nominatives contenues dans le fichier.

En revanche, ces établissements sont les **seuls à pouvoir accéder au FICP**. Pour en protéger les données, l'article L. 333-4 du code de la consommation pose, du reste, l'**interdiction** pour la Banque de France et les établissements de crédit et organismes susmentionnés de **remettre à quiconque copie**, sous quelque forme que ce soit, **des informations** contenues dans le fichier, **même à l'intéressé lui-même**. La violation de cette interdiction est réprimée pénalement².

Aucune disposition légale n'impose juridiquement aujourd'hui une consultation de ces données, l'article L. 333-4 du code de la consommation se bornant à prévoir un droit de communication des informations aux établissements et organismes de crédit. Il n'en reste pas moins **qu'en pratique, les établissements prêteurs consultent de manière quasi-systématique le FICP avant tout octroi de crédit**.

Selon les données transmises par la Banque de France à votre rapporteur, le FICP donne lieu à **1,3 milliard de consultations par an**, pour un **coût de fonctionnement de 15,4 millions d'euros en 2008, supporté par les établissements de crédit à hauteur de 59 % puisque la consultation du FICP leur est en effet facturée**³.

Les conditions d'interrogation du FICP par les établissements et organismes habilités peuvent, en pratique, s'exercer par deux biais :

- soit par la remise ou la télétransmission d'un fichier informatique sécurisé, par une procédure de consultation sécurisée sur Internet ou par Vidéotex, ou par l'utilisation d'un imprimé (ce que la pratique qualifie de consultation par « voie ascendante ») ;

- soit par la mise à disposition mensuelle d'un fichier sécurisé comportant l'ensemble des informations recensées à la date du dernier jour du mois précédent, à l'exclusion du nom des établissements déclarants

¹ *Etablissements de crédit ainsi qu'associations sans but lucratif et fondations reconnues d'utilité publique accordant des prêts pour la création et le développement d'entreprises dont l'effectif salarié n'excède pas un nombre fixé par décret ou pour la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques.*

² *Par les peines mentionnées aux articles 226-21 et 222-22 du code pénal, soit cinq années d'emprisonnement et 300.000 euros d'amende (lorsque la divulgation intervient par imprudence ou négligence, la peine applicable est ramenée à trois années d'emprisonnement et 100.000 euros d'amende).*

³ *Le coût d'une interrogation Internet est de 0,25 euro ; celui d'une interrogation par télétransmission de 0,15 euro ; l'abonnement à la copie mensuelle s'élève entre 48.000 et 1.377.000 euros, en fonction du potentiel de consultation du FICP basé sur les encours de crédit déclarés à la Commission bancaire.*

(consultation par « voie descendante ») ; cette faculté n'est toutefois ouverte qu'aux établissements agréés par la Banque de France en fonction de critères liés, notamment, aux crédits accordés.

Cette dernière procédure est utilisée dans plus de 90 % des cas. Or, comme l'a souligné le rapport d'évaluation du FICP établi par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de la Banque de France, **l'utilisation de la « voie descendante » est à l'origine de retards dans la mise à disposition des informations, pouvant aller de deux semaines à un mois et demi.** C'est pourquoi ce rapport a préconisé la suppression de ce mode de consultation, qui permettrait de fiabiliser l'information disponible dans le fichier.

FAC-SIMILÉ DU DOSSIER D'UNE PERSONNE INSCRITE AU FICP

COORDONNÉES DU DOSSIER			
CLÉ BDF :	010156TERRA		
Nom de famille :	██████████		
Prénom(s) :	██████████		
Nom marital :	Sexe : MASCULIN		
Date de naissance :	01.01.1956		
Localité de naissance :	194 * POITIERS		
Département ou collectivité :	86 * VIENNE		
Remarque :	AUCUNE		
RELEVÉ DES INCIDENTS			
Nombre d'incidents :	3	Nombre de déclarants :	1
Nature du crédit :	04 * PRET PERSONNEL ET CREDIT PERMANENT	Date de la radiation :	30.09.2010
DOSSIER DE SURENDETTEMENT			
Nature de la mesure :	MESURE CONVENTIONNELLE	Date de la radiation :	24.06.2016
Obligation complémentaire :	DEMANDE FAITE AU DEBITEUR D ACCOMPLIR DES ACTES PROPRES A FACILITER OU GARANTIR LE PAIEMENT DE SA DETTE ET DE S ABSTENIR D ACTES POUVANT AGGRAVER SON INSOLVABILITE		
Dossier recevable :	██████	Dossier en cours d'instruction :	██████

Information communiquée pour un usage interne non diffusable aux tiers



Par ailleurs, il s'avère que le **FICP comporte des données erronées**, ce qui peut mettre certaines personnes physiques dans des situations délicates, soit en raison de l'absence de suppression de la mention les concernant, soit du fait d'une erreur de déclaration ou de saisie informatique, soit en raison d'une simple homonymie. De fait, les plaintes concernant le FICP constituent à elles seules 10 % des réclamations reçues par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

II. Le texte du Gouvernement

A. L'amélioration du FICP

Le texte du Gouvernement ne modifie pas la nature du FICP – qui **reste un fichier « négatif »** – ni son rattachement à la Banque de France. Le FICP reste un fichier alimenté par les prêteurs ou les greffes et susceptible d'être interrogé par les seuls prêteurs. Le projet de loi apporte néanmoins plusieurs modifications substantielles au dispositif en vigueur.

1. La finalité du FICP

Aux termes de l'article 6 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, des données à caractère personnel ne peuvent être collectées que pour des « *finalités déterminées, explicites et légitimes* ». Or, si l'intention du législateur en 1989 était bien, grâce à la consultation des données relatives aux incidents de remboursement et aux procédures de traitement des situations de surendettement, de lutter contre le surendettement, l'article L. 333-4 du code de la consommation n'a jamais défini expressément les finalités du FICP.

Le texte du Gouvernement met ainsi le FICP en conformité avec les exigences de la loi du 6 janvier 1978 en conférant à ce fichier **trois finalités**.

1° Fournir un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit.

Le texte proposé prévoit ainsi de manière expresse l'utilisation du FICP à des fins d'information sur la situation financière d'un candidat à l'emprunt. Il permet ainsi de satisfaire aux exigences du 1 de l'article 8 de la directive 2008/48/CE qui prévoit que l'évaluation par le prêteur de la situation de l'emprunteur doit être menée « *à partir d'un nombre suffisant d'informations, fournies, le cas échéant, par [le consommateur] et, si nécessaire, en consultant la base de données appropriée* ».

Cette utilisation pourra être le fait tant des établissements mentionnés au titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier que des associations sans but lucratif et des fondations reconnues d'utilité publique accordant des prêts dans les conditions prévues au 5° de l'article L. 511-6 du même code.

La rédaction retenue par le Gouvernement permet aux établissements de crédit d'avoir accès au FICP, que l'établissement soit établi en France ou qu'il soit établi dans un autre Etat membre et pratique le crédit en France en libre prestation de service. La contrepartie de l'accès au FICP est l'obligation de l'alimenter en déclarant les incidents de remboursement des crédits aux particuliers.

2° Fournir un élément d’appréciation à la décision d’attribution des moyens de paiement.

Le texte du Gouvernement crée ainsi une **finalité nouvelle** du FICP **qui dépasse la seule problématique de l’octroi de crédit.**

Le FICP pourra être utilisé à cette fin par les seuls établissements de crédit, dans la mesure où seuls ces derniers sont autorisés à délivrer des moyens de paiement (chèques, carte de crédit...).

Les établissements de crédit sont en effet libres des conditions d’octroi à leurs clients de moyens de paiement, sous réserve de respecter certaines interdictions en matière de délivrance de chèques lorsque leur client est inscrit au fichier central des chèques (FCC)¹. La loi reconnaît la possibilité aux établissements de crédit de prendre en compte les informations du FCC comme élément d’appréciation avant l’ouverture d’un financement ou d’une ouverture de crédit. Symétriquement, le Gouvernement souhaite que les informations du FICP puisse être utilisé aux mêmes fins dans la mesure où certains moyens de paiement conduisent à des différés de paiement et de prélèvement sur les comptes du débiteur dont les effets peuvent être assimilés à des crédits ;

3° Fournir des informations pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par les clients.

Cet usage pourra être le fait tant des établissements de crédit que des associations sans but lucratif et fondations d’utilité publique susmentionnées.

Il s’agit de mettre plus facilement ces entités en mesure de respecter les règles de gestion prudentielle portant sur l’évaluation des risques de crédits auxquels ils sont exposés et la mise en œuvre des règles imposées dans le cadre des ratios de fonds propres définis par le règlement « Bâle II ».

2. La réduction de la durée de conservation des données

Les durées de détention des données au FICP font l’objet de critiques émanant tant des associations de consommateurs que de la mission d’évaluation conduite par l’Inspection générale des finances et l’Inspection générale de la Banque de France.

Si, d’une manière générale, ces critiques ne concernent pas la durée d’inscription des incidents de paiement caractérisés – la durée de cinq ans retenue en 1995 étant identique à celle applicable dans le cadre du fichier central des chèques (FCC) –, elles portent sur les inscriptions résultant de

¹ Article L. 131-85 du code monétaire et financier. Ce fichier recueille les informations relatives aux incidents de paiement sur chèques émis sans provision, aux interdictions bancaires d’émettre des chèques qui frappent systématiquement les titulaires de comptes à l’origine de ces incidents, et aux interdictions d’émettre des chèques prononcées par les tribunaux. Par convention avec le GIE « Cartes bancaires », ce fichier centralise également, depuis 1987, les décisions de retrait de cartes bancaires pour usage abusif prises par les établissements adhérant à ce groupement.

l'ouverture de procédures de traitement des situations de surendettement. La durée de ces inscriptions est dénoncée à la fois comme excessive – et à ce titre comme un frein à l'octroi de nouveaux crédits et une cause d'exclusion prolongée et injustifiée du crédit – et inéquitable, en raison de la disparité d'inscriptions selon la procédure applicable.

En réponse à ces critiques, le texte du Gouvernement aménage les durées d'inscriptions de la manière suivante :

- **inscription d'une durée maximale de cinq ans** pour les **incidents de paiement caractérisés**, les mentions devant être **radiées**, avant l'expiration de ce délai, **dès la déclaration faite par l'établissement à l'origine de l'inscription du paiement intégral** des sommes dues ;

- inscription des mesures prévues par un **plan conventionnel de redressement pendant toute la durée de l'exécution** de ce plan, et au **maximum pour une durée de dix ans** ;

- inscription des **mesures imposées par la commission de surendettement ou homologuées par le juge** pendant **toute la durée de leur exécution**, et au **maximum pour une durée de dix ans** ;

- inscription pour une **période maximale de cinq ans** du bénéficiaire d'une **procédure de rétablissement personnel** ou d'une **liquidation judiciaire en application du droit d'Alsace-Moselle**, à compter la date d'homologation ou de clôture de la procédure.

Par ailleurs, le texte proposé prévoit un **mécanisme de radiation anticipée des données** lorsque les mesures du plan conventionnel mentionnées à l'article L. 331-6 du code de la consommation et celles prises en application de ses articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 sont exécutées sans incident.

Enfin, il met un terme à la superposition des durées d'inscriptions lorsque des mesures imposées par la commission de surendettement ou homologuées par le juge s'appliquent après échec d'un plan conventionnel de redressement. Dans ce cas, **l'inscription sera maintenue pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures, dans la limite de dix années**.

Le IV de l'article 34 du projet de loi prévoit cependant un **régime d'application transitoire de cette réforme**¹.

3. Le renforcement de l'information des personnes inscrites

La mission d'évaluation du FICP a souligné le **manque de pertinence de l'information préalable des personnes physiques sur leur inscription à ce fichier**, mise à la charge de l'établissement déclarant. Cette situation résulte, selon son rapport, de l'absence d'un encadrement réglementaire suffisant.

¹ Voir *infra* le commentaire de l'article 34 du projet de loi.

Afin d'y mettre un terme, le texte proposé par le Gouvernement prévoit que **les conditions dans lesquelles la Banque de France, les établissements et les organismes prêteurs informent les personnes de leur inscription au fichier et de leurs droits** seront précisées par arrêté, pris après avis de la CNIL. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, cet arrêté pourrait prévoir des « courriers types » qui seraient utilisés pour l'information des emprunteurs défaillants.

Le texte du Gouvernement envisage par ailleurs de faciliter le droit d'accès des personnes inscrites aux données du fichier qui les concernent. La mission d'évaluation du FICP a en effet constaté que l'interdiction actuelle de délivrer une copie écrite est non seulement « atypique » par rapport aux modalités d'accès reconnues pour d'autres fichiers, mais également pénalisante pour le consommateur dès lors qu'il rend plus difficile l'exercice par ce dernier de son droit de rectification.

Aussi le texte du Gouvernement, **tout en maintenant la prohibition générale -assortie d'une sanction pénale- de la remise d'une copie des informations contenues dans le fichier, aménage-t-il une exception pour les intéressés, dans le cadre de l'exercice de leur droit d'accès à leurs données personnelles.**

Votre commission souligne qu'en 1989, la délivrance d'une copie écrite des données figurant au FICP avait été interdite lors de la mise en place du fichier en raison de la crainte de voir se développer d'éventuelles exigences liées à la production de certificats de non-inscription, de la part d'agents économiques qui ne sont pas autorisés à consulter ce fichier. Or, **il ressort des audits conduites par votre rapporteur que ces craintes restent encore vives, notamment chez certaines associations de consommateurs.**

4. Le renforcement de la protection des données

Le texte du Gouvernement renforce la protection des données contenues dans le FICP en instituant une sanction pénale spécifique dans l'hypothèse où elles seraient collectées par d'autres entités que la Banque de France, les établissements de crédit ainsi que les associations et fondations accordant des prêts. Cette sanction, définie par référence à l'article 226-18 du code pénal, est une peine d'emprisonnement de cinq ans ainsi qu'une amende d'un montant de 300.000 euros.

5. Les améliorations annoncées du cadre réglementaire

Le Gouvernement et la Banque de France ont annoncé que la modification du cadre législatif du FICP s'accompagnerait d'un certain nombre d'amélioration du cadre réglementaire applicable.

A la suite des conclusions de la mission d'évaluation du FICP et dans la perspective de l'obligation de consultation prévue par l'article 5 du projet

de loi, la Banque de France a indiqué à votre rapporteur qu'il avait été décidé de **supprimer dans le délai d'un an la voie descendante et d'améliorer les modalités de consultation par Internet**. Techniquement, cette réforme exige une mise à niveau des systèmes informatiques des établissements de crédit.

Selon la Banque de France, outre une meilleure fiabilité et réactivité de l'information donnée aux établissements de crédit, la suppression de la voie descendante devrait contribuer à réduire encore les pratiques d'interrogation du FICP à des fins commerciales par les établissements.

Les travaux visant à mettre en place une procédure de substitution à la « voie descendante » sont engagés depuis le début de l'année 2009. Selon les informations transmises à votre rapporteur, d'ores et déjà, de nouvelles modalités d'alimentation du FICP, qui assureront la fraîcheur des informations recensées, ont été déterminées : un cahier des charges a été établi par la Banque de France afin de permettre aux établissements de crédit de préparer leurs systèmes d'information à la possibilité d'alimenter au fil de l'eau le FICP. Les nouvelles modalités d'alimentation seront opérationnelles au plus tard en mai 2010.

Par ailleurs, compte tenu des évolutions nécessaires des systèmes informatiques des établissements de crédit, un cahier des charges prévoyant un recours à une consultation via le site Internet sécurisé PoBI ou par télétransmission sera remis par la Banque de France à la profession bancaire à la fin du mois de juin 2009. Couvrant plus de 95 % des besoins, ce cahier des charges ne pourra toutefois être considéré comme définitif qu'à l'issue du vote de la présente loi. Les établissements de crédit devront s'adapter aux nouvelles modalités de consultation du FICP au plus tard étant le 31 décembre 2010.

Le coût des investissements que la Banque de France devra effectuer afin de mettre en œuvre ces nouvelles modalités d'alimentation et de consultation est évalué à environ un million d'euros.

B. L'absence de fichier positif ou d'insertion d'éléments « positifs » dans le FICP

Le texte du Gouvernement se limite à une amélioration du FICP sans changer sa nature de fichier « négatif », pas plus qu'il n'envisage la mise en place d'un fichier « positif ».

A cet égard, le renforcement du FICP comme outil d'information pour l'octroi de crédit par le projet de loi est considéré par le Gouvernement comme rendant inutile, à ce stade, une réflexion plus approfondie sur l'institution d'un fichier positif.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale est **favorable à la réforme du FICP** proposée par le Gouvernement, qui permettra de renforcer l'information des prêteurs et de clarifier les finalités de ce fichier. C'est pourquoi **elle a maintenu**, dans le texte qu'elle vous soumet, **l'essentiel du dispositif envisagé par le Gouvernement**.

A l'initiative de nos collègues **Brigitte Bout et Laurent Béteille**, votre commission spéciale a néanmoins souhaité préciser que **la seule inscription d'une personne physique** au sein de ce fichier – que celle-ci intervienne au titre d'un incident de paiement caractérisé ou au titre d'une procédure de surendettement – **n'emporte pas interdiction de délivrer un crédit** et ne doit pas conduire, de ce seul fait, les établissements de crédit à refuser l'octroi d'un crédit.

Le FICP constitue en effet un élément d'appréciation de la solvabilité d'un emprunteur. Pour autant, un emprunteur peut s'avérer réellement solvable nonobstant des inscriptions antérieures au sein de ce fichier. On peut ainsi penser à l'hypothèse d'un débiteur revenu à meilleure fortune, notamment parce qu'il a retrouvé un emploi ou d'autres ressources pérennes. Dans un tel cas, celui-ci doit légitimement pouvoir accéder au crédit si sa situation financière actuelle le lui permet légitimement. Il faut donc se garder de conférer au FICP un effet automatique sur la délivrance du crédit.

Votre commission spéciale tient également à insister sur **l'importance qui s'attache à ce que le fonctionnement quotidien du FICP fasse l'objet d'une « remise à niveau » rapide**. Elle souhaite donc unanimement que le délai de mise en place de ce fichier rénové soit conforme aux indications données par le Gouverneur de la Banque de France, soit au plus tard pour le mois de mai 2010. Lors de sa réunion du 2 juin, elle a indiqué à Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, soit effectivement respecté, **l'importance qu'elle attachait à cette question, notamment dans la perspective de la réflexion sur le fichier positif qu'elle ouvre par les articles 27 bis et 33 A du projet de loi**.

Pour autant, votre commission a souhaité encore améliorer le dispositif proposé par le Gouvernement en prévoyant des **mesures destinées à renforcer la fiabilité des données** contenues dans le FICP.

A l'initiative de votre rapporteur, elle a ainsi, dans le texte qu'elle vous soumet, clairement établi la **mise à disposition « en temps réel » dans le FICP des informations relatives aux événements justifiant l'inscription ou la radiation des données** relatives aux emprunteurs.

Pour autant, votre commission spéciale souligne que l'effectivité de cette mise à disposition sera avant tout fonction de l'attitude et de la réactivité des établissements de crédit dans la transmission à la Banque de France des informations qu'ils détiennent. Il convient en particulier que, contrairement à la situation actuelle, les prêteurs n'omettent ni ne tardent à procéder auprès de la Banque de France à la déclaration permettant la radiation d'une inscription dès qu'ils ont reçu paiement intégral des sommes dues jusqu'alors.

Sur la proposition de votre rapporteur, votre commission a également imposé que **les personnes inscrites au FICP soient informées de leur radiation de ce fichier**, dans des conditions précisées par arrêté, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Enfin, elle a estimé que **l'amélioration indispensable du FICP ne mettait pas pour autant fin à la recherche d'un moyen permettant aux prêteurs de disposer d'outils plus précis afin de mieux appréhender la situation financière des emprunteurs**. C'est pourquoi, à l'article 27 *bis*, elle a prévu la remise, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport sur le principe de la mise en place d'une centrale des crédits aux particuliers, par incorporation de données « positives » au sein du FICP¹.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

Article 27 bis (nouveau)

**Principe de la création d'une centrale
des crédits aux particuliers**

Commentaire : cet article prévoit la reddition, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, d'un rapport sur le principe de la création d'une centrale des crédits aux particuliers placée sous la responsabilité de la Banque de France.

I. Le droit en vigueur

A. L'introduction d'un fichier positif : un sujet en débat

Depuis l'instauration du FICP, la question de la création d'un fichier « positif » – souvent présenté comme complémentaire du FICP – n'a cessé d'être en débat.

L'objet d'un fichier positif (également appelé « centrale de crédits ») est de **regrouper des données permettant de connaître le niveau d'endettement d'une personne alors même que celle-ci n'a eu aucune défaillance dans le remboursement de ses crédits**. La vision qu'il est susceptible de donner de la solvabilité d'un emprunteur est néanmoins fonction du type de données qui peuvent y être introduites (information sur les encours de crédit ou information plus générale sur les charges).

Les auditions conduites par votre rapporteur ont fait apparaître que cette question faisait l'objet de **clivages qui dépassent largement l'opposition traditionnelle entre prêteurs et emprunteurs**.

¹ Voir *infra*, le commentaire de l'article 27 bis.

Ainsi, si la Fédération bancaire française (FBF) se déclare opposée à l'institution d'un tel fichier, l'Association française des sociétés financières (ASF) n'a, quant à elle, compte tenu des positions divergentes de ses membres, aucune position officielle sur la question. Les associations de consommateurs sont également très divisées : si certaines organisations sont favorables à l'institution d'un fichier positif¹, la majorité d'entre elles y est opposée². En revanche, les associations et fondations d'aides à la réinsertion, telles que le *Secours catholique* ou *Crésus*, plaident pour la mise en œuvre d'un tel fichier, de même que le *Médiateur de la République* et les représentants du commerce³.

Au cours des auditions, il est apparu que les **avantages prêtés au fichier positif** en France seraient les suivants :

- une meilleure prévention du malendettement et du surendettement par une vision plus large de la situation financière des consommateurs ;

- une plus grande responsabilisation des prêteurs comme des emprunteurs ;

- une plus grande accessibilité au crédit pour certaines catégories de la population aujourd'hui exclues du crédit ;

- une plus grande concurrence entre les établissements de crédit pour proposer des contrats de crédit plus attractifs.

Compte tenu de ces avantages, les propositions de loi n°s 114 et 325 (2008-2009) de MM. Michel Mercier et Claude Biwer et des membres du groupe UC-UDF, la proposition de loi n° 173 (2008-2009) présentée par M. Charles Revet et plusieurs de nos collègues, ainsi que la proposition de loi n° 255 (2008-2009) de Mme Nicole Bricq et M. François Marc et des membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, prévoient la constitution d'un fichier positif, qui serait tenu par la Banque de France. Ce fichier regrouperait les principales caractéristiques des contrats de crédit et, en particulier, leur montant, le TAEG et l'échéancier de remboursement⁴.

A l'inverse, les **inconvenients** suivants – pour ne pas dire les craintes – qu'inspire un tel fichier ont été présentés à votre rapporteur :

- pour avoir une plus-value réelle, le fichier positif devrait comporter l'ensemble des ressources et des charges des consommateurs, ce qui conduirait à un fichier gigantesque ;

- s'agissant du crédit renouvelable, il faudrait envisager d'inscrire l'utilisation du crédit et non le plafond de la ligne de crédit ouverte. Or, techniquement, la mise à jour de ce type d'information semble d'une lourdeur et d'un coût excessifs ;

- près de 75 % des situations de surendettement proviennent d'accidents de la vie non liés au crédit, que ce fichier ne pourra par définition pas être en mesure de prévenir ;

¹ *Familles rurales et, plus largement, l'Union nationale des associations familiales (UNAF).*

² *UFC Que choisir, CLCV, ADEIC, AFOC, AFUB et CSF.*

³ *FCD, UCV et CCF.*

⁴ *La proposition de loi n° 325 prévoit également que le fichier regroupera les modifications des crédits octroyés.*

- par sa généralité, un fichier positif serait attentatoire à la vie privée et ne serait pas proportionné à l'objectif recherché d'éviter le malendettement ou le surendettement des personnes physiques ;

- un tel fichier, s'il était mis en place, regrouperait vraisemblablement plus de 15 millions de personnes et représenterait plusieurs dizaines de millions d'euros en coûts de création et de fonctionnement ;

- l'existence d'un tel fichier pourrait renforcer l'exclusion du crédit de certaines personnes physiques ;

- un fichier positif risque de renforcer le démarchage des établissements de crédit auprès des particuliers, sans qu'il soit sûr que les contrôles qui seront exercés à l'avenir par la Commission bancaire puissent être en mesure de l'empêcher totalement.

En l'état du droit, la création de fichiers généraux de crédits n'est pas autorisée par la CNIL, en l'absence d'un fondement législatif exprès.

En revanche, **rien n'interdit aujourd'hui à des établissements de crédit de tenir des fichiers retraçant l'état d'endettement de leurs clients.**

La CNIL admet même aujourd'hui 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. Elle a ainsi autorisé, le 8 septembre 2005, les sociétés Finaref et Sofinco, toutes deux filiales du groupe Crédit agricole, à partager leurs informations, et a fait de même, le 16 novembre 2006, pour les sociétés Cetelem et Cofinoga, compte tenu de l'opération de concentration intervenue entre ces dernières.

Il ressort de ces décisions que la CNIL n'a autorisé ces échanges que dans la mesure où ils satisfaisaient aux conditions suivantes :

- une finalité légitime, consistant à prévenir la fraude et les impayés ;

- un échange d'informations ponctuel entre les bénéficiaires de l'échange, ne créant pas de base centralisée et ne permettant pas un enrichissement des « fichiers clients » respectifs ;

- un échange qui n'intervient qu'entre des sociétés spécialisées dans le crédit à la consommation et soumises au secret bancaire ;

- l'existence d'une communauté de risque financier se traduisant par l'exercice d'un contrôle effectif d'une même entité sur les autres bénéficiaires de l'échange ;

- une autorisation explicite du client de partager des informations couvertes par le secret bancaire par le biais d'une clause particulière de l'offre de crédit précisant les finalités et les bénéficiaires de l'échange.

Au contraire, **la CNIL a eu l'occasion de refuser la création d'une base de données centralisée sur les crédits aux particuliers.** Elle n'a ainsi pas autorisé, le 8 mars 2007, un projet de traitement de données ayant des finalités multiples : favoriser le développement maîtrisé du crédit, notamment

auprès de populations qui en sont traditionnellement exclues, tout en réduisant le risque de surendettement des particuliers. Le refus d'autoriser la mise en œuvre de ce traitement a reposé sur les motifs suivants :

- la transmission massive d'informations couvertes par le secret bancaire à une société, agissant en qualité de responsable du traitement, dont l'activité n'était pas soumise au secret bancaire ;

- des caractéristiques du traitement qui n'étaient pas proportionnées aux finalités du fichier. D'une part, la base de données projetée devait comporter des données détaillées sur des contrats de crédit de nature très différente (crédit personnel, à la consommation, immobilier...) et sur les modalités de leur remboursement, pendant une durée pouvant être très longue. D'autre part, les données transmises aux établissements de crédit étaient susceptibles d'être conservées dans leurs propres traitements automatisés et, ainsi, d'être utilisées au-delà de l'instruction de la demande de crédit qui en avait initialement justifié la transmission, notamment à des fins de démarchage commercial. Dès lors, ce fichier risquait de favoriser un profilage économique des ménages concernés en permettant une estimation de leur niveau de revenus et de leur patrimoine immobilier acquis à crédit.

Lors de son audition par votre rapporteur, notre collègue Jean-Paul Amoudry, membre de la CNIL, a souligné que l'attitude très réservée de celle-ci sur la constitution d'un fichier positif ne se fondait que **sur les risques, en matière de protection des données personnelles, générés par la nature même d'un tel fichier**. Il a en revanche indiqué **qu'il ne revenait pas à la CNIL de se prononcer sur l'opportunité politique d'une telle création au regard de considérations économiques et financières que le législateur entendrait privilégier par rapport aux principes de protection des libertés individuelles sur lesquels est fondée la loi de 1978**.

B. De nombreux exemples étrangers

Le débat sur l'instauration d'un fichier positif en France est d'autant plus vif que **des « centrales de crédits » existent d'ores-et-déjà dans plusieurs Etats, parfois de longue date**. En Europe, les pays n'ayant pas adopté ce système sont d'ailleurs peu nombreux : au côté de la France, on peut seulement citer le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, la Norvège et la Grèce.

Ces fichiers peuvent être tenus soit par des organismes publics – tels qu'une banque centrale ou un organisme dédié –, soit, le plus souvent, par des personnes privées, avec ou sans délégation de la puissance publique.

FICHIERS SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES PARTICULIERS EN EUROPE

Etats	Responsable de traitement	Fichier uniquement négatif	Fichier négatif et positif	Année de mise en œuvre
Fichiers privés				
Allemagne	Schufa		X	1927
Autriche	KSV ¹		X	1964
Danemark	RKI	X		1971
Espagne	ASNEF Equifax		X	1994
	• Trans union • Dun & Bradstreet • Grupo interpre			2000
Finlande	Asiakastieto Cy	X		1961
Italie	• CRIF ²		X	1988
	• CTC ³		X	1990
Pays Bas	• BKR ⁵		X	1965
Portugal	• Asnef Equifax		X	
	• ASFAC			
Royaume Uni	• CCN		X	1980
	• EQUIFAX			1986
	• INFOLINK			
Suède	• Soliditet		X	1908
	• Upplysnings			
	• Centralen			
Fichiers publics				
Belgique	• Banque nationale		X ⁶	2003
Irlande	• ICB ⁷		X	1965
France	• Banque de France	X		1990

Source : d'après CNIL (compilation 2004)

¹ Kreditsschutzverband.

² Centrale rischi finanziari.

³ Consorzio per la tutela del credito.

⁴ Le secret bancaire fait obstacle à toute constitution de fichier centralisé.

⁵ Stichting Bureau Kreditlegistratie.

⁶ La Centrale d'information a étendu le fichier négatif tenu par la Banque nationale depuis 1980. Un fichier négatif tenu par la Mutuelle d'information sur le risque de l'Union professionnelle du crédit (UPC) a mis un terme à ses activités le 1^{er} septembre 2004, suite à la mise en place de la Centrale de crédit aux particuliers.

⁷ Irish crédit bureau.

Votre commission spéciale s'est plus particulièrement intéressée à l'exemple belge et une délégation conduite par notre collègue Laurent Béteille¹ a effectué un déplacement à Bruxelles pour y rencontrer, notamment, les représentants de la Banque nationale de Belgique, qui gère ce fichier, des membres du cabinet du ministre chargé de la protection des consommateurs, des parlementaires ainsi que des représentants des associations de consommateurs et des établissements de crédit.

¹ Conduite par notre collègue Laurent Béteille, vice-président, cette délégation était constituée, outre votre rapporteur, de nos collègues Claude Biwer, vice-président, Nicole Bricq, vice-présidente, et Brigitte Bout.

Elle a constaté que, si elle a suscité un fort débat pendant plusieurs années, **la mise en place d'un tel fichier est aujourd'hui totalement acceptée** tant par les établissements de crédit que par les associations de consommateurs. A tel point que **le débat porte désormais sur l'« enrichissement » du fichier par des données ne relevant pas du crédit à la consommation mais permettant d'évaluer plus globalement les charges du ménage.** Il s'agirait donc de mentionner dans la centrale les dépenses des particuliers en matière d'énergie, d'eau, de téléphonie...

LA CENTRALE DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS EN BELGIQUE

La Belgique s'est dotée, par la loi du 10 août 2001, d'un fichier, dénommé « centrale des crédits aux particuliers », combinant à la fois des données relatives aux incidents de paiement et des données relatives à l'encours des crédits à la consommation et des crédits immobiliers détenus par les personnes physiques.

Ce fichier est géré par la Banque nationale de Belgique.

Sa mise en place, effective en juin 2003, a été motivée par le souci d'assurer l'effectivité du principe de responsabilité du prêteur, inscrite formellement dans la loi depuis 1991, lorsque celui-ci délivre un crédit à une personne dont il sait qu'elle ne sera pas raisonnablement en état de le rembourser. Ce faisant, ce fichier est également présenté comme un instrument tendant à assurer une certaine prévention du surendettement.

La centrale des crédits recense aujourd'hui 8 millions de contrats de crédits, représentant 4,8 millions de personnes, c'est-à-dire 56 % de la population belge. Son coût annuel moyen est de 4,3 millions d'euros, dont le financement est assuré par les prêteurs dans le cadre de la facturation des consultations qui en sont faites (11 millions par an). Le coût de développement de ce fichier a été de 3,6 millions d'euros.

La loi impose aux prêteurs professionnels à titre principal ou accessoire –ce qui inclut en particulier les vendeurs qui effectuent des ventes à tempérament– de déclarer à la centrale les crédits et les incidents de paiements –c'est-à-dire l'absence de paiement dans un délai de 90 jours à compter de l'échéance– de leurs clients. Les crédits renouvelables y sont déclarés pour le montant plafond et non pour le montant réellement utilisé par l'emprunteur. Les incidents de paiements sont inscrits pour une durée maximum de 10 ans. En cas de régularisation dans cette période, l'inscription est alors effacée mais la mention de cette régularisation reste inscrite pendant un délai d'un an à compter de cette régularisation.

Les prêteurs ont l'obligation de consulter la centrale des crédits avant l'octroi d'un prêt. Ils ont également la possibilité d'opérer une consultation dans le cadre des crédits en cours afin de vérifier la situation de leurs clients. La consultation du fichier à des fins de prospection commerciale est interdite. Pour contrôler le respect de cette interdiction, les données de consultation sont conservées pendant une certaine durée, ce qui permet aux agents du ministère de l'économie d'exercer une surveillance effective.

Chaque emprunteur est informé, lors de la souscription d'un crédit ou de son premier incident de paiement caractérisé, de son fichage dans la centrale. Il dispose d'un droit d'accès direct au fichier s'agissant des données qui le concernent, qui peut s'exercer par courrier, au guichet de la Banque nationale de Belgique ou par internet. Il peut contester les mentions figurant dans le fichier : en ce cas, le fichier indique l'existence d'une contestation, la rectification devant être opérée par l'établissement de crédit ayant déclaré l'information contestée.

Le bilan tiré par les autorités politiques belges ainsi que par les établissements de crédit et les associations de consommateurs belges rencontrés par votre commission spéciale est présenté comme positif.

D'une part, la mise en place de cette centrale apparaît avoir facilité la connaissance par les établissements de crédit de la situation financière de leur client, en particulier à l'occasion de l'octroi de nouveaux crédits. Cependant, les statistiques disponibles portent sur une période durant laquelle les risques du crédit, à la consommation comme immobilier, ont été les plus bas dans toute l'Union européenne. Il en résulte qu'au moins pour cette raison conjoncturelle, les établissements de crédit belges ont été confrontés à des ménages globalement plus solvables que dans les années précédentes.

D'autre part, une corrélation entre la mise en place de la centrale et la baisse tendancielle des incidents de paiement a été mise en avant par les personnes entendues par votre commission. Cette corrélation a, du reste, parfois été présentée en des termes très mesurés. Ainsi, M. Jean Hilgers, membre du comité de direction de la Banque nationale de Belgique, trésorier et responsable de la Centrale des crédits aux particuliers, a indiqué à la délégation de votre commission que la centrale des crédits n'expliquait pas à elle seule la baisse du taux des incidents de paiement et la hausse de l'accès au crédit observées entre 2003 et 2007, mais que ces mouvements ne pouvaient, à l'inverse, pas s'expliquer sans la mise en place de ce fichier.

Le nombre des incidents de paiement observés en Belgique sur la période montre que la proportion des contrats défaillants est passée de 7,6 % à 6,5 % et celle des emprunteurs défaillants de 8 % à 7,2 %. En d'autres termes, l'accroissement de l'efficacité de la vérification de la solvabilité des prêteurs qui aurait résulté de la création de la centrale est compris entre 10 et 15 %, selon le critère que l'on retient (les emprunteurs ou les contrats).

En réalité, il semble que ces bons résultats se rencontrent essentiellement dans le crédit immobilier, pour lequel le taux de défaillance est passé de 2,3 % en 2003 à 1,6 % en 2008. En revanche, dans le cadre des « ouvertures de crédits », qui correspondent au crédit renouvelable du droit français, le taux de défaillance semble avoir progressé de 9,7 %.

Du reste, il faut souligner que, selon les statistiques de la Banque nationale de Belgique, le nombre des nouvelles demandes de règlement collectif de dettes enregistrées par les tribunaux a augmenté de + 8,8 % en 2008, malgré la centrale, alors que, dans le même temps, le nombre des dossiers déposés auprès des commissions de surendettement françaises n'a progressé que de + 3,08 %.

Il en résulte que, s'agissant de la prévention du surendettement, voire de ses effets sur le malendettement, l'expérience belge reste encore difficile à estimer.

Cette difficile appréciation ne doit pas pour autant mettre un terme à la réflexion sur la mise en œuvre de moyens permettant de donner une vue

plus exacte, tant pour les prêteurs que pour les emprunteurs eux-mêmes, de la solvabilité des personnes physiques sollicitant un crédit ou en possédant déjà.

Il convient néanmoins d'avoir conscience que la mise en place d'un fichier positif en France induirait le **fichage de plus de 15 millions d'individus pour prévenir certaines difficultés financières de quelques dizaines de milliers de personnes en situation de surendettement.**

Il semble d'ores et déjà que si l'on souhaitait faire baisser tendanciellement le taux de défaillance des emprunteurs et le surendettement des particuliers dans des conditions proches de celles existant en Belgique, le fichage de ces 15 millions de personnes permettrait de réduire chaque année de 17 500 au plus le nombre de débiteurs surendettés. Si cette estimation représente 9,4 % du nombre moyen des dossiers déposés annuellement devant les commissions de surendettement, elle ne représente qu'une proportion **d'un pour mille des personnes qui se trouveraient fichées.**

La question de la **proportionnalité d'un tel fichage** au regard des résultats concrets qu'il peut générer en matière de prévention du surendettement doit donc être sérieusement posée.

Pour autant, la création en France d'une centrale des crédits aux particuliers permettrait sans doute de **renforcer les conditions de la concurrence sur le marché du crédit.**

Il résulte en effet des auditions conduites par votre rapporteur que les positionnements des établissements prêteurs au regard de la mise en place d'un fichier positif découle de l'existence, chez ces acteurs, de fichiers préexistant sur leurs clients qu'ils sont, le cas échéant, autorisés à partager avec d'autres entités relevant d'un même groupe. Dès lors, **il est raisonnable de penser que l'absence de fichier constitue un frein à la concurrence sur le marché du crédit et que la création d'une centrale de crédit viendrait, à l'inverse, activer celui-ci, pour le plus grand bénéfice des consommateurs.**

II. Le texte de la commission spéciale

A l'initiative de votre rapporteur et de votre président, votre commission spéciale a créé un article additionnel afin de prévoir l'établissement d'un **rapport** au Gouvernement et au Parlement **sur le principe de la création d'une centrale des crédits aux particuliers placée sous la responsabilité de la Banque de France.**

Le choix de votre commission a été d'enrichir le FICP par des nouvelles données à caractère personnel plutôt que de créer un nouveau fichier *ex nihilo*, conduisant à faire de ce fichier actuellement « négatif », un **fichier mixte.**

Aussi a-t-elle souhaité que le rapport précise les conditions dans lesquelles pourraient être inscrites au sein du FICP des données à caractère personnel, complémentaires aux informations relatives aux incidents de

paiement caractérisés et aux mesures de surendettement qui y figurent déjà et susceptibles de constituer des **indicateurs de l'état d'endettement des personnes physiques ayant contracté des crédits à la consommation**.

Le but de l'incorporation de ces nouvelles données sera d'assurer une meilleure information des prêteurs sur la solvabilité des emprunteurs.

Votre commission étant particulièrement sensible à ce que la mise en œuvre d'un tel fichier intervienne avec toutes les garanties nécessaires pour que les données personnelles amenées à y figurer soient protégées, elle a requis que le rapport examine comment la mise en place de ces mesures pourra se faire **dans de le respect des principes édictés par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés**.

Ce rapport devra être établi **dans un délai de trois ans** à compter de la promulgation de la présente loi.

Cette durée, même si elle peut paraître à certains comme trop longue, est néanmoins nécessaire pour tenir compte des conditions nouvelles de fonctionnement du FICP, qui devraient pouvoir connaître une mise en œuvre effective à partir de mai 2010.

Il est en effet apparu à votre commission que la transformation du FICP en un fichier mixte exigera une réflexion très approfondie sur :

- les objectifs mêmes assignés à la centrale, dont dépendent étroitement les données qu'elle contiendrait initialement ou à terme¹ ;
- 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.

Votre commission a souhaité en **confier la responsabilité à une instance *ad hoc***, indépendante du Gouvernement comme du Parlement, **qui permette d'associer l'ensemble des parties intéressées par la problématique du fichier**. Ceux de ses membres s'étant rendus à Bruxelles ont en effet observé que le Comité d'accompagnement de la CCP, qui accueille en son sein les mêmes catégories d'institutions et d'associations que celles prévues pour la commission *ad hoc*, a permis d'instaurer entre elles un

¹ En effet, selon qu'on privilégie la recherche d'un meilleur environnement concurrentiel du marché du crédit ou la prévention du surendettement, un tel fichier pourrait être strictement limité à des données de nature financière ou ouvert à la prise en compte de charges de la vie courant bien plus nombreux. C'est tout l'enjeu du débat qui se déroule actuellement en Belgique.

dialogue fructueux. C'est la raison pour laquelle elle a chargé de la confection de ce rapport la **commission temporaire d'évaluation de la loi**, créée à l'initiative de votre rapporteur et de votre président, à l'article 33 A du texte qu'elle vous soumet¹.

Votre commission spéciale a adopté cet article 27 bis (nouveau) ainsi rédigé.

Article 27 ter (nouveau)
(article L. 332-5 du code de la consommation)

Preuve de la consultation du FICP par les établissements de crédit

Commentaire : cet article impose au pouvoir réglementaire de déterminer les modalités selon lesquelles les établissements de crédit peuvent justifier qu'ils ont consulté le FICP.

I. Le droit en vigueur

Si l'article L. 333-4 du code de la consommation définit les règles essentielles gouvernant le fonctionnement du FICP, les modalités pratiques en sont définies au niveau réglementaire.

L'article L. 333-5 du même code prévoit ainsi que les **modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation des informations figurant au FICP** sont définies par un arrêté du ministre chargé de l'économie, pris après avis de la CNIL. L'intervention de la CNIL constitue une garantie importante que les dispositions réglementaires sont de nature à assurer une protection suffisante des données à caractère personnel contenues dans ce fichier.

Sur ce fondement, le règlement n° 90-05 modifié du 11 avril 1990 du comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) a défini des règles précises qui s'imposent tant aux services de la Banque de France qu'aux établissements déclarants.

En particulier, ce texte détermine les conditions dans lesquelles les établissements de crédit peuvent obtenir communication, pour chaque personne recensée, des éléments suivants figurant dans le fichier :

- les incidents de paiement caractérisés et la nature du crédit pour lesquels ils se sont produits ;

¹ Voir infra, le commentaire de l'article 33 A du projet de loi.

- le nombre d'incidents et le nombre d'établissements déclarants ;
- l'existence de mesures conventionnelles ou judiciaires de traitement du surendettement ;
- l'existence d'un jugement de liquidation judiciaire prononcé en Alsace-Moselle ;
- la date à laquelle les informations seront radiées du fichier.

Les établissements de crédit peuvent également recevoir, pour chaque personne concernée, les informations ayant trait à l'existence d'un dossier en cours d'instruction ou en réexamen devant la commission de surendettement ou le juge de l'exécution.

En revanche, faute d'une disposition en ce sens au niveau réglementaire, **il n'existe actuellement aucune « traçabilité » de la consultation du FICP par les établissements de crédit.**

II. Le texte de votre commission spéciale

Votre commission spéciale souligne que les modifications apportées aux finalités et au fonctionnement du FICP par l'article 27 du texte qu'elle vous soumet nécessiteront une adaptation importante du dispositif réglementaire actuel d'application de l'article L. 333-4 du code de la consommation.

Elle insiste pour que ces modifications réglementaires interviennent dans les meilleurs délais afin que le FICP rénové puisse être mis rapidement en état de fonctionner. Elle rappelle à cet égard que le Gouverneur de la Banque de France, M. Christian Noyer a indiqué, devant les membres de votre commission spéciale, qu'une mise en œuvre effective du nouveau dispositif pourrait intervenir en mai 2010. Pour que ce terme soit respecté, encore convient-il que les dispositions réglementaires d'application soient prises dans les premiers mois suivant la publication de la présente loi.

En revanche, votre commission spéciale estime **indispensable que le nouveau fonctionnement du FICP assure, dans des conditions de fiabilité optimale, une traçabilité de la consultation des données du FICP par les établissements de crédit et les organismes octroyant du crédit, en particulier lors de l'octroi d'un nouveau crédit à une personne physique.**

En effet, dès lors que l'article L. 311-9 du code de la consommation, dans sa rédaction issue de l'article 4 du texte adopté par votre commission, impose une obligation de consultation, il convient de définir dans quelle mesure celle-ci a été effectivement respectée.

Aussi, **à l'initiative de votre rapporteur**, votre commission spéciale a-t-elle adopté un article additionnel afin de compléter l'article L. 333-5 du code de la consommation afin d'**imposer au pouvoir réglementaire de**

définir les modalités selon lesquelles les établissements et organismes tenus à consultation pourront justifier qu'ils ont consulté le fichier.

Sur un plan pratique, deux systèmes peuvent être envisagés. Le premier consiste en la délivrance, lors de chaque consultation du FICP, d'un certificat de consultation – qui pourrait prendre une forme électronique – mentionnant la date et l'heure de consultation ainsi que l'identité de la personne dont les données ont été consultées. Le second consiste à laisser aux établissements de crédits eux-mêmes le soin de conserver des données de consultation permettant d'apporter la preuve de l'interrogation du FICP.

Compte tenu de la technicité de la matière, votre commission spéciale a décidé de laisser au pouvoir réglementaire une liberté d'appréciation sur le système le plus adapté en pratique, pour autant qu'il permette d'apporter effectivement la preuve de la consultation du fichier et de respecter les principes énoncées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Votre commission spéciale a adopté cet article 27 ter (nouveau) ainsi rédigé.

Article 27 quater (nouveau)
(article L. 670-6 du code de commerce)

Durée d'inscription au FICP en cas de faillite civile

Commentaire : cet article aligne la durée d'inscription au FICP des mesures relatives à la faillite civile sur celle applicable dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel.

I. Le droit en vigueur

Les articles L. 670-1 et suivants du code de commerce prévoient un régime particulier, appelé « faillite civile », au profit des personnes physiques, domiciliées dans les départements de la **Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin**, qui ne sont ni des agriculteurs, ni des personnes exerçant une activité commerciale, artisanale ou toute autre activité professionnelle indépendante.

Lorsque ces personnes sont de bonne foi et en état d'insolvabilité notoire, elles peuvent bénéficier d'une mesure de liquidation judiciaire de leur patrimoine.

Ce régime dérogatoire s'applique de manière combinée avec celui prévu par les autres dispositions du livre VI du code de commerce relatif aux difficultés des entreprises.

Dans ce cadre, l'article L. 670-6 du code de commerce prévoit que **le jugement prononçant la liquidation judiciaire est mentionné pour une durée de huit ans au FICP** et ne fait pas l'objet d'une mention au casier judiciaire de l'intéressé. Cette durée est aujourd'hui la même que celle retenue lorsque la clôture de la procédure de rétablissement personnel est prononcée par le juge en application de l'article L 332-11 du code de la consommation.

II. Le texte de la commission spéciale

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission spéciale a créé un article additionnel afin d'aligner la durée d'inscription au FICP des mesures relatives à la faillite civile sur celle applicable dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel en vertu de l'article 27 du projet de loi¹.

Compte tenu de la nature similaire des deux procédures, qui aboutissent à l'effacement des dettes du débiteur, il convient en effet de **soumettre la durée d'inscription au titre de la faillite civile à cinq ans**.

Votre commission spéciale a adopté cet article 27 quater (nouveau) ainsi rédigé.

¹ Voir *supra*, le commentaire de l'article 27 du projet de loi.

TITRE V DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

Le titre V définit les conditions d'application des dispositions du projet de loi **en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer soumises au principe de spécialité législative.**

Dans ces territoires, les dispositions législatives ne trouvent en effet à s'appliquer que pour autant que la loi prévoit expressément une telle application. Celle-ci peut par ailleurs faire l'objet de certaines adaptations rendues nécessaires par les contraintes et les spécificités de ces collectivités.

CHAPITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AU CRÉDIT ET À L'ACTIVITÉ D'INTERMÉDIAIRE

Article 28

(articles L. 315-1 et L. 323-1 du code de la consommation)

Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna des dispositions du code de la consommation relatives au crédit et à l'activité d'intermédiaire

Commentaire : cet article rend applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna la plupart des dispositions du livre III du code de la consommation.

I. Le droit en vigueur

Faute de dispositions expresses d'application, les dispositions du livre III du code de la consommation relatives au crédit et aux intermédiaires de crédits **ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.**

II. Le texte du Gouvernement

Le I du texte du Gouvernement rend applicables **en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna** les dispositions suivantes du code de la consommation :

- d'une part, **l'ensemble des règles relatives au crédit à la consommation** (chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation) ;

- d'autre part, les **dispositions relatives aux taux d'intérêts** (articles L. 313-1 à L. 313-6) et au **regroupement de crédits** (article L. 313-15) ;

- enfin, les règles relatives à **l'activité d'intermédiaire** (titre II du livre III).

Les **II** et **III** du texte proposé créent par coordination **deux nouvelles divisions** au sein du code de la consommation **afin de préciser l'applicabilité** de ces dispositions à ces mêmes collectivités.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale estime que l'application des dispositions protectrices du code de la consommation en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna assurera une protection accrue des consommateurs dans ces territoires et apparaît à ce titre tout à fait justifiée.

Elle a repris les dispositions du texte du Gouvernement dans le texte qu'elle vous soumet, en y apportant des rectifications formelles.

<p>Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.</p>
--

CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT

Les articles 29 à 32 visent à rendre applicables dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, moyennant certaines adaptations, les aménagements apportées par le projet de loi aux règles relatives au traitement des situations de surendettement.

Article 29

(article L. 333-6 du code de la consommation)

**Application des dispositions relatives au traitement
des situations de surendettement dans les collectivités d'outre-mer
et en Nouvelle-Calédonie**

Commentaire : cet article rend applicables dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie les aménagements apportés par le projet de loi et certaines lois antérieures aux règles relatives au traitement des situations de surendettement.

I. Le droit en vigueur

Contrairement aux dispositions relatives au crédit ou aux intermédiaires, **les dispositions relatives au traitement des situations de surendettement des personnes physiques sont d'ores et déjà applicables** dans la plupart des collectivités soumises au principe de spécialité législative.

Néanmoins, certaines lois ont récemment modifié ces règles sans rendre ces modifications applicables dans ces collectivités. Cette omission nuit à la cohérence du droit du surendettement et à la protection des débiteurs.

II. Le texte du Gouvernement

Le **I** du texte du Gouvernement modifie l'article L. 333-6 du code de la consommation, relatif aux pouvoirs de l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM). L'IEDOM exerce en effet, dans les départements d'outre-mer, les missions dévolues à la Banque de France en matière de surendettement. Il s'agit, en particulier, de la charge du secrétariat des commissions locales de surendettement.

Le texte ajoute aux départements d'outre-mer aujourd'hui mentionnés (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui constituent des collectivités d'outre-mer soumises à un fort degré d'assimilation législative.

Le **II** du texte proposé **rend applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna les modifications apportées à la procédure de rétablissement personnel, depuis 2003**, par les lois suivantes :

- la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ;
- la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit ;
- la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

En outre, il **rend applicables** dans ces mêmes collectivités **les modifications apportées par le présent projet de loi** aux mesures de traitement des situations de surendettement.

III. Le texte de la commission spéciale

L'extension de l'ensemble des dispositions relatives au surendettement à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna est nécessaire. Votre commission a donc repris dans le texte qu'elle vous soumet le dispositif du Gouvernement.

A l'initiative de votre rapporteur, elle a toutefois veillé à **rendre applicables à ces collectivités les modifications qu'elle a elle-même apportées aux dispositions relatives au surendettement.**

Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.

Article 30

(articles L. 334-1, L. 334-2, L. 334-8, L. 334-9,
L. 334-11 nouveau et L. 334-12 nouveau)

Dispositions d'adaptation relatives à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon

Commentaire : cet article comporte des dispositions adaptant à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon les règles relatives au traitement des situations de surendettement telles que modifiées par le présent projet de loi.

I. Le droit en vigueur

L'application des dispositions relatives aux mesures de traitement des situations de surendettement dans les collectivités d'outre-mer fait l'objet d'adaptations, compte tenu notamment de leur organisation administrative ou judiciaire particulière.

II. Le texte du Gouvernement

Par coordination avec les changements apportés par le présent projet de loi aux règles relatives au surendettement des personnes physiques, le texte

du Gouvernement **modifie les dispositions d'adaptation applicables dans certaines collectivités d'outre-mer.**

Le 1° concerne **Mayotte.**

Le 2° concerne les îles **Wallis et Futuna.**

Le 3° concerne les collectivités de **Saint-Barthélemy et Saint-Martin.**

Erigées en collectivités d'outre-mer en 2007, ces anciennes communes du département de la Guadeloupe dépendaient jusqu'alors de la commission de surendettement de ce dernier département. Le texte proposé insère une nouvelle division et un article L. 334-11 au sein du code de la consommation afin de préciser :

- que les débiteurs domiciliés à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin continueront de relever de la commission de surendettement de Guadeloupe ;

- que les dispositions des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 relatives aux remises de dettes fiscales ne sont pas applicables pour ces collectivités.

Le 4° précise qu'à **Saint-Pierre-et-Miquelon** siège une commission de surendettement. Le directeur d'agence de l'IEDOM en est membre en lieu et place du représentant de la Banque de France.

Il exclut également l'application des dispositions des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 relatives aux remises de dettes fiscales.

III. Le texte de la commission spéciale

Votre commission spéciale a repris dans son texte les dispositions d'adaptation du Gouvernement en y apportant, **sur proposition du rapporteur**, trois modifications tendant en particulier :

- à **donner au juriste et au conseiller en économie sociale et familiale un droit de vote au sein des commissions de surendettement de Mayotte et de Wallis et Futuna.** Il s'agit d'appliquer dans ces collectivités la nouvelle composition donnée aux commissions de surendettement de métropole ;

- à **rendre publics les règlements intérieurs** de ces commissions.

<p>Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.</p>

Article 31

(articles L. 334-4 et L. 334-5 du code de la consommation)

Dispositions d'adaptation relatives à la Nouvelle-Calédonie

Commentaire : cet article comporte des dispositions adaptant à la situation de la Nouvelle-Calédonie les règles relatives au traitement des situations de surendettement telles que modifiées par le projet de loi.

I. Le droit en vigueur

Les articles L. 334-4 et L. 334-5 du code de la consommation adaptent ponctuellement, pour la Nouvelle-Calédonie, les dispositions relatives au traitement des situations de surendettement.

II. Le texte du Gouvernement

Les 1^o et 2^o du texte du Gouvernement modifient l'article L. 334-5 afin d'y apporter des coordinations liées aux modifications apportées par le projet de loi à la procédure devant les commissions de surendettement.

Le 3^o modifie ce même article afin de rendre applicable, en Nouvelle-Calédonie, la liste des biens qui sont exclus de la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel. En effet, l'article 14 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution n'est pas applicable dans ce territoire. Le texte du Gouvernement se borne à reprendre sans changement la substance de cet article¹.

III. Le texte de la commission spéciale

Dans le texte qu'elle vous soumet, votre commission spéciale, à l'initiative de votre rapporteur, a étendu à la commission de surendettement de la Nouvelle-Calédonie les aménagements relatifs à la composition et à la publicité du règlement intérieur des commissions de surendettement métropolitaines.

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Voir supra, le commentaire de l'article 26 du projet de loi.

Article 32
(article L. 334-7 du code de la consommation)

Fonctionnement du FICP en Polynésie française

Commentaire : cet article détermine les règles de fonctionnement du FICP en Polynésie française.

I. Le droit en vigueur

La Polynésie française est compétente en matière de droit civil. Il en résulte que les dispositions relatives aux procédures de surendettement ne lui sont pas applicables.

En revanche, l'article L. 334-7 du code de la consommation comporte des dispositions particulières concernant le FICP en Polynésie française. Ces particularités se traduisent, de manière logique, par l'absence de mentions concernant les procédures de surendettement au sein de ce fichier.

II. Le texte du Gouvernement

Le texte du Gouvernement réécrit l'article L. 334-7 du code de la consommation en lui appliquant l'essentiel des innovations prévues à l'article L. 333-4 du code de la consommation dans sa rédaction proposée par l'article 27 du projet de loi.

III. Le texte de votre commission spéciale

Votre commission a repris le texte proposé par le Gouvernement dans le texte qu'elle vous soumet.

Elle y a néanmoins **apporté, à l'initiative de votre rapporteur, les mêmes aménagements que ceux prévus dans le cadre du régime de droit commun¹.**

Votre commission spéciale a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Voir supra, le commentaire de l'article 27 du projet de loi.

TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

A la suite de l'adoption par votre commission spéciale d'un article 33 A instituant une commission temporaire d'évaluation de la loi, le titre VI du projet de loi comporte trois articles.

Article 33 A

Commission temporaire d'évaluation de la loi

Commentaire : cet article crée une commission temporaire d'évaluation de la loi, pour une durée de trois ans.

I. Le droit en vigueur

Les auditions conduites par votre rapporteur et ses collègues de la commission ont fait apparaître **le manque d'analyses approfondies sur la situation du crédit à la consommation en France et sur le traitement des situations de surendettement.**

Cette situation découle de l'absence d'une volonté réelle d'évaluer l'application des dispositifs juridiques applicables en la matière.

Sans doute le rapport Athling, présenté pour le compte du Comité consultatif du secteur financier (CCSF), a-t-il permis de disposer d'une étude riche d'enseignements sur le crédit renouvelable. Pour autant, son champ d'application est particulièrement étroit et votre commission spéciale n'a guère disposé par ailleurs de données quantitatives et qualitatives fiables pour se déterminer en ayant une vision claire de la situation du crédit en France.

Le dispositif de traitement des situations de surendettement, et plus particulièrement la procédure de rétablissement personnel, a fait, en revanche, l'objet d'une première évaluation dans le cadre d'un comité, présidé par M. Guy Canivet, alors premier président de la Cour de cassation, installé en mai 2004 par MM. Jean-Louis Borloo et Dominique Perben, alors respectivement ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et ministre de la justice, chargé d'« *évaluer l'impact social et institutionnel de la procédure de rétablissement personnel* ». Remis le 30 novembre 2005, le rapport établi par cette instance a préconisé certaines évolutions législatives ou réglementaires afin de lever les « *difficultés d'ordre matériel et juridique* » apparues après quelques mois d'application de la nouvelle procédure.

Toutefois, cette évaluation de la procédure de rétablissement personnel pouvait sembler relativement précoce dans la mesure où celle-ci

n'était entrée en vigueur que quelques mois auparavant. En outre, depuis cette date, aucune donnée qualitative précise ne semble être disponible.

Votre commission spéciale a donc souhaité qu'une évaluation réelle des dispositions du présent projet de loi puisse intervenir dans les prochaines années.

II. Le texte de votre commission spéciale

A l'initiative de votre rapporteur et de votre président, votre commission spéciale a donc inséré un article additionnel afin de créer une **commission temporaire d'évaluation de la mise en œuvre de la présente loi**.

Elle a en effet jugé essentiel d'examiner les effets concrets de l'application des dispositions qu'elle prévoit. Elle attend de ce travail une **vision beaucoup plus complète de la situation du crédit en France et des modifications dans la distribution du crédit induites par les modifications apportées par le projet de loi**.

C'est la raison pour laquelle cette commission devra s'attacher, en particulier :

- à analyser notamment les conditions dans lesquelles les dispositions de la **directive 2008/48/CE** du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédits aux consommateurs **ont été transposées dans les autres Etats membres de l'Union européenne**. La directive ouvrant en effet un certain nombre d'options et l'interprétation à donner à certains de ses dispositifs pouvant donner lieu à certaines discussions, votre commission spéciale a souhaité que cette commission puisse éclairer le Parlement et le Gouvernement sur les orientations prises par les législateurs d'autres Etats membres afin, le cas échéant, de réévaluer la pertinence des choix faits dans le cadre du présent projet de loi ;

- à évaluer l'**impact** sur la **distribution du crédit** aux particuliers et la **prévention du malendettement** des dispositions des articles du texte relatifs au **calcul du taux de l'usure**¹ et à la relance du **microcrédit social**², qui constituent avec l'**acceptation du principe du fichier positif** les **trois nouveaux sujets ouverts par votre commission spéciale** dans le cadre du projet de loi ;

- à évaluer les **effets de la réforme de la procédure de traitement du surendettement des particuliers** prévue aux articles 20 à 32 de celui-ci.

Votre commission spéciale a également souhaité donner à cette commission temporaire une mission de **préfiguration de ce que pourra être une centrale des crédits aux particuliers « à la française »**, sur laquelle elle

¹ Voir supra, le commentaire de l'article 1^{er} A du projet de loi.

² Voir supra, le commentaire de l'article 18 bis du projet de loi.

se prononcera en établissant le **rapport mentionné à l'article 27 bis**¹. La remise de ce rapport mettra fin aux travaux et à l'existence même de cette commission.

Afin d'assurer des travaux lui permettent d'aboutir à une évaluation consensuelle de la situation du crédit en France au terme des trois ans à venir et à une étude objective permettant la mise en œuvre d'une centrale des crédits aux particuliers, votre commission spéciale a souhaité faire figurer parmi les **membres** de cette commission temporaire, dans des conditions définies par décret :

- des **membres des assemblées parlementaires** ;
- des **représentants de l'État** et des **collectivités territoriales** ;
- des représentants des **établissements de crédit** et des organismes accordant un crédit social ;
- des représentants des **associations familiales** ou de **consommateurs**.

A cette liste, votre commission spéciale a ajouté, **sur la proposition du Gouvernement, des représentants de la Banque de France**.

Elle a confié la **présidence** de cet organe *ad hoc* à un **parlementaire**.

Votre commission spéciale a adopté l'article 33 A (nouveau) ainsi rédigé.

Article 33

(articles L. 121-20-12, L. 141-1, L. 313-14 et L. 313-14-1 du code de la consommation ; article L. 341-2 du code monétaire et financier)

Coordinations

Commentaire : cet article apporte diverses coordinations au sein du code de la consommation et du code monétaire et financier afin de prendre en compte les modifications apportées par le présent projet de loi au régime juridique du crédit à la consommation.

I. Le texte du Gouvernement

Le délai de rétractation dont dispose le consommateur lorsqu'il souscrit un contrat de crédit affecté au moyen d'une technique de

¹ Voir supra, le commentaire de l'article 27 bis du projet de loi.

communication à distance est actuellement fixé par l'article L. 121-20-12 du code de la consommation à 14 jours calendaires, sans possibilité pour le consommateur de le réduire. **Le I de cet article ne change rien à ce régime mais modifie la référence** qui était contenue dans cet article pour viser les crédits affectés et procède au nettoyage des mentions rendues inutiles par l'extension du délai de rétractation pour les contrats de crédit à la consommation de 7 à 14 jours.

Les agents de la répression des fraudes disposent d'un pouvoir de saisie de documents et de visite des lieux commerciaux, pouvoirs qui sont nécessaires à la recherche et à la constatation des infractions au droit de la consommation. Les infractions les plus graves qu'il leur appartient de réprimer sont définies à l'article L. 141-1 du code de la consommation. **Le II de l'article 33 modifie donc cet article pour qu'il vise les infractions désormais regroupées dans les sections 9 à 11** du chapitre Ier du titre Ier du Livre III du code de la consommation.

Le III et le IV procèdent aux **coordinations nécessaires dans les articles du code relatifs au crédit hypothécaire rechargeable**. En particulier, le III change la référence de l'article relatif au crédit renouvelable visé à l'article L. 313-14 du code de la consommation, qui pose le principe de l'impossibilité de garantir un crédit renouvelable par une hypothèque rechargeable.

Le V enfin maintient hors du champ de la réglementation du démarchage bancaire et financier les démarches effectuées pour le compte d'un établissement de crédit en vue de proposer un crédit affecté, en adaptant la rédaction de l'article L. 341-2 du code monétaire et financier.

II. Le texte de votre commission spéciale

Cet article se bornant à procéder à des coordinations indispensables à l'intelligibilité des dispositions modifiées du code de la consommation, votre commission n'y a apporté que des rectifications formelles.

<p>Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.</p>
--

Article 34

Entrée en vigueur

Commentaire : cet article précise les conditions d'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi.

I. Le texte du Gouvernement

A. Une application différée des nouvelles règles relatives au crédit à la consommation

La **directive sur le crédit aux consommateurs fixe au 12 mai 2010** la date à laquelle les États membres devront avoir achevé le processus de transposition. En conséquence, le I. de cet article fixe au 12 mai 2010 la date à laquelle entreront en application les nouvelles dispositions relatives au crédit à la consommation contenues dans la loi, y compris celles qui concernent l'outre-mer, ainsi que les dispositions connexes.

Il **reste donc moins d'un an au Parlement** pour achever les différentes lectures nécessaires pour parvenir à l'adoption définitive de ce texte. Certains membres de la commission ont exprimé leur inquiétude sur la tenue d'un tel calendrier, d'autant que ce texte n'étant pas examiné selon la procédure accélérée, il pourrait y avoir deux lectures dans chaque Assemblée. Toutefois, **le Gouvernement a réaffirmé, avec les réserves d'usage, devant votre commission, sa conviction que ces délais seraient tenus.**

Notons par ailleurs que, pour une transposition complète de la directive, les **décrets d'application de la loi devront également être publiés au plus tard le 12 mai 2010. Votre président et votre rapporteur seront particulièrement attentifs à vérifier que l'exercice du pouvoir réglementaire sera préparé en amont pour respecter ce délai impératif.**

Les **II et III prévoient une application plus rapide de plusieurs dispositions de la loi aux crédits renouvelables.** Ainsi un décret interviendra pour que les nouvelles dispositions relatives aux explications fournies à l'emprunteur et à l'évaluation de sa solvabilité, aux conditions de formation du contrat, à son contenu, et à ses règles d'exécution soient applicables aux contrats de crédit renouvelable en cours.

Outre une application anticipée pour les crédits renouvelables, cet article prévoit également, dans un souci de protection du consommateur, une application à compter de l'entrée en vigueur de la loi des dispositions relatives à l'information de l'emprunteur en cas de modification du taux débiteur ainsi que de celles relatives à l'obligation d'informer régulièrement par écrit l'emprunteur en matière d'autorisations de découvert en compte et dans les cas de dépassement de découvert autorisé.

B. Une application plus rapide des dispositions sur le surendettement

Le IV du texte du Gouvernement précise que ses **dispositions relatives au traitement du surendettement entreront en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant la publication de la loi**, à l'exception des dispositions autorisant désormais la Banque de France à remettre aux personnes surendettées, à leur demande, copie de leur fiche FICP, qui entreront elles immédiatement en vigueur.

Il précise aussi le régime applicable aux personnes engagées dans une procédure de surendettement à la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

A cet égard, la solution trouvée est assez simple : **tous les dossiers de surendettement en cours seront traités selon la nouvelle procédure**. Toutefois, et conformément à une exigence de sécurité juridique, **deux précisions** sont apportées par le texte du Gouvernement :

- si le juge a été saisi par la commission de surendettement aux fins d'homologuer ses recommandations, de statuer sur une contestation de celles-ci, ou a été saisi aux fins d'ouvrir une procédure de rétablissement personnel avant l'entrée en vigueur de la loi, il se prononcera selon l'ancienne loi ;

- les appels ou pourvois en cassation seront formés, instruits et jugés selon les règles anciennes si le prononcé de la décision de première instance est intervenu avant le premier jour du quatrième mois qui suit la publication de la loi.

II. Le texte de votre commission spéciale

Consciente de la nécessité de prévoir une entrée en vigueur différée des dispositions du présent projet de loi, compte tenu de la nécessité d'adapter le dispositif réglementaire ainsi que les pratiques en matière de distribution du crédit à la consommation et de traitement des situations de surendettement, votre commission spéciale a maintenu, dans le texte qu'elle vous soumet, le dispositif proposée par le Gouvernement. Elle y a néanmoins apporté des rectifications formelles.

<p>Votre commission spéciale a adopté cet article avec des modifications formelles.</p>
--

Puis, la commission spéciale a adopté l'ensemble du projet de loi dans le texte qu'elle soumet au Sénat.

ANNEXE I

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel avant l'article 1^{er}

Amendement présenté par Mme Muguette Dini

La formation à la gestion du budget familial s'inscrit dans le cadre des programmes nationaux de formation prévus par l'article L. 311-1 du code de l'éducation nationale dans les conditions fixées par voie réglementaire. »

Article additionnel après l'article 1^{er}

Amendement présenté par Mmes Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après l'article 1, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

« Après l'article L. 311-2 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-2-1 ainsi rédigé :

Art. L.311-2-1. – Il est interdit de proposer sous quelque forme que ce soit des lots promotionnels liés à l'acceptation d'une offre préalable d'opération de crédit. »

Article 2

Amendement présenté par Mme Brigitte Bout

Après le neuvième alinéa il est inséré 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 »

Article 2

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après le neuvième alinéa il est inséré un nouvel alinéa :

« 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. »

Article 2

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après le neuvième alinéa il est inséré un nouvel alinéa :

« 7° Le taux de l'usure. »

Article 2

Amendement présenté par Mmes Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après le septième alinéa (6°) du texte proposé par cet article pour l'article L. 311-4 du code de la consommation, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

7° le coût total du crédit

Article 2

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Compléter in fine le texte proposé par cet article pour l'article L. 311-4 du code de la consommation par un nouvel article :

« Après l'article L. 311-4 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-4-1 ainsi rédigé :

Art. L.311-4-1. – La publicité pour les opérations visées à l'article L. 311-2 ne peut comporter de mention qui inviterait à penser que la situation de l'emprunteur serait améliorée par la souscription desdites opérations. »

Article additionnel avant l'article 4

Amendement présenté par M. Michel Mercier et plusieurs de ses collègues

Avant l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 313-6 du code monétaire et financier, il est inséré une division ainsi rédigée :

« Sous-section 4

« Répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels

« Art. L. 313-6-1. - Il est institué un répertoire national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré par la Banque de France. Il est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Les établissements de crédit visés par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit ainsi que les services financiers de La Poste sont tenus de déclarer à la Banque de France les principales caractéristiques des crédits accordés à chaque emprunteur, et notamment le montant, le taux effectif global et l'échéancier de remboursement.

« Les établissements prêteurs transmettent à la Banque de France les modifications des conditions du crédit.

« L'inscription est conservée pendant toute la durée d'exécution du contrat.

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

« Les établissements de crédit et les services financiers susvisés ne peuvent consulter ce fichier à d'autres fins que l'examen de la solvabilité du souscripteur. Ils ne peuvent en aucun cas conserver les informations ainsi obtenues dans un fichier automatisé.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements de crédit et aux services financiers susvisés, des informations nominatives contenues dans le fichier à la demande de ceux-ci avec l'accord écrit préalable du souscripteur.

« Un arrêté du ministre chargé des finances, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du comité visé à l'article L. 614-1, fixe notamment les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces informations.

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

« Des décrets en Conseil d'État déterminent les conditions d'application de cet article. »

Article 4

Amendement présenté par Mme Brigitte Bout

Dans l'alinéa 7 de cet article,

les mots « veille à ce que l'emprunteur reçoive » sont remplacés par les mots :

« fournit à l'emprunteur »

Article 4

Amendement présenté par M. Michel Mercier et plusieurs de ses collègues

Après les mots « à partir », rédiger ainsi la fin de la première phrase de l'article L. 311-9 du code de la consommation modifié par le III de cet article,

« du fichier prévu à l'article L. 313-6-1 du code monétaire et financier. »

Article 4

Amendement présenté par Mme Brigitte Bout

Dans l'alinéa 8 de cet article,
les mots «d'un nombre suffisant d'informations y compris des informations
fournies » sont remplacés par les mots :
« des informations et des justificatifs fournis »

Article 4

**Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste,
apparentés et rattachés**

Dans huitième alinéa 8 de cet article, remplacer les mots :
« d'un nombre suffisant d'informations y compris des informations fournies »
par les mots :
« des informations et des justificatifs fournis »

Article 4

Amendement présenté par M. Claude Biwer

A l'article L. 311-9 du code de la consommation inséré par le III de cet article,
après les mots «à la demande du prêteur» ajouter par les mots :
« et notamment par la communication des trois derniers relevés mensuels du
compte bancaire où figurent les ressources et les charges de l'emprunteur »

Article 4

**Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste,
apparentés et rattachés**

Compléter in fine le quatrième alinéa du III de cet article par les mots
suivants :
« et le répertoire national des crédits aux particuliers recensant les crédits
accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels prévu à l'article
L. 313-6-1 du code de la consommation. »

Article 4

Amendement présenté par Mme Brigitte Bout

Dans l'alinéa 9 de cet article,
à la deuxième phrase, le mot « éléments » est remplacé par le mot
« justificatifs »

Article 4

**Amendement présenté par M. Michel Mercier
et plusieurs de ses collègues**

Après la deuxième phrase de l'article L. 311-10 du code de la consommation
modifié par le III de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Pour établir cette fiche, le prêteur consulte le répertoire prévu à l'article L.
313-6-1 du code monétaire et financier

Article 4

**Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste,
apparentés et rattachés**

Après le dernier alinéa de cet article, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

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

Art. L. 311-10-1. – Lorsque l'emprunteur souhaite souscrire un crédit affecté
ou un crédit ayant une finalité spécifique, l'établissement de crédit ne peut exciper du
montant du prêt sollicité pour refuser ledit crédit et proposer en lieu et place une
opération de crédit visé à l'article L. 311-16 du présent code. »

Article 5

Amendement présenté par Mme Brigitte Bout

Supprimer l'alinéa 19.

Article 5

**Amendement présenté par M. Michel Mercier
et plusieurs de ses collègues**

Dans le 4° du D du II de cet article, remplacer le mot « sept » par le mot «
quatorze »

Article 5

Amendement présenté par Mme Brigitte Bout

Dans le deuxième alinéa de l'article L. 311-9 du code de la consommation lequel devient l'article L. 311-16, la première phrase est complétée par les mots suivants :

« laquelle doit être acceptée par écrit par l'emprunteur. »

Article 5

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Compléter le deuxième alinéa du D du II de l'article 5 par les mots suivants :

« laquelle doit être acceptée par écrit par l'emprunteur. »

Article 5

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Remplacer les trois derniers alinéas du texte proposé par le G de cet article pour insérer L. 311-17 du code de la consommation par un alinéa unique ainsi rédigé :

« Les cartes dites de fidélité ainsi que tout support proposé ou distribué dans les surfaces de vente ayant pour but d'accorder un avantage commercial ou professionnel au consommateur en considération du volume de ses achats ne peuvent servir de carte de crédit ou de réserve d'argent. »

Article 5

Amendement présenté par M. Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après le dernier alinéa de cet article, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

« Après l'article L. 311-17 du code de la consommation, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

Art. L. 311-17-1. – Un contrat de vente ou de prestation de services ne peut être subordonné à l'obligation de conclure un contrat de crédit. »

Article additionnel après l'article 5

Amendement présenté par M. Claude Biwer

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le 1^{er} alinéa de l'article L. 313-3 du code de la consommation, remplacer les mots « de plus du tiers » par les mots « de plus du dixième »

Article additionnel après l'article 8

Amendement présenté par Mme Brigitte Bout

Dans le premier alinéa de l'article L. 313-3 du code de la consommation, les mots « de plus du tiers » sont remplacés par les mots suivants :

« de plus du cinquième »

Article additionnel après l'article 10

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après l'article 10, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article L. 313-3 du code de la consommation est ainsi rédigé :

« Constitue un prêt usuraire tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est consenti, le taux des prêts sur le marché interbancaire à douze mois multiplié par un coefficient déterminé par décret après avis du Conseil national du crédit et compris entre deux et sept. »

Article additionnel après l'article 10

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après l'article 10, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

Après l'article L. 313-6 du code de la consommation, il est inséré un nouvel article ainsi rédigé :

« Art. L. 313-6-1. – Le taux variable d'un contrat de prêt ne peut excéder, à tout moment de son exécution, un plafond correspondant au niveau mensuel moyen des taux des contrats de prêt à taux fixes conclus par l'établissement de crédit pour une durée de vingt ans au cours du mois considéré.

« Les perceptions excessives au regard de l'alinéa précédent sont imputées de plein droit sur les intérêts normaux alors échus et subsidiairement sur le capital de la créance. »

Article 14

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Remplacer le troisième alinéa du texte proposé par 1° de cet article par l'alinéa suivant :

« Lorsque le prêteur n'a pas respecté les obligations fixées aux articles L. 311-8 à L. 311-10, il est déchu du droit aux intérêts en totalité et ne peut exercer de procédure de recouvrement à l'encontre de l'emprunteur défaillant, ou toute personne physique ou morale s'étant portée caution. »

Article 14

Amendement présenté par MM. Michel Mercier, Claude Biwer, Mme Muguette Dini et les membres du groupe UC

Compléter ainsi le deuxième alinéa de l'article L. 311-47 du code de la consommation modifié par le 1° de cet article :

« Le prêteur ne peut exercer de procédure de recouvrement à l'encontre de l'emprunteur défaillant, ou de toute personne physique ou morale s'étant portée caution, sauf si l'emprunteur a, en connaissance de cause fait des fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir un crédit. »

Article additionnel après l'article 17

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

L'article L. 312-1-1 du code monétaire et financier est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les établissements de crédit adressent chaque année, au mois de janvier, à l'Autorité de la concurrence un document récapitulatif du montant moyen, par personne physique n'agissant pas pour des besoins professionnels, des sommes perçues par l'établissement de crédit lors de l'année civile précédente. Ce récapitulatif distingue le coût unitaire de chaque catégorie de produits ou services liés à la gestion du compte de dépôt. Ces données sont annexées au rapport annuel de cette autorité administrative indépendante. »

Article additionnel après l'article 17

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

I. Les établissements de crédit mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier passibles de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu ou d'un impôt équivalent, ayant leur siège dans un État membre de la Communauté

européenne, ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt au titre d'avances remboursables assorties d'un taux d'intérêt dont le plafond est fixé par décret.

Le montant de l'avance remboursable consentie, sur une durée maximale de 120 mois, à des personnes physiques dont les ressources sont inférieures à un seuil fixé par le même décret, ne peut excéder 3 000 € par foyer fiscal.

II. Cette disposition n'est applicable qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.

III. Les conséquences financières pour l'Etat résultant de la création du crédit d'impôt pour les établissements de crédits qui octroient un crédit social aux emprunteurs sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

Article additionnel après l'article 17

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après l'article 17, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article 2422 du code civil est abrogé.

II. – L'article L. 313-14 du code de la consommation est ainsi rédigé :

« Art. L. 313-14. – Les dispositions de la présente section s'appliquent aux opérations de crédit consenties à titre habituel par toute personne physique ou morale relevant des dispositions du chapitre Ier relatif au crédit à la consommation. »

Article 21

Amendement présenté par M. Laurent Béteille

A l'art. L. 331-3-1, les mots « la décision déclarant la recevabilité de la demande » sont remplacés par les mots « le dépôt du dossier »

Article 23

Amendement présenté par M. Laurent Béteille et Mme Brigitte Bout

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

7° Après l'article L. 331-11, il est rétabli un article L. 331-12 ainsi rédigé :

« Art. L. 331-12.- Les mesures dont le débiteur bénéficie en application des articles L. 331-7, L. 331-7-1, L. 331-7-2 et L. 331-7-3 ou au titre du rétablissement personnel profitent à son conjoint, engagé solidairement avec lui en application de l'article 220 du code civil. »

Article 27

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

I. Compléter in fine cet article par un nouveau paragraphe ainsi rédigé :

II. Le gouvernement remet au Parlement, avant le 12 mai 2011, un rapport évaluant la réforme du fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers prévus à l'article L. 333-4 du code de la consommation, mise en œuvre par la loi de réforme du crédit à la consommation.

II. Par conséquent, faire précéder le premier alinéa de l'article du chiffre : I

Article additionnel après l'article 27

Amendement présenté par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés

Après l'article 17 insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. 313-6-1. – Il est institué un répertoire national des crédits aux particuliers recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré par la Banque de France. Il est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Les établissements de crédit visés par l'article L. 511-1 du code monétaire et financier sont tenus de déclarer à la Banque de France les principales caractéristiques des crédits visés au premier alinéa. L'inscription est conservée pendant toute la durée d'exécution du contrat.

« La Banque de France est seule habilitée à centraliser les informations visées au premier alinéa. Elle est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements de crédit, de l'évaluation de la solvabilité d'un consommateur résultant des informations nominatives contenues dans le fichier, dès lors que ces établissements sont en mesure de prouver que le consommateur leur a demandé un prêt pour des besoins non professionnels.

« Il est interdit à la Banque de France ainsi qu'aux établissements de crédit de remettre à quiconque copie, sous quelque forme que ce soit, des informations contenues dans le répertoire, sauf à l'intéressé lorsqu'il exerce son droit d'accès conformément à l'article 35 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Les établissements de crédit ne peuvent consulter ce répertoire à d'autres fins que l'examen de la solvabilité de l'emprunteur. Ils ne peuvent en aucun cas conserver les informations ainsi obtenues dans un fichier automatisé.

« La mise en place et le fonctionnement de ce répertoire sont assurés par une contribution des établissements de crédit, au prorata des consultations opérées.

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

« Les conditions d'application de cet article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. AUDITIONS DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Mercredi 29 avril 2009 et mercredi 27 mai :

- **Mme Christine Lagarde**, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et **M. Martin Hirsch**, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et haut commissaire à la jeunesse.

II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR ET DES MEMBRES DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Mercredi 6 mai 2009 :

- *Banque de France* : **M. Pierre-Olivier Cousseran**, directeur des statistiques monétaires et financières, **Mme Sylvie Perret**, directrice adjointe des relations entre particuliers et sphère financière, **M. Edouard Fernandez-Bollo**, secrétaire général adjoint de la *Commission bancaire*, et **Mme Véronique Bensaid**, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur ;

- **Mme Pierrette Crosemarie**, rapporteure d'un avis de la section des finances du *Conseil économique, social et environnemental (CESE)* sur le surendettement des particuliers (octobre 2007) ;

- **M. Jean-Paul Delevoye**, *Médiateur de la République*.

Jeudi 7 mai 2009 :

- **M. Guy Raymond**, professeur honoraire à la faculté de droit et des sciences sociale de Poitiers ;

- *Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)* : **MM. Gilles Cossic**, directeur des assurances de personnes, **Philippe Poiget**, directeur des affaires juridiques, fiscales et de la concurrence, **Thomas Chardonnel** et **Jean-Paul Laborde**, responsable des affaires parlementaires ;

- **M. Thierry Demier**, président d'*Experian France et Belgique*, société spécialisée dans les centrales de crédit, et **M. Richard Boutet**, directeur de relations institutionnelles ;

- **M. Pierre Blanc**, associé d'*Athling*, cabinet de conseil ayant réalisé un rapport sur le crédit renouvelable pour le compte du *Comité consultatif du secteur financier (CCSF)*.

Mercredi 13 mai 2009 :

- *Fédération bancaire française (FBF)* : **M. Rémi Steiner**, directeur du département "Banque de détail et banque à distance", **Mme Séverine de Compreignac**, responsable des relations institutionnelles, **MM. Patrick Stocker et Pierre Bocquet**, conseillers au département « Banque de Détail et Banque à Distance », **Mme Estelle Toullec**, chargée des relations avec le Parlement ;

- **M. Jean-Pierre Demahis**, président de l'*Association française des intermédiaires bancaires (AFIB)*, et **M. Hervé Wignolle**, président du *Syndicat des intermédiaires en opérations de banque (SIOB)* ;

- **M. Jérôme Bédier**, président de la *Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)*, **M. Claude Boule**, président exécutif de l'*Union du grand commerce de centre ville (UCV)*, et **Mme Fanny Favorel Pige**, secrétaire générale du *Conseil du commerce de France (CCF)* ;

- **M. Thibault Lanxade**, président-directeur général d'*AQOBA*, et **MM. Pierre Dufour et Julien Pagézy**.

Jeudi 14 mai 2009 :

Tables rondes

• **Associations de consommateurs :**

- *Association de défense d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC)* : **M. Christian Huard**, secrétaire général, et **Mme Anne Petit**, chargée de mission "*Affaires bancaires*" ;

- *Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC)* : **Mme Valérie Gervais**, secrétaire générale, et **M. Hervé Mondange**, juriste ;

- *Association française des usagers des banques (AFUB)* : **M. Serge Maître**, président, et **Mme Marie-Anne Jacquot**, chef du service juridique ;

- *Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV)* : **Mme Frédérique Pfunder**, chargée de mission ;

- *Confédération syndicale des familles (CSF)* : **Mme Elsa Cohen**, responsable du pôle consommation ;

- *Familles rurales* : **Mme Sonia El Heit**, chargée de mission ;

- *UFC Que Choisir* : **Mmes Nicole Pérez**, administratrice nationale, et **Vanessa Dagand**, chargée de mission "*Banques*".

• **Etablissements financiers :**

- *Association française des sociétés financières (ASF)* : **Mme Françoise Palle-Guillabert**, déléguée générale ;

- *Banque Accord* : **M. Jérôme Guillemard**, président, **M. Jean-Pierre Viboud**, directeur général, **Mme Eva Kastler**, directeur financier, **M. Pierre Antoine**, directeur "Risque France", et **Mme Véronique Robeaux**, chargée de mission ;

- *BNP Paribas personal finance (CETELEM)* : **MM. Yves Gaudin**, directeur général délégué, et **François Langlois**, directeur des relations institutionnelles ;

- *COFIDIS* : **M. Thomas de Bourayne**, directeur général France ;

- *DIAC* : **M. Eric Spielrein**, administrateur-secrétaire général ;

- *Groupe Casino* : **M. Jean Kimpe**, directeur des relations extérieures ;

- *LaSer (COFINOGA)* : **MM. Philippe Lemoine**, président-directeur général, et **Jean-Yves Godard**, direction des relations extérieures ;

- *Banque S2P Pass* : **MM. Frédéric Mazurier**, directeur administratif et financier, et **Philippe Nasse**, consultant, délégué général honoraire de l'ASF ;

- *SOFINCO/FINAREF* : **MM. Guiral de Raffin**, directeur général adjoint, et **Nicolas Pécourt**, directeur des études de *SOFINCO*.

Mardi 19 mai 2009 :

- **M. Paul Loridant**, secrétaire général de l'*Observatoire de la micro-finance de la Banque de France* et membre du *Comité d'orientation du Fonds de cohésion sociale (COFCS)* ;

- **Mme Maria Nowak**, présidente de l'*Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)*, **M. Jean-Louis Kiehl**, président de la *Chambre régionale du surendettement social (CRESUS)*, et **M. Christian Raéis**, vice-président, et **M. Alain Bernard**, responsable de la mission économie solidaire du *Secours catholique* ;

- Membres de la *Commission de surendettement de l'Essonne* : **M. Philippe Martineau**, directeur départemental de la *concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF)*, président délégué de la commission par délégation du Préfet de l'Essonne, **Mme Françoise Guilloux**, receveur percepteur à la Trésorerie générale de l'Essonne, vice-président délégué de la commission, **Mme Brigitte Schneider**, responsable du service des particuliers à la *succursale d'Evry de la Banque de France*, chargée du secrétariat de la commission, **M. Pierre Ferrandini**, directeur divisionnaire à la *direction départementale des services fiscaux (DDSF)*, **Mme Geneviève Cottin**, inspecteur à la *DDSF*, et **M. Jean-Luc Aubanel**, directeur départemental de la *succursale d'Evry de la Banque de France* ;

- **Mme Stéfanie Kass-Danno**, co-présidente de l'*Association nationale des juges d'instance (ANJI)* et juge d'instance à St Pol sur Ternoise (TGI d'Arras).

Mercredi 20 mai 2009 :

- *Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)* :
M. Jean-Paul Amoudry, commissaire chargé du secteur "Banques et crédit",
et **M. Guillaume Desgens-Pasanau**, chef du service des affaires juridiques ;

- **M. Lionel Stoleru**, ancien ministre ;

- *Conférence permanente des caisses de crédit municipal* :
MM. Bernard Candiard, secrétaire général, directeur général du *Crédit municipal de Paris*,
Pierre Bergeron, directeur du *Crédit municipal de Lyon*,
Guy Poirier, directeur du *Crédit municipal de Bordeaux* ;

- **M. Nicolas Bouzou**, professeur d'économie à l'université de Paris VII,
maître de conférences à l'IEP de Paris et directeur de la société ASTERES.

III. AUDITIONS DU RAPPORTEUR ET D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION SPÉCIALE¹ ORGANISÉES À BRUXELLES

Lundi 25 mai 2009 :

- **SE M. Dominique Boché**, ambassadeur de France en Belgique,
MM. Pierre Lebovics, ministre conseiller, et **René Marty**, chef de la mission économique ;

- *Banque nationale de Belgique* : **M. Jean Hilgers**, membre du comité de direction, trésorier, responsable de la *Centrale des crédits aux particuliers*,
et **M. Luc Dufresne**, conseiller de la direction, chef du département "Informations micro-économiques" ;

- **M. Adriaan Meirsmann**, conseiller "Cellule protection du consommateur" de M. Paul Magnette, ministre du climat et de l'énergie, chargé de la protection des consommateurs, **M. Johan Van Lysebettens**, conseiller "Règlementations financières et comptables – Crédit et endettement" à la direction générale de la régulation et de l'organisation du marché du service public fédéral de l'économie, des PME, des classes moyennes et de l'énergie ;

- *Parlementaires* : **M. Hugo Vandenberghe**, sénateur, vice-président du Sénat de Belgique, **M. Wouter Beke**, sénateur, président de la commission des finances du Sénat, **Mme Karine Lalieux**, député, et **Mme Christiane Vienne**, sénateur ;

- *Associations de consommateurs* : **Mme Françoise Domont-Naert**, responsable du pôle "Information légale, économique et financière internationale" de *Test-Achat*, et **MM. Thibault Willaert** et **Alexis Moerenhout**, représentants du *Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs (CRIOC)* ;

¹ Cette délégation était composée de MM. Laurent Bêteille, vice-président, Philippe Dominati, rapporteur, et Claude Biwer, vice-président, et de Mmes Nicole Bricq, vice-présidente, et Brigitte Bout.

– *Etablissements financiers* : **MM. Bernard Beyens**, président sortant de l'*Union professionnelle du crédit* (UPC), General Counsel de *Citibank Belgium*, **Dominique Charpentier**, membre du comité de direction de l'UPC, CEO *Atradius Belgium*, et **Frans Meel**, conseiller "Crédit à la consommation" de l'UPC.

IV. CONTRIBUTION ÉCRITE

– **M. le Recteur Serge Guinchard**, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas (Paris 2), président de la commission sur la répartition des contentieux, sur le rapport remis au Garde des Sceaux le 30 juin 2008 : « *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée* ».

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
Code de la consommation	Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation TITRE I ^{ER} CRÉDIT À LA CONSOMMATION CHAPITRE I ^{ER} DÉFINITIONS ET CHAMP D'APPLICATION	Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation TITRE I ^{ER} CRÉDIT À LA CONSOMMATION CHAPITRE I ^{ER} DÉFINITIONS ET CHAMP D'APPLICATION
<p>Art.L. 313-3. - Constitue un prêt usuraire tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est consenti, de plus du tiers, le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements de crédit pour des opérations de même nature comportant des risques analogues, telles que définies par l'autorité administrative après avis du Comité consultatif du secteur financier.</p>		<p><u>L'article L. 313-3 du code de la consommation est ainsi complété :</u></p>
		<p><u>I. – Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</u></p>
		<p><u>« Les catégories d'opérations pour les prêts aux particuliers n'entrant pas dans le champ d'application des articles L. 312-1 à L. 312-3 sont définies à raison du montant des prêts. »</u></p>
<p>Les crédits accordés à l'occasion de ventes à tempérament sont, pour l'application de la présente section, assimilés à des prêts conventionnels et considérés comme usuraire dans les mêmes conditions que les prêts d'argent ayant le même objet.</p>		<p><u>II. - Après le troisième alinéa, il est inséré quatre alinéas ainsi rédigés :</u></p>
<p>Les conditions de calcul et de publicité des taux effectifs moyens visés au premier alinéa sont fixées par la voie réglementaire.</p>		<p><u>« Des mesures transitoires, dérogeant aux alinéas précédents, peuvent être mises en œuvre par le ministre chargé</u></p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

Les dispositions du présent article et celles des articles L. 313-4 à L. 313-6 ne sont pas applicables aux prêts accordés à une personne physique agissant pour ses besoins professionnels ou à une personne morale se livrant à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle non commerciale.

(Cf. infra Article 9)

(Cf. infra Article 5)

(Cf. infra Article 7)

(Cf. infra Article 6)

de l'économie, sur proposition motivée du Gouverneur de la Banque de France, pour une période ne pouvant excéder huit trimestres consécutifs, en cas de :

« - variation d'une ampleur exceptionnelle du coût des ressources des établissements de crédit ;

« - modifications de la définition des opérations de même nature mentionnées au premier alinéa.

« Un comité, présidé par le Gouverneur de la Banque de France, est chargé de suivre et d'analyser, notamment au regard du mode de fixation des taux de l'usure, le niveau et l'évolution des taux d'intérêt des crédits aux particuliers. Le comité examine également les modalités de financement des établissements de crédit et analyse le niveau, l'évolution et les composantes de leurs marges. Outre le Gouverneur de la Banque de France, le comité comprend deux parlementaires et le directeur général du Trésor et de la politique économique. Il se réunit à l'initiative de son président au moins une fois par trimestre. Il établit un rapport annuel qui est remis au Parlement et au Gouvernement. »

Article 1^{er} B (nouveau)

Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation est ainsi modifié :

1° Les articles L. 311-6, L. 311-7 et L. 311-7-1 deviennent respectivement les articles L. 311-27 à L. 311-29 ;

2° L'article L. 311-9 devient l'article L. 311-16 ;

3° L'article L. 311-9-1 devient l'article L. 311-26 ;

4° L'article L. 311-12 devient

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
(Cf. infra Article 6)		<u>l'article L. 311-19 ;</u> <u>5° L'article L. 311-14 devient l'article L. 311-20 ;</u>
(Cf. infra Article 5)		<u>6° Les articles L. 311-15 à L. 311-17 deviennent les articles L. 311-13 à L. 311-15 ;</u>
(Cf. infra Article 10)		<u>7° Les articles L. 311-20 à L. 311-25 deviennent les articles L. 311-31 à L. 311-36 ;</u>
(Cf. infra Article 10)		<u>8° L'article L. 311-25-1 devient l'article L. 311-38 ;</u>
(Cf. infra Article 10)		<u>9° Les articles L. 311-26 à L. 311-28 deviennent les articles L. 311-39 à L. 311-41 ;</u>
(Cf. infra Article 7)		<u>10° L'article L. 311-29 devient l'article L. 311-22 ;</u>
(Cf. infra Article 7)		<u>11° L'article L. 311-30 devient l'article L. 311-24 ;</u>
(Cf. infra Article 7)		<u>12° L'article L. 311-31 devient l'article L. 311-25 ;</u>
(Cf. infra Article 7)		<u>13° L'article L. 311-32 devient l'article L. 311-23 ;</u>
(Cf. infra Article 14)		<u>14° Les articles L. 311-33 à L. 311-35 deviennent les articles L. 311-47 à L. 311-49 ;</u>
(Cf. infra Article 15)		<u>15° L'article L. 311-37 devient l'article L. 311-50 ;</u>
<p>Art. L. 311-8. - Les opérations de crédit visées à l'article L. 311-2 sont conclues dans les termes d'une offre préalable, remise en double exemplaire à l'emprunteur et, éventuellement, en un exemplaire aux cautions. La remise de l'offre oblige le prêteur à maintenir les conditions qu'elle indique pendant une durée minimale de quinze jours à compter de son émission.</p>		<u>16° Les articles L. 311-8, L. 311-10, L. 311-11, L. 311-13, L. 311-18, L. 311-19 et L. 311-36 sont abrogés.</u>
<p>Art. L. 311-10. - L'offre préalable :</p>		
<p>1° Mentionne l'identité des parties et, le cas échéant, des cautions ;</p>		
<p>2° Précise le montant du crédit et éventuellement de ses fractions</p>		

Textes en vigueur

périodiquement disponibles, la nature, l'objet et les modalités du contrat, y compris, le cas échéant, les conditions d'une assurance ainsi que le coût total ventilé du crédit et, s'il y a lieu, son taux effectif global ainsi que le total des perceptions forfaitaires demandées en sus des intérêts en ventilant celles correspondant aux frais de dossiers et celles correspondant aux frais par échéance ;

3° Rappelle les dispositions des articles L. 311-15 à L. 311-17 et L. 311-32 et, s'il y a lieu, des articles L. 311-20 à L. 311-31, L. 313-13, et reproduit celles de l'article L. 311-37 ;

4° Indique, le cas échéant, le bien ou la prestation de services financé.

Art. L. 311-11. - Pour les opérations à durée déterminée, l'offre préalable précise en outre pour chaque échéance le coût de l'assurance et les perceptions forfaitaires éventuellement demandées ainsi que l'échelonnement des remboursements ou, en cas d'impossibilité, le moyen de les déterminer.

Art. L. 311-13. - L'offre préalable est établie en application des conditions prévues aux articles précédents selon l'un des modèles types fixés par le comité de réglementation bancaire, après consultation du Conseil national de la consommation.

Art. L. 311-18. - Lorsqu'un acte de prêt, établi en application des articles L. 311-8 à L. 311-13, est passible du droit de timbre de dimension, seul l'exemplaire conservé par le prêteur est soumis à ce droit.

Art. L. 311-19. - Les délais, fixés au présent chapitre, qui expireraient normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, sont prorogés jusqu'au premier jour ouvrable suivant.

Art. L. 311-36. - Les infractions aux dispositions des décrets mentionnés au deuxième alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 55-585 du 20 mai 1955 relatif aux ventes à crédit seront punies d'une amende de 30 000 Euros.

Livre III : Endettement

Texte du projet de loi

Article 1^{er}

La section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation

Texte de la commission

Article 1^{er}

La section 1 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
Titre I ^{er} : Crédit Chapitre I ^{er} : Crédit à la consommation Section 1 : Champ d'application	est remplacée par les dispositions suivantes : « Section 1 « Définitions et champ d'application	consommation est ainsi rédigée : [Division et intitulé sans modification]
Art. L. 311-1. – Au sens du présent chapitre, est considérée comme :	« Art. L. 311-1. – Au sens du présent chapitre, sont considérés comme :	« Art. L. 311-1. – Sans modification
1° Prêteur, toute personne qui consent les prêts, contrats ou crédits visés à l'article L. 311-2 ;	« 1° Prêteur, toute personne qui consent ou s'engage à consentir un crédit mentionné à l'article L. 311-2 dans le cadre de l'exercice de ses activités commerciales ou professionnelles ;	
2° Emprunteur, l'autre partie aux mêmes opérations.	« 2° Emprunteur ou consommateur, toute personne physique qui est 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 ;	
	« 3° Intermédiaire de crédit, toute personne qui, dans le cadre de ses activités commerciales ou professionnelles habituelles, et contre une rémunération ou un avantage économique, apporte son concours à la réalisation d'une opération visée au présent chapitre, sans agir en qualité de prêteur ;	
	« 4° Opération ou contrat de crédit, une opération ou un 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 l'emprunteur en règle le coût par paiements échelonnés pendant toute la durée de la fourniture ;	
	« 5° Coût total du crédit dû par l'emprunteur, tous les coûts, y compris les intérêts, les commissions, les taxes et autres frais que l'emprunteur est tenu de payer pour la conclusion et l'exécution du contrat de crédit et qui sont connus du prêteur, à l'exception des frais d'acte notarié. Ce coût comprend également les coûts relatifs aux services accessoires au contrat de crédit s'ils sont exigés par le prêteur pour l'obtention	

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

du crédit, notamment les primes d'assurance. Ce coût ne comprend pas les frais dont l'emprunteur est redevable en cas d'inexécution de l'une de ses obligations prévue au contrat de crédit ;

« 6° Taux débiteur, 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 taux débiteur est fixe lorsque le contrat de crédit prévoit soit un taux débiteur constant sur toute la durée du contrat de crédit, soit plusieurs taux débiteurs constants appliqués à des périodes partielles prédéterminées ; dans ce dernier cas, le taux est fixé uniquement pour ces périodes partielles, dans les autres cas, le taux débiteur est variable ou révisable ;

« 7° Montant total dû par l'emprunteur, la somme correspondant au montant total du crédit et du coût total du crédit dû par l'emprunteur ;

« 8° Montant total du crédit, le plafond ou le total des sommes rendues disponibles en vertu d'un contrat ou d'une opération de crédit ;

« 9° Contrat de crédit affecté ou contrat de crédit lié, le crédit servant exclusivement à financer un contrat relatif à la fourniture de biens particuliers ou la prestation de services particuliers ; ces deux contrats constituent une opération commerciale unique. Une opération commerciale unique est réputée exister lorsque le vendeur ou le prestataire de services finance lui-même le crédit ou, en cas de financement par un tiers, lorsque 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 les services concernés ;

« 10° Autorisation de découvert ou facilité de découvert, le contrat de crédit en vertu duquel le prêteur autorise expressément l'emprunteur à disposer de fonds qui dépassent le solde du compte de dépôt de ce dernier ;

« 11° Dépassement, un découvert tacitement accepté en vertu duquel un

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-2. – Les dispositions du présent chapitre s'appliquent à toute opération de crédit, ainsi qu'à son cautionnement éventuel, consentie à titre habituel par des personnes physiques ou morales, que ce soit à titre onéreux ou gratuit.</p>	<p>prêteur autorise l'emprunteur à disposer de fonds qui dépassent le solde de son compte de dépôt ou de l'autorisation de découvert convenue ;</p>	<p>« Art. L. 311-2. – Sans modification</p>
<p>Pour l'application du présent chapitre, la location-vente et la location avec option d'achat, ainsi que les ventes ou prestations de services dont le paiement est échelonné, différé ou fractionné, sont assimilées à des opérations de crédit.</p>	<p>« 12° Support durable, tout instrument permettant à l'emprunteur de conserver les informations qui lui sont adressées personnellement, d'une manière qui permet de s'y reporter aisément à l'avenir pendant un laps de temps adapté aux fins auxquelles les informations sont destinées et qui permet la reproduction identique desdites informations.</p>	
<p>Art. L. 311-3. – Sont exclus du champ d'application du présent chapitre :</p>	<p>« Art. L. 311-2. – Les dispositions du présent chapitre s'appliquent à toute opération de crédit mentionnée au 4° de l'article L. 311-1, qu'elle soit conclue à titre onéreux ou à titre gratuit et, le cas échéant, à son cautionnement.</p>	<p>« Art. L. 311-2. – Sans modification</p>
<p>1° Les prêts, contrats et opérations de crédit passés en la forme authentique sauf s'il s'agit de crédits hypothécaires ;</p>	<p>« Pour l'application du présent chapitre, la location-vente et la location avec option d'achat sont assimilées à des opérations de crédit.</p>	<p>« Art. L. 311-3. – Alinéa sans modification</p>
<p>2° Ceux qui sont consentis pour une durée totale inférieure ou égale à trois</p>	<p>« Les opérations de prêts sur gage corporel souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 du code monétaire et financier sont soumises aux dispositions des articles L. 311-4 et L. 311-5.</p>	<p>« 1° Sans modification</p>
	<p>« Un décret fixe le contenu des informations que les caisses mentionnées à l'alinéa précédent doivent mettre à la disposition de leur clientèle préalablement à l'octroi de ce prêt, les conditions dans lesquelles ces informations sont portées à la connaissance du public et les mentions obligatoires devant figurer dans les contrats de crédit.</p>	<p>« 2° Les opérations dont le montant est <u>inférieur à 200 €</u> ou supérieur à 75 000 €,</p>
	<p>« Art. L. 311-3. – Sont exclus du champ d'application du présent chapitre :</p>	
	<p>« 1° Les opérations de crédit destinées à permettre l'acquisition ou le maintien de droits de propriété d'un terrain ou d'un immeuble existant ou à construire ;</p>	
	<p>« 2° Les opérations dont le montant est supérieur à 75 000 €, à l'exception de</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>mois, ainsi que ceux dont le montant est supérieur à une somme qui sera fixée par décret ;</p>	<p>celles ayant pour objet le regroupement d'opérations de crédit mentionnées à l'article L. 313-15 ;</p>	<p>à l'exception de celles ayant pour objet le regroupement d'opérations de crédit mentionnées à l'article L. 313-15 ;</p>
<p>3° Ceux qui sont destinés à financer les besoins d'une activité professionnelle, ainsi que les prêts aux personnes morales de droit public ;</p>	<p>« 3° Les opérations consenties sous la forme d'une autorisation de découvert remboursable dans un délai d'un mois, ainsi que les opérations de découvert mentionnées aux articles L. 311-42 et L. 311-45 dont le montant est inférieur à 200 € ;</p>	<p>« 3° Les opérations consenties sous la forme d'une autorisation de découvert remboursable dans un délai d'un mois ;</p>
<p>4° Les opérations de crédit portant sur des immeubles, notamment les opérations de crédit-bail immobilier et celles qui sont liées :</p>	<p>« 4° Les opérations de crédit comportant un délai de remboursement inférieur à trois mois qui ne sont assorties d'aucun intérêt ou d'aucuns frais ou seulement de frais d'un montant négligeable ;</p>	<p>« 4° Les opérations de crédit comportant un délai de remboursement <u>ne dépassant pas</u> trois mois qui ne sont assorties d'aucun intérêt ou d'aucuns frais ou seulement de frais d'un montant négligeable ;</p>
<p>a) A l'acquisition d'un immeuble en propriété ou en jouissance ;</p>	<p>« 5° Les opérations mentionnées au 3 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier ;</p>	<p>« 5° Sans modification</p>
<p>b) A la souscription ou à l'achat de parts ou d'actions de sociétés donnant vocation à une attribution en jouissance ou en propriété d'un immeuble ;</p>	<p>« 6° Les opérations mentionnées au 2 de l'article L. 321-2 du code monétaire et financier ;</p>	<p>« 6° Les opérations mentionnées au 2 de l'article L. 321-2 du <u>même</u> code ;</p>
<p>c) A des dépenses de construction, de réparation, d'amélioration ou d'entretien d'un immeuble, lorsque le montant de ces dépenses est supérieur à un chiffre fixé par décret.</p>	<p>« 7° Les contrats qui sont l'expression d'un accord intervenu devant une juridiction ;</p>	<p>« 7° Sans modification</p>
<p>Les dispositions du présent article n'ont pas pour effet d'exclure les prêts, contrats et opérations de crédit passés en la forme authentique et les prêts, contrats et opérations de crédit d'un montant excédant le seuil fixé en application du présent article du champ d'application de l'article L. 311-5.</p>	<p>« 8° Les contrats résultant d'un plan conventionnel de redressement mentionné à l'article L. 331-6 conclu devant la commission de surendettement. »</p>	<p>« 8° Sans modification</p>
<p>CHAPITRE II</p>	<p>CHAPITRE II</p>	<p>CHAPITRE II</p>
<p>PUBLICITÉ ET INFORMATION DE L'EMPRUNTEUR</p>	<p>PUBLICITÉ ET INFORMATION DE L'EMPRUNTEUR</p>	<p>PUBLICITÉ ET INFORMATION DE L'EMPRUNTEUR</p>
<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
<p>La section 2 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, est remplacée <u>par les dispositions suivantes</u> :</p>	<p>La section 2 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, est remplacée <u>par les dispositions suivantes</u> :</p>	<p>La section 2 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, est <u>ainsi rédigée</u> :</p>
<p>Section 2 : Publicité</p>	<p>« Section 2</p>	<p>[Division et intitulé sans modification]</p>
	<p>« Publicité</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-4. – Toute publicité faite, reçue ou perçue en France qui, quel que soit son support, porte sur l'une des opérations de crédit à la consommation visées à l'article L. 311-2, est loyale et informative. A ce titre, elle doit :</p>	<p>« Art. L. 311-4. – Toute publicité, quel qu'en soit le support, qui porte sur l'une des opérations mentionnées à l'article L. 311-2 et indique un taux d'intérêt ou des informations chiffrées liées au coût du crédit, comprend de façon claire, précise et visible les informations suivantes :</p>	<p>« Art. L. 311-4. – Sans modification</p>
<p>1° Préciser l'identité du prêteur, la nature, l'objet et la durée de l'opération proposée ainsi que le coût total et, s'il y a lieu, le taux effectif global annuel du crédit, à l'exclusion de tout autre taux, ainsi que les perceptions forfaitaires ;</p>	<p>« 1° Le taux débiteur et la nature fixe ou variable du taux, sauf pour les opérations de location vente ou de location avec option d'achat, ainsi que les informations relatives à tous les frais compris dans le coût total du crédit pour l'emprunteur ;</p>	
<p>2° Préciser le montant, en euros, des remboursements par échéance ou, en cas d'impossibilité, le moyen de le déterminer. Ce montant inclut le coût de l'assurance lorsque celle-ci est obligatoire pour obtenir le financement et, le cas échéant, le coût des perceptions forfaitaires ;</p>	<p>« 2° Le montant total du crédit ;</p>	
<p>3° Indiquer, pour les opérations à durée déterminée, le nombre d'échéances.</p>	<p>« 3° Le taux annuel effectif global, sauf pour les opérations de location vente ou de location avec option d'achat ;</p>	
	<p>« 4° S'il y a lieu, la durée du contrat de crédit ;</p>	
	<p>« 5° S'il s'agit d'un crédit accordé sous la forme d'un délai de paiement pour un bien ou un service donné, le prix au comptant et le montant de tout acompte ;</p>	
	<p>« 6° Le montant total dû par l'emprunteur et le montant des échéances.</p>	
	<p>« Ces informations sont accompagnées d'un exemple représentatif. Pour les crédits mentionnés à l'article L. 311-16, un décret précise l'exemple représentatif à l'aide duquel sont fournies les informations sur le coût du crédit.</p>	
	<p>« Si le prêteur exige qu'un service accessoire soit fourni pour l'obtention du crédit, notamment une assurance, la publicité mentionne de façon claire, précise et visible la nécessité de contracter ce service.</p>	
	<p>« Lorsqu'une publicité fait référence au coût d'une assurance qui est</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Dans toute publicité écrite, quel que soit le support utilisé, les informations relatives à la nature de l'opération, à sa durée, au taux effectif global, s'il y a lieu, et, s'il s'agit d'un taux promotionnel, à la période durant laquelle ce taux s'applique, au caractère "fixe ou révisable" du taux effectif global et au montant des remboursements par échéance doivent figurer dans une taille de caractères au moins aussi importante que celle utilisée pour indiquer toute autre information relative aux caractéristiques du financement et s'inscrire dans le corps principal du texte publicitaire.</p>	<p>facultative du point de vue du prêteur, le coût de cette assurance doit être exprimé en euros et par mois.</p> <p>« Art. L. 311-5. – Dans toute publicité écrite, quel que soit le support utilisé, les informations relatives au taux annuel effectif global, à sa nature fixe ou variable et au montant total dû par l'emprunteur doivent figurer dans une taille de caractère au moins aussi importante que celle utilisée pour indiquer toute autre information relative aux caractéristiques du financement, notamment le taux promotionnel, et s'inscrire dans le corps principal du texte publicitaire.</p>	<p>« Art. L. 311-5. – Dans toute publicité écrite, quel que soit le support utilisé, les informations relatives au taux annuel effectif global, à sa nature fixe ou variable et au montant total dû par l'emprunteur, <u>ainsi que la mention visée au dernier alinéa</u>, doivent figurer dans une taille de caractère au moins aussi importante que celle utilisée pour indiquer toute autre information relative aux caractéristiques du financement, notamment le taux promotionnel, et s'inscrire dans le corps principal du texte publicitaire.</p>
<p>Il est interdit, dans toute publicité, quel que soit le support utilisé, d'indiquer qu'un prêt peut être octroyé sans élément d'information permettant d'apprécier la situation financière de l'emprunteur, ou de suggérer que le prêt entraîne une augmentation de ressources ou accorde une réserve automatique d'argent immédiatement disponible, sans contrepartie financière identifiable.</p>	<p>« Il est interdit, dans toute publicité, d'indiquer qu'un prêt ou une opération de crédit consistant à regrouper des crédits antérieurs, peut être consenti sans élément d'information permettant d'apprécier la situation financière de l'emprunteur, ou de laisser entendre que le prêt améliore la situation financière de l'emprunteur, entraîne une augmentation de ressources, constitue un substitut d'épargne, ou accorde une réserve automatique d'argent immédiatement disponible sans contrepartie financière identifiable.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>L'offre préalable de crédit doit être distincte de tout support ou document publicitaire.</p>	<p>« Il est interdit également dans toute publicité de mentionner l'existence d'une période de franchise de paiement de loyers ou de remboursement des échéances du crédit supérieure à trois mois.</p>	<p>« Il est interdit également dans toute publicité de mentionner l'existence d'une période de franchise de paiement de loyers ou de remboursement des échéances du crédit supérieure à trois mois. <u>Cette interdiction ne s'applique pas aux prêts aidés par l'Etat destinés au financement d'une formation à la conduite et à la sécurité routière et aux prêts garantis par l'Etat destinés au financement de leurs études par les étudiants.</u></p>
<p>Ces dispositions ne sont pas applicables aux prêts aidés par l'Etat destinés au financement d'une formation à la conduite et à la sécurité routière.</p>	<p>« Toute publicité, quel que soit le support utilisé, comporte la mention suivante : « Un crédit vous engage et doit être remboursé. » ».</p>	<p>« Toute publicité, quel que soit le support utilisé, <u>contient</u> la mention suivante : « Un crédit vous engage et doit être remboursé. <u>Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager.</u> » ».</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

Article 3

Article 3

~~I. Les articles L. 311-6, L. 311-7 et L. 311-7-1 deviennent respectivement les articles L. 311-27, L. 311-28 et L. 311-29.~~

Alinéa supprimé

~~II. La section 3 intitulée : « Crédit gratuit » du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code devient la section 8 et il est inséré au même chapitre une section 3 ainsi rédigée :~~

La section 3 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code intitulée : « Crédit gratuit » devient la section 8 et il est rétabli une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

[Division et intitulé sans modification]

« Information précontractuelle de l'emprunteur

« Art. L. 311-6. – I. – **Alinéa sans modification**

« Art. L. 311-6. – I. – Le prêteur ou l'intermédiaire de crédit donne à l'emprunteur préalablement à la conclusion du contrat de crédit les informations nécessaires à la comparaison de différentes offres et permettant à l'emprunteur compte tenu de ses préférences d'appréhender clairement l'étendue de son engagement.

« Un décret en Conseil d'État fixe la liste et le contenu des informations devant figurer dans la fiche d'information à fournir pour chaque offre de crédit ainsi que les conditions de sa présentation. Cette fiche d'information comporte, en caractères lisibles, la mention visée au dernier alinéa de l'article L. 311-15.

« Un décret en Conseil d'État fixe la liste et le contenu des informations devant figurer dans la fiche d'information à fournir pour chaque offre de crédit ainsi que les conditions de sa présentation.

« II. – Lorsque le consommateur sollicite la conclusion d'un contrat de crédit sur le lieu de vente, le prêteur veille à ce que la fiche d'informations mentionnée au I soit remise à l'emprunteur sur le lieu de vente.

~~« II. - Lorsqu'un crédit est proposé sur le lieu de vente, le prêteur veille à ce que la fiche d'informations mentionnée au I soit remise à l'emprunteur sur le lieu de vente.~~

« Art. L. 311-7. – **Sans modification**

« Art. L. 311-7. – À sa demande, l'emprunteur reçoit sans frais, si le prêteur est disposé à lui consentir un crédit, outre les informations mentionnées à l'article L. 311-6, un exemplaire de l'offre de contrat.

« Toutes les informations complémentaires que le prêteur souhaite donner à l'emprunteur sont fournies dans un document distinct de la fiche mentionnée à l'article L. 311-6. »

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-8. - Les opérations de crédit visées à l'article L. 311-2 sont conclues dans les termes d'une offre préalable, remise en double exemplaire à l'emprunteur et, éventuellement, en un exemplaire aux cautions. La remise de l'offre oblige le prêteur à maintenir les conditions qu'elle indique pendant une durée minimale de quinze jours à compter de son émission.</p>	<p>I. A. Les articles L. 311-9 et L. 311-9-1 du même code deviennent respectivement les articles L. 311-16 et L. 311-26.</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
<p>Art. L. 311-10. - L'offre préalable :</p> <p>1° Mentionne l'identité des parties et, le cas échéant, des cautions ;</p> <p>2° Précise le montant du crédit et éventuellement de ses fractions périodiquement disponibles, la nature, l'objet et les modalités du contrat, y compris, le cas échéant, les conditions d'une assurance ainsi que le coût total ventilé du crédit et, s'il y a lieu, son taux effectif global ainsi que le total des perceptions forfaitaires demandées en sus des intérêts en ventilant celles correspondant aux frais de dossiers et celles correspondant aux frais par échéance ;</p> <p>3° Rappelle les dispositions des articles L. 311-15 à L. 311-17 et L. 311-32 et, s'il y a lieu, des articles L. 311-20 à L. 311-31, L. 313-13, et reproduit celles de l'article L. 311-37 ;</p> <p>4° Indique, le cas échéant, le bien ou la prestation de services financé.</p>	<p>B. Les articles L. 311-8 et L. 311-10 sont abrogés.</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
Section 4 : Le contrat de crédit	<p>II. - L'intitulé de la section 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code est remplacé par l'intitulé suivant :</p>	<p>I. - La section 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code est intitulée : « Explications fournies à l'emprunteur et évaluation de sa solvabilité » et comprend les articles L. 311-8 à L. 311-10.</p>
	« Section 4	
	« Explications fournies à l'emprunteur et évaluation de sa solvabilité ».	
	III. - La section 4 comprend les	

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

articles L. 311-8 à L. 311-10 ainsi rédigés :

« Art. L. 311-8. – Le prêteur ou l'intermédiaire de crédit, fournit à l'emprunteur les explications lui permettant de déterminer si le contrat de crédit proposé est adapté à ses ~~choix~~ et à sa situation financière, notamment à partir des informations contenues dans la fiche mentionnée à l'article L. 311-6. Il attire l'attention de l'emprunteur sur les caractéristiques essentielles du ou des crédits proposés et sur les conséquences que ces crédits peuvent avoir sur sa situation financière y compris en cas de défaut de paiement. Ces informations sont données le cas échéant sur la base des préférences exprimées par l'emprunteur.

Lorsque le crédit est proposé sur un lieu de vente, le prêteur veille à ce que l'emprunteur reçoive ces explications de manière complète et appropriée sur le lieu même de la vente.

II. - A. - L'article L. 311-8 du même code est ainsi rétabli :

« Art. L. 311-8. – Le prêteur ou l'intermédiaire de crédit, fournit à l'emprunteur les explications lui permettant de déterminer si le contrat de crédit proposé est adapté à ses besoins et à sa situation financière, notamment à partir des informations contenues dans la fiche mentionnée à l'article L. 311-6. Il attire l'attention de l'emprunteur sur les caractéristiques essentielles du ou des crédits proposés et sur les conséquences que ces crédits peuvent avoir sur sa situation financière y compris en cas de défaut de paiement. Ces informations sont données le cas échéant sur la base des préférences exprimées par l'emprunteur.

« Lorsque le crédit est proposé sur un lieu de vente, le prêteur veille à ce que l'emprunteur reçoive ces explications de manière complète et appropriée sur le lieu même de la vente, dans des conditions garantissant la confidentialité des échanges.

« Le prêteur veille à ce que les personnes qu'il charge 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 soient dûment formées à la distribution du crédit à la consommation et à la prévention du surendettement. Ces personnes sont inscrites sur un registre tenu par le prêteur à la disposition de l'autorité de contrôle sur le lieu de vente. » ;

B. – Après l'article L. 311-8 du même code, il est inséré un article L. 311-8-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 311-8-1. - Lorsqu'un prêteur ou un intermédiaire de crédit propose au consommateur, sur le lieu de vente, de souscrire un crédit pour financer l'achat de biens ou de prestations de services particuliers pour un montant supérieur à un seuil fixé par décret, le consommateur doit disposer de la possibilité de souscrire une offre de crédit amortissable alternative à la souscription d'un contrat de crédit renouvelable. » ;

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

« Art. L. 311-9. – 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 des informations fournies par ce dernier à la demande du prêteur. 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.

« Art. L. 311-10. – Lorsque les opérations de crédit sont conclues sur le lieu de vente ou au moyen d'une technique de communication à distance, une fiche d'informations distincte de la fiche mentionnée à l'article L. 311-6 est remise par le prêteur ou par l'intermédiaire de crédit à l'emprunteur. Cette fiche, établie par écrit ou sur un autre support durable, comporte notamment les éléments relatifs aux ressources et charges de l'emprunteur ainsi que, le cas échéant, aux prêts en cours contractés par ce dernier. Ladite fiche est signée ou authentifiée par l'emprunteur et contribue à l'évaluation de sa solvabilité par le prêteur. »

Article 5

I. - La section 5 intitulée : « Crédits affectés » du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code devient la section 9.

~~II. - A. - Il est inséré au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code une section 5 qui comprend les articles L. 311-11 à L. 311-17 dont l'intitulé est ainsi rédigé :~~

« Section 5

« Formation du contrat de crédit ».

~~B. - Les articles L. 311-11 et~~

C. - L'article L. 311-9 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 311-9. – **Sans modification**

D. - L'article L. 311-10 du même code est ainsi rétabli :

« Art. L. 311-10. – Lorsque les opérations de crédit sont conclues sur le lieu de vente ou au moyen d'une technique de communication à distance, une fiche d'informations distincte de la fiche mentionnée à l'article L. 311-6 est remise par le prêteur ou par l'intermédiaire de crédit à l'emprunteur. Cette fiche, établie par écrit ou sur un autre support durable, comporte notamment les éléments relatifs aux ressources et charges de l'emprunteur ainsi que, le cas échéant, aux prêts en cours contractés par ce dernier. Ladite fiche est signée ou authentifiée par l'emprunteur et contribue à l'évaluation de sa solvabilité par le prêteur. Seules les informations figurant dans la fiche corroborées par des justificatifs peuvent être opposées à l'emprunteur. »

Article 5

I. - La section 5 du chapitre I^{er} du titre Ier du livre III du même code intitulée : « Crédits affectés » devient la section 9 et il est rétabli une section 5 intitulée : « Formation du contrat de crédit », qui comprend les articles L. 311-11 à L. 311-17.

II. - A. - Les articles L. 311-11 et

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-15. - Lorsque l'offre préalable ne comporte aucune clause selon laquelle le prêteur se réserve le droit d'agréer la personne de l'emprunteur, le</p>	<p>L. 311-12 sont ainsi rédigés :</p> <p>« Art. L. 311-11. – L'offre de contrat de crédit est établie par écrit ou sur un autre support durable. Elle est remise ou adressée en autant d'exemplaires que de parties, et le cas échéant, à chacune des cautions.</p> <p>« 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.</p> <p>« Art. L. 311-12. – L'emprunteur peut se rétracter sans motifs dans un délai de quatorze jours calendaires révolus à compter du jour de l'acceptation de l'offre de contrat de crédit comprenant les informations prévues à l'article L. 311-18. Afin de permettre l'exercice de ce droit de rétractation, un formulaire détachable est joint au contrat de crédit. L'exercice par l'emprunteur de son droit de rétractation ne peut donner lieu à enregistrement sur un fichier.</p> <p>« À compter du jour suivant la mise à disposition des fonds à l'emprunteur et, en cas de rétractation, l'emprunteur rembourse au prêteur le capital versé et paye les intérêts cumulés sur ce capital depuis la date à laquelle le crédit lui a été versé jusqu'à la date à laquelle le capital est remboursé, sans retard indu et au plus tard trente jours calendaires révolus après avoir envoyé la notification de la rétractation au prêteur. Les intérêts sont calculés sur la base du taux débiteur figurant au contrat. Le prêteur n'a droit à aucune autre indemnité versée par l'emprunteur en cas de rétractation.</p> <p>« En cas d'exercice de son droit de rétractation, l'emprunteur n'est plus tenu par le contrat de service accessoire au contrat de crédit. »</p> <p>C. – L'article L. 311-15 qui devient l'article L. 311-13, est modifié ainsi qu'il suit :</p>	<p>L. 311-12 <u>du même code</u> sont ainsi <u>rétablis</u> :</p> <p>« Art. L. 311-11. – Sans modification</p> <p>« Art. L. 311-12. – Sans modification</p> <p><u>B. - L'article L. 311-14 du même code est ainsi rédigé :</u></p>
	<p>1° <u>À la première phrase : les mots : « l'offre préalable » sont remplacés par les mots : « l'offre de contrat de crédit » et les mots : « de l'offre préalable » sont remplacés par les mots : « l'offre de contrat</u></p>	<p><u>« Le contrat accepté par l'emprunteur ne devient parfait qu'à la double condition que le dit emprunteur n'ait pas usé de sa faculté de rétractation et que le prêteur ait fait connaître à l'emprunteur sa</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>contrat devient parfait dès l'acceptation de l'offre préalable par l'emprunteur. Toutefois, l'emprunteur peut, dans un délai de sept jours à compter de son acceptation de l'offre, revenir sur son engagement. Pour permettre l'exercice de cette faculté de rétractation, un formulaire détachable est joint à l'offre préalable. L'exercice par l'emprunteur de sa faculté de rétractation ne peut donner lieu à enregistrement sur un fichier.</p>	<p>de crédit» ;</p> <p>2° Les trois dernières phrases sont remplacées par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Toutefois, l'emprunteur peut faire usage de la faculté de rétractation mentionnée à l'article L. 311-12. »</p>	<p><u>décision d'accorder le crédit, dans un délai de sept jours. L'agrément de la personne de l'emprunteur est réputé refusé si, à l'expiration de ce délai, la décision d'accorder le crédit n'a pas été portée à la connaissance de l'intéressé. L'agrément de la personne de l'emprunteur parvenu à sa connaissance après l'expiration de ce délai reste néanmoins valable si celui-ci entend toujours bénéficier du crédit. La mise à disposition des fonds au-delà du délai de sept jours mentionné à l'article L. 311-15 vaut agrément de l'emprunteur par le prêteur. » ;</u></p>
<p>Art. L. 311-16. - Lorsque l'offre préalable stipule que le prêteur se réserve le droit d'agréer la personne de l'emprunteur, le contrat accepté par l'emprunteur ne devient parfait qu'à la double condition que, dans ce même délai de sept jours, ledit emprunteur n'ait pas usé de la faculté de rétractation visée à l'article L. 311-15 et que le prêteur ait fait connaître à l'emprunteur sa décision d'accorder le crédit. L'agrément de la personne de l'emprunteur est réputé refusé si, à l'expiration de ce délai, la décision d'accorder le crédit n'a pas été portée à la connaissance de l'intéressé. L'agrément de la personne de l'emprunteur parvenu à sa connaissance après l'expiration de ce délai reste néanmoins valable si celui-ci entend toujours bénéficier du crédit.</p>	<p>D. La première phrase de l'article L. 311-16, lequel devient l'article L. 311-14, est modifiée ainsi qu'il suit :</p> <p>1° Les mots : « l'offre préalable » sont remplacés par les mots : « l'offre de contrat de crédit » ;</p> <p>2° Les mots : « dans ce même délai de sept jours » sont supprimés ;</p> <p>3° Les mots : « l'article L. 311-15 » sont remplacés par les mots : « l'article L. 311-12 » ;</p> <p>4° Après les mots : « accorder le crédit » sont ajoutés les mots : «, dans un délai de sept jours ».</p>	<p><u>C. - L'article L. 311-15 du même code est ainsi modifié :</u></p>
<p>Art. L. 311-17. - 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. Pendant ce même délai, l'emprunteur ne peut non plus faire, au titre de l'opération en cause, aucun dépôt au profit du prêteur ou pour le compte de celui-ci. Si une autorisation du prélèvement sur son compte bancaire ou postal est signée par l'emprunteur, sa validité et sa prise d'effet sont subordonnées à celles du contrat de crédit.</p>	<p>E. À l'article L. 311-17 qui devient l'article L. 311-15, les mots : « Tant que l'opération n'est pas définitivement conclue » sont remplacés par les mots : « Pendant un délai de sept jours à compter de l'acceptation du contrat par l'emprunteur » et les mots : « ou postal » sont supprimés.</p>	<p><u>1° Au début de la première phrase, les mots : « Tant que l'opération n'est pas définitivement conclue » sont remplacés par les mots : « Pendant un délai de sept jours à compter de l'acceptation du contrat par l'emprunteur » ;</u></p> <p><u>2° A la dernière phrase, les mots : « ou postal » sont supprimés ;</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-9. - Lorsqu'il s'agit d'une ouverture de crédit qui, assortie ou non de l'usage d'une carte de crédit, offre à son bénéficiaire la possibilité de disposer de façon fractionnée, aux dates de son choix, du montant du crédit consenti, l'offre préalable est obligatoire pour le contrat initial et pour toute augmentation du crédit consenti.</p>	<p>F. - L'article L. 311-9, qui devient l'article L. 311-16, est modifié ainsi qu'il suit :</p>	<p><u>D. - L'article L. 311-16 du même code est ainsi modifié :</u></p>
	<p>1° Au premier alinéa, les mots : « l'offre préalable est obligatoire pour le contrat initial et pour toute augmentation du crédit consenti » sont remplacés par les mots : « l'établissement d'un contrat de crédit est obligatoire pour la conclusion du crédit initial et, dans les mêmes conditions, pour toute augmentation de ce crédit consentie ultérieurement » ;</p>	<p>1° Sans modification</p>
	<p>2° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Tout crédit correspondant à cette définition est désigné dans tout document commercial ou publicitaire par le terme : « crédit renouvelable », à l'exclusion de tout autre » ;</p>	<p>2° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>
	<p>3° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>3° Alinéa sans modification</p>
	<p>« Dans ce cas, le contrat de crédit prévoit que chaque échéance comprend un remboursement minimal du capital emprunté, dont les modalités sont définies par décret. »</p>	<p>« Dans ce cas, le contrat de crédit prévoit que chaque échéance comprend un remboursement minimal du capital emprunté, <u>qui varie selon le montant total du crédit consenti et</u> dont les modalités sont définies par décret. »</p>
<p>Elle précise que la durée du contrat est limitée à un an renouvelable et que le prêteur devra indiquer, trois mois avant l'échéance, les conditions de reconduction du contrat. Elle fixe également les modalités du remboursement, qui doit être échelonné, sauf volonté contraire du débiteur, des sommes restant dues dans le cas où le débiteur demande à ne plus bénéficier de son ouverture de crédit.</p>	<p>4° Au deuxième alinéa devenu le troisième alinéa, le mot : « elle » est remplacé par le mot : « il ».</p>	<p>4° Au deuxième alinéa, le mot : « Elle » est remplacé, <u>deux fois</u>, par le mot : « Il » ;</p>
<p>L'emprunteur doit pouvoir s'opposer aux modifications proposées, lors de la reconduction du contrat, jusqu'au moins vingt jours avant la date où celles-ci deviennent effectives, en utilisant un bordereau-réponse annexé aux informations</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>écrites communiquées par le prêteur. Un décret précisera les caractéristiques de ce bordereau ainsi que les mentions devant y figurer. L'emprunteur peut également 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. Dans ce dernier cas, il est tenu de rembourser, aux conditions du contrat, le montant de la réserve d'argent déjà utilisé.</p>		
<p>En cas de refus des nouvelles conditions de taux ou de remboursement proposées lors de la reconduction du contrat, l'emprunteur est tenu de rembourser aux conditions précédant les modifications proposées le montant de la réserve d'argent déjà utilisé, sans pouvoir, toutefois, procéder à une nouvelle utilisation de l'ouverture de crédit.</p>		
<p>Si, pendant trois années consécutives, le contrat d'ouverture de crédit ou tout moyen de paiement associé n'ont fait l'objet d'aucune utilisation, le prêteur qui entend proposer la reconduction du contrat adresse à l'emprunteur, à l'échéance de la troisième année, un document annexé aux conditions de cette reconduction. Ce document indique l'identité des parties, la nature de l'opération, le montant du crédit disponible, le taux annuel effectif global ainsi que le montant des remboursements par échéance et par fractions de crédit utilisées. A défaut pour l'emprunteur de retourner ce document, signé et daté, au plus tard vingt jours avant la date d'échéance du contrat, ce dernier est résilié de plein droit à cette date.</p>		<p><u>5° Le pénultième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</u></p> <p><u>« Le prélèvement de la cotisation subordonnée au bénéfice du moyen de paiement associé au contrat de crédit ne fait pas obstacle à la mise en œuvre des dispositions du présent alinéa. » ;</u></p>
<p>La mention "carte de crédit" est spécifiée en caractères lisibles au recto de la carte.</p>		
	<p><u>G. - L'article L. 311-17 est remplacé par les dispositions suivantes :</u></p> <p><u>« Art. L. 311-17. – Lorsque le crédit renouvelable mentionné à l'article L. 311-16 est assorti de l'usage d'une carte ouvrant droit à des avantages commerciaux et promotionnels, ces avantages ne peuvent être subordonnés à l'utilisation du crédit lié</u></p>	<p><u>E. - L'article L. 311-17 du même code est ainsi rétabli :</u></p> <p><u>« Art. L. 311-17. – Lorsque le crédit renouvelable mentionné à l'article L. 311-16 est assorti de l'usage d'une carte ouvrant droit à des avantages commerciaux et promotionnels, le bénéfice de ces avantages ne peut être</u></p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

~~à cette carte.~~ Dans ce cas, le prêteur ou l'intermédiaire de crédit a l'obligation de proposer au consommateur la possibilité de payer au comptant avec cette carte. L'utilisation du crédit résulte de l'accord exprès du consommateur exprimé lors du paiement avec la carte ou dans un délai raisonnable, à réception du relevé mensuel d'opérations prévu à l'article L. 311-26.

« Outre les mentions obligatoires prévues à l'article L. 311-4, la publicité portant sur les avantages commerciaux et promotionnels ouverts par la carte mentionnée à l'~~alinéa précédent~~, indique à l'emprunteur les modalités selon lesquelles cette carte offre la possibilité de payer au comptant ou à crédit et l'informe des modalités d'utilisation du crédit.

« Outre les obligations prévues à l'article L. 311-18, le contrat de crédit indique à l'emprunteur les modalités selon lesquelles cette carte offre la possibilité de payer au comptant ou à crédit et l'informe des modalités d'utilisation du crédit. »

CHAPITRE IV

CONTENU ET EXÉCUTION DU CONTRAT DE CRÉDIT

Article 6

subordonné à l'utilisation à crédit de la carte. Dans ce cas, le prêteur ou l'intermédiaire de crédit a l'obligation de proposer au consommateur la possibilité de payer au comptant avec cette carte. L'utilisation du crédit résulte de l'accord exprès du consommateur exprimé lors du paiement avec la carte ou dans un délai raisonnable, à réception du relevé mensuel d'opérations prévu à l'article L. 311-26.

« Outre les mentions obligatoires prévues à l'article L. 311-4, la publicité portant sur les avantages commerciaux et promotionnels ouverts par la carte mentionnée au premier alinéa indique à l'emprunteur les modalités selon lesquelles cette carte offre la possibilité de payer au comptant ou à crédit et l'informe des modalités d'utilisation du crédit.

Alinéa sans modification

F. - Après l'article L. 311-17, il est inséré un article L. 311-17-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 311-17-1. - Lorsqu'un e carte de paiement émise par un établissement de crédit permettant à son titulaire de retirer ou transférer des fonds est assortie d'un crédit renouvelable, l'utilisation du crédit doit résulter de l'accord exprès du consommateur exprimé lors du paiement avec la carte ou dans un délai raisonnable, à réception du relevé mensuel d'opérations prévu à l'article L. 311-26.

« La publicité portant sur la carte mentionnée à l'alinéa précédent informe le consommateur des modalités d'utilisation du crédit. »

CHAPITRE IV

CONTENU ET EXÉCUTION DU CONTRAT DE CRÉDIT

Article 6

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-12. – Lorsque l'offre préalable est assortie d'une proposition d'assurance, une notice doit être remise à l'emprunteur, qui comporte les extraits des conditions générales de l'assurance le concernant, notamment les nom et adresse de l'assureur, la durée, les risques couverts et ceux qui sont exclus. Si l'assurance est obligatoire pour obtenir le financement, l'offre préalable rappelle que l'emprunteur peut souscrire une assurance équivalente auprès de l'assureur de son choix. Si l'assurance est facultative, l'offre préalable rappelle les modalités suivant lesquelles l'emprunteur peut ne pas y adhérer.</p>	<p>I. - A. – Il est inséré au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code une section 6 intitulée « Informations mentionnées dans le contrat » et comprenant les articles L. 311-18 à L. 311-20.</p> <p>B. – L'article L. 311-18 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 311-18. – Le contrat de crédit est établi sur un document distinct de tout support ou document publicitaire, ainsi que de la fiche mentionnée à l'article L. 311-6. »</p> <p>Un décret en Conseil d'État fixe la liste des informations figurant dans le contrat.</p> <p>C. – À l'article L. 311-12 du même code, qui devient l'article L. 311-19, les mots : « l'offre préalable » sont remplacés par les mots : « l'offre de contrat crédit » et le mot « obligatoire » est remplacé par les mots : « exigée par le prêteur ».</p>	<p><u>I. - La section 6 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code est intitulée : « Informations mentionnées dans le contrat » et <u>comprend</u> les articles L. 311-18 à L. 311-20.</u></p> <p><u>II. - A. - L'article L. 311-18 du même code est ainsi rétabli :</u></p> <p>« Art. L. 311-18. – Le contrat de crédit est établi sur un document distinct de tout support ou document publicitaire, ainsi que de la fiche mentionnée à l'article L. 311-6. <u>Un encadré, inséré au début du contrat, informe l'emprunteur des caractéristiques essentielles du crédit.</u></p> <p>« Un décret en Conseil d'État fixe la liste des informations figurant dans le contrat <u>et dans l'encadré mentionné au premier alinéa.</u> » ;</p> <p><u>B. - À l'article L. 311-19 du même code, rétabli, les mots : « l'offre préalable » sont remplacés, trois fois, par les mots : « l'offre de contrat crédit » et le mot « obligatoire » est remplacé par les mots : « exigée par le prêteur » ;</u></p>
<p>Art. L. 311-14. – Aucun vendeur ni prestataire de services ne peut, pour un même bien ou une même prestation de services, faire signer par un même client une ou plusieurs offres préalables, visées aux articles L. 311-8 à L. 311-13 et L. 311-15 à L. 311-17, d'un montant total en capital supérieur à la valeur payable à crédit du bien acheté ou de la prestation de services fournie.</p> <p>Cette disposition ne s'applique pas aux offres préalables d'ouverture de crédit permanent définies à l'article L. 311-9.</p>	<p>D. L'article L. 311-14 du même code devient l'article L. 311-20.</p> <p>E. À l'article L. 311-20 les mots : « une ou plusieurs offres préalables, visées aux articles L. 311-8 à L. 311-13 et L. 311-15 à L. 311-17 » qui figurent au premier alinéa sont remplacés par les mots : « un ou plusieurs contrats de crédit », les mots : « offres préalables d'ouverture de crédit permanent définies » sont remplacés par les mots : « contrats de crédit renouvelable mentionnés » et les mots :</p>	<p><u>C. - L'article L. 311-20 du même code est ainsi modifié :</u></p> <p><u>1° Au premier alinéa, les mots : « une ou plusieurs offres préalables, visées aux articles L. 311-8 à L. 311-13 et L. 311-15 à L. 311-17 » sont remplacés par les mots : « un ou plusieurs contrats de crédit » ;</u></p> <p><u>2° Au second alinéa, les mots : « offres préalables d'ouverture de crédit permanent définies » et la référence :</u></p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

« L. 311-9 » ~~par les mots~~ : « L. 311-16 ».

« L. 311-9 » sont respectivement remplacés par les mots : « contrats de crédit renouvelable mentionnés » et la référence : « L. 311-16 ».

~~II. – Au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, l'intitulé de la section 6 « Remboursement anticipé du crédit et défaillance de l'emprunteur » est supprimé et les articles L. 311-29 à L. 311-32 deviennent respectivement les articles L. 311-22, L. 311-24, L. 311-25 et L. 311-23.~~

Alinéa supprimé

Article 7

Article 7

~~I. - 1^o Il est inséré au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code une section 7 intitulée « Exécution du contrat de crédit » et comprenant les articles L. 311-21 à L. 311-26 ;~~

I. – La section 7 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code intitulée : « Sanctions » devient la section 11 et il est rétabli une section 7 intitulée : « Exécution du contrat de crédit », qui comprend les articles L. 311-21 à L. 311-26.

~~2^o Les articles L. 311-21 et L. 311-22 sont remplacés par les dispositions suivantes :~~

II. - A. - L'article L. 311-21 du même code est ainsi rétabli :

« Art. L. 311-21. – En cas de modification du taux débiteur, l'emprunteur en est informé par écrit ou sur un autre support durable, avant que la modification n'entre en vigueur. Cette information indique le montant des échéances après l'entrée en vigueur du nouveau taux débiteur et précise si le nombre ou la périodicité des échéances vont changer.

« Art. L. 311-21. – **Sans modification**

« Lorsque la modification du taux débiteur résulte d'une variation du taux de référence, que le nouveau taux de référence est rendu public par des moyens appropriés et que l'information relative au nouveau taux de référence est également disponible dans les locaux du prêteur, les parties peuvent convenir dans le contrat de crédit que cette information est communiquée périodiquement à l'emprunteur.

B. - L'article L. 311-22 du même code est ainsi rédigé :

Art. L. 311-29. – L'emprunteur peut toujours, à son initiative, rembourser par anticipation sans indemnité, en partie ou en totalité, le crédit qui lui a été consenti. Toutefois, le prêteur peut refuser un remboursement partiel anticipé inférieur à

« Art. L. 311-22. – L'emprunteur peut toujours, à son initiative, rembourser par anticipation, en partie ou en totalité, le crédit qui lui a été consenti. Dans ce cas, les intérêts et frais afférents à la durée résiduelle du contrat de crédit ne sont pas dus.

« Art. L. 311-22. – **Sans modification**

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>un montant fixé par décret.</p> <p>Le premier alinéa ne s'applique pas aux contrats de location, sauf si ces contrats prévoient que le titre de propriété sera finalement transféré au locataire.</p>	<p>« Aucune indemnité de remboursement anticipé ne peut être réclamée à l'emprunteur dans les cas suivants :</p> <p>« 1° En cas d'autorisation de découvert ;</p> <p>« 2° Si le remboursement anticipé a été effectué en exécution d'un contrat d'assurance destiné à garantir le remboursement du crédit ;</p> <p>« 3° Si le remboursement anticipé intervient dans une période où le taux débiteur n'est pas fixe ;</p> <p>« 4° Si le crédit est un crédit renouvelable au sens de l'article L. 311-16.</p> <p>« Dans les autres cas, lorsque le montant du remboursement anticipé est supérieur à un seuil fixé par décret, le prêteur peut exiger une indemnité qui ne peut dépasser 1 % du montant du crédit faisant l'objet du remboursement anticipé si le délai entre le remboursement anticipé et la date de fin du contrat de crédit est supérieur à un an. Si le délai ne dépasse pas un an, l'indemnité ne peut pas dépasser 0,5 % du montant du crédit faisant l'objet d'un remboursement anticipé. En aucun cas l'indemnité éventuelle ne peut dépasser le montant des intérêts que l'emprunteur aurait payé durant la période comprise entre le remboursement anticipé et la date de fin du contrat de crédit convenue initialement.</p> <p>« Aucune indemnité autre que celle mentionnée au présent article, ni aucun frais ne peuvent être mis à la charge de l'emprunteur en cas de remboursement par anticipation. » ;</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
<p>Art. L. 311-30. - En cas de défaillance de l'emprunteur, le prêteur pourra exiger le remboursement immédiat du capital restant dû, majoré des intérêts échus mais non payés. Jusqu'à la date du règlement effectif, les sommes restant dues produisent les intérêts de retard à un taux égal à celui du prêt. En outre, le prêteur pourra demander à l'emprunteur défaillant une indemnité qui, dépendant de la durée restant à courir du contrat et sans préjudice de l'application des articles 1152 et 1231 du</p>	<p>3° Les articles L. 311-30 et L. 311-31 deviennent respectivement les articles L. 311-24 et L. 311-25 du même code ;</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>code civil, sera fixée suivant un barème déterminé par décret.</p>	<p>4°Le premier alinéa de l'article L. 311-32, lequel devient l'article L. 311-23, est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p><u>C.</u> - Le premier alinéa de l'article L. 311-23 <u>du même code est ainsi rédigé :</u></p>
<p>Art. L. 311-31. - En cas de défaillance dans l'exécution, par l'emprunteur, d'un contrat de location assorti d'une promesse de vente ou d'un contrat de location-vente, le prêteur est en droit d'exiger, outre la restitution du bien et le paiement des loyers échus et non réglés, une indemnité qui, dépendant de la durée restant à courir du contrat et sans préjudice de l'application de l'article 1152 du code civil, sera fixée suivant un barème déterminé par décret.</p>	<p>« 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 articles. » ;</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Toutefois, le prêteur pourra réclamer à l'emprunteur, en cas de défaillance de celui-ci, le remboursement des frais taxables qui lui auront été occasionnés par cette défaillance, à l'exclusion de tout remboursement forfaitaire de frais de recouvrement.</p>	<p>5°L'article L. 311-9-1, qui devient l'article L. 311-26, est ainsi modifié :</p>	<p><u>D.</u> - Après l'article L. 311-25, il est <u>inséré un article ainsi rédigé :</u></p>
<p>En cas de défaillance de l'emprunteur, seuls les modes de réalisation du gage autorisés par les articles 2346 et 2347 du code civil sont ouverts aux créanciers gagistes, à l'exclusion du pacte comissoire prévu à l'article 2348 qui est réputé non écrit.</p>	<p>a) Les mots : « à l'article L. 311-9 »</p>	<p><u>« Art. L. 311-25-1. – Pour les opérations de crédit visées au présent chapitre, le prêteur est tenu, au moins une fois par an, de porter à la connaissance de l'emprunteur le montant du capital restant à rembourser. » ;</u></p>
<p>Art. L. 311-9-1. - S'agissant de l'opération de crédit visée à l'article</p>	<p><u>E.</u> - L'article L. 311-26 <u>du même code est ainsi modifié :</u></p>	<p><u>E.</u> - L'article L. 311-26 <u>du même code est ainsi modifié :</u></p>
		<p><u>1°</u> Au premier alinéa, la</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>L. 311-9, le prêteur est tenu d'adresser à l'emprunteur, 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 :</p> <ul style="list-style-type: none">- 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 ;- 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.	<p>sont remplacés par les mots : « à l'article L. 311-16 » ;</p> <p>b) Il est ajouté un dernier alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« - l'estimation du nombre de mensualités restant dues pour parvenir au remboursement intégral du montant effectivement emprunté, établie en fonction de la dernière mensualité remboursée ».</p> <p>II. La section 7 intitulée « Sanctions » du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code devient la section 11 et les articles L. 311-33 à L. 311-35 deviennent respectivement les articles L. 311-47 à L. 311-49. L'article L. 311-36 est abrogé.</p>	<p><u>référence</u> : « à l'article L. 311-9 » <u>est remplacée par la référence</u> : « à l'article L. 311-16 » ;</p> <p><u>2°</u> Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« - l'estimation du nombre de mensualités restant dues pour parvenir au remboursement intégral du montant effectivement emprunté, établie en fonction <u>des conditions de remboursement convenues.</u> »</p> <p>Alinéa supprimé</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. L. 313-1. - Dans tous les cas, pour la détermination du taux effectif global du prêt, comme pour celle du taux effectif pris comme référence, sont ajoutés aux intérêts les frais, commissions ou rémunérations de toute nature, directs ou indirects, y compris ceux qui sont payés ou dus à des intermédiaires intervenus de quelque manière que ce soit dans l'octroi du prêt, même si ces frais, commissions ou rémunérations correspondent à des débours réels.</p> <p>Toutefois, pour l'application des articles L. 312-4 à L. 312-8, les charges liées aux garanties dont les crédits sont éventuellement assortis ainsi que les honoraires d'officiers ministériels ne sont pas compris dans le taux effectif global défini ci-dessus, lorsque leur montant ne peut être indiqué avec précision antérieurement à la conclusion définitive du contrat.</p> <p>En outre, pour les prêts qui font l'objet d'un amortissement échelonné, le taux effectif global doit être calculé en tenant compte des modalités de l'amortissement de la créance.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application du présent article.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Dans le chapitre III du titre I^{er} du livre III du même code, après le deuxième alinéa de l'article L. 313-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Pour les contrats de crédit entrant dans le champ d'application du chapitre Ier du présent titre, le taux effectif global, qui est dénommé « Taux annuel effectif global », ne comprend pas les frais d'acte notarié. »</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE V</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS APPLICABLES À CERTAINS CONTRATS DE CRÉDIT</p> <p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>La section 3 intitulée : « Crédit gratuit » du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, qui devient la section 8, comprend les articles L. 311-27 à L. 311-29 modifiés ainsi qu'il suit :</p> <p style="text-align: center;">1° L'article L. 311-27 est remplacé</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Après le deuxième alinéa de l'article L. 313-1 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE V</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS APPLICABLES À CERTAINS CONTRATS DE CRÉDIT</p> <p style="text-align: center;">Article 9</p> <p style="text-align: center;"><u>I. - La section 8 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, telle qu'elle résulte de l'article 3, est intitulée : « Crédit gratuit » et comprend les articles L. 311-27 à L. 311-29.</u></p> <p style="text-align: center;"><u>II. - A. - L'article L. 311-27 du</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-6. - Toute publicité comportant la mention "crédit gratuit" ou proposant un avantage équivalent doit indiquer le montant de l'escompte consenti en cas de paiement comptant et préciser qui prend en charge le coût du crédit consenti gratuitement au consommateur.</p>	<p>par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 311-27. – Toute publicité, quel qu'en soit le support, qui porte sur une opération de crédit dont la durée est supérieure à trois mois et pour laquelle ne sont pas requis d'intérêts ou d'autres frais, indique le montant de l'escompte sur le prix d'achat, lorsqu'un tel escompte est consenti en cas de paiement comptant et précise celui qui prend en charge le coût du crédit consenti gratuitement. » ;</p>	<p>même code <u>est ainsi rédigé</u> :</p> <p>« Art. L. 311-27. – Sans modification</p>
<p>Ces dispositions ne sont pas applicables aux prêts aidés par l'Etat destinés au financement d'une formation à la conduite et à la sécurité routière.</p>	<p>2° À l'article L. 311-7, qui devient l'article L. 311-28 :</p>	<p><u>B. - À l'article L. 311-28 du même code :</u></p>
<p>Art. L. 311-7. - Lorsqu'une opération de financement comporte une prise en charge totale ou partielle des frais au sens des articles L. 311-4 à L. 311-6, le vendeur ne peut demander à l'acheteur à crédit ou au locataire une somme d'argent supérieure au prix le plus bas effectivement pratiqué pour l'achat au comptant d'un article ou d'une prestation similaire, dans le même établissement de vente au détail, au cours des trente derniers jours précédant le début de la publicité ou de l'offre. Le vendeur doit, en outre, proposer un prix pour paiement comptant inférieur à la somme proposée pour l'achat à crédit ou la location et calculé selon des modalités fixées par décret.</p>	<p>a) Les mots : « au sens des articles L. 311-4 à L. 311-6 » sont supprimés ;</p> <p>b) La deuxième phrase du premier alinéa et le deuxième alinéa sont supprimés ;</p>	<p><u>1° À la première phrase du premier alinéa</u>, les mots : « au sens des articles L. 311-4 à L. 311-6 » sont supprimés ;</p>
<p>Ces dispositions ne sont pas applicables aux prêts aidés par l'Etat destinés au financement d'une formation à la conduite et à la sécurité routière.</p>	<p>b) La deuxième phrase du premier alinéa et le deuxième alinéa sont supprimés ;</p>	<p><u>2° La seconde phrase du premier alinéa et le second alinéa sont supprimés ;</u></p>
<p>Art. L. 311-7-1. - Toute opération de crédit à titre onéreux proposée concomitamment à une opération de crédit gratuit ou promotionnel est conclue dans les termes d'une offre préalable de crédit distincte, conforme aux dispositions des articles L. 311-8 et L. 311-10 et suivants.</p>	<p>3° À l'article L. 311-7-1, qui devient l'article L. 311-29, les mots : « une offre préalable de crédit distincte » sont remplacés par les mots : « un contrat de crédit distinct » et les mots : « L. 311-8 et L. 311-10 et suivants » sont remplacés par les mots : « L. 311-11 à L. 311-19 ».</p>	<p><u>C. - À l'article L. 311-29 du même code</u>, les mots : « une offre préalable de crédit distincte » et <u>la référence</u> : « L. 311-8 et L. 311-10 et suivants » sont <u>respectivement</u> remplacés par les mots : « un contrat de crédit distinct » et <u>la référence</u> : « L. 311-11 à L. 311-19 ».</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-20. - Lorsque l'offre préalable mentionne le bien ou la prestation de services financé, les obligations de l'emprunteur ne prennent effet qu'à compter de la livraison du bien ou de la fourniture de la prestation ; en cas de contrat de vente ou de prestation de services à exécution successive, elles prennent effet à compter du début de la livraison ou de la fourniture et cessent en cas d'interruption de celle-ci. Le vendeur ou le prestataire de services doit conserver une copie de l'offre préalable remise à l'emprunteur et la présenter sur leur demande aux agents chargés du contrôle.</p> <p>Art. L. 311-21. - En cas de contestation sur l'exécution du contrat principal, le tribunal pourra, jusqu'à la solution du litige, suspendre l'exécution du contrat de crédit. Celui-ci est résolu ou annulé de plein droit lorsque le contrat en vue duquel il a été conclu est lui-même judiciairement résolu ou annulé.</p> <p>Les dispositions de l'alinéa précédent ne seront applicables que si le prêteur est intervenu à l'instance ou s'il a été mis en cause par le vendeur ou l'emprunteur.</p> <p>Art. L. 311-22. - Si la résolution judiciaire ou l'annulation du contrat principal survient du fait du vendeur, celui-ci pourra, à la demande du prêteur, être condamné à garantir l'emprunteur du remboursement du prêt, sans préjudice de dommages et intérêts vis-à-vis du prêteur et de l'emprunteur.</p> <p>Art. L. 311-23. - Chaque fois que le</p>	<p style="text-align: center;">Article 10</p> <p>I. - La section 5 intitulée « Crédits affectés » du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code devient la section 9 qui comprend les articles L. 311-30 à L. 311-41.</p> <p>II. - H est rétabli un article L. 311-30 ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. L. 311-30. – Sont soumis aux dispositions de la présente section, les contrats de crédit affectés mentionnés au 9° de l'article L. 311-1.</p> <p>III. - À l'article L. 311-20, qui devient l'article L. 311-31, les mots : « lorsque l'offre préalable mentionne le bien ou la prestation de services financé » sont supprimés et les mots : « copie de l'offre préalable remise à l'emprunteur et la présenter » sont remplacés par les mots : « copie du contrat de crédit et le présenter ».</p> <p>IV. - Les articles L. 311-21 et L. 311-22 deviennent respectivement les articles L. 311-32 et L. 311-33.</p>	<p style="text-align: center;">Article 10</p> <p>I. - <u>La section 9 du chapitre Ier du titre Ier du livre III du même code, telle qu'elle résulte du I de l'article 5, est intitulée « Crédits affectés » et comprend les articles L. 311-30 à L. 311-41.</u></p> <p>II. - <u>A.</u> - L'article L. 311-30 du même code est ainsi rétabli :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. L. 311-30. – Sans modification</p> <p>B. - L'article L. 311-31 <u>du même code est ainsi modifié</u> :</p> <p style="padding-left: 40px;">1° <u>À la première phrase</u>, les mots : « Lorsque l'offre préalable mentionne le bien ou la prestation de services financé » sont supprimés ;</p> <p style="padding-left: 40px;">2° <u>À la seconde phrase</u>, les mots : « de l'offre préalable remise à l'emprunteur et la » sont remplacés par les mots : « du contrat de crédit et le » ;</p> <p>IV. - Supprimé</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>paiement du prix sera acquitté, en tout ou partie, à l'aide d'un crédit, et sous peine des sanctions prévues à l'article L. 311-34, le contrat de vente ou de prestation de services doit le préciser. Aucun engagement ne peut valablement être contracté par l'acheteur à l'égard du vendeur tant qu'il n'a pas accepté l'offre préalable du prêteur. Lorsque cette condition n'est pas remplie, le vendeur ne peut recevoir aucun paiement, sous quelque forme que ce soit, ni aucun dépôt.</p>	<p>V. À l'article L. 311-23 qui devient l'article L. 311-34, les mots : « à l'article L. 311-34 » deviennent : « à l'article L. 311-48 » et les mots : « accepté l'offre préalable du prêteur » sont remplacés par les mots : « accepté le contrat de crédit ».</p>	<p><u>C. - L'article L. 311-34 du même code est ainsi modifié :</u></p>
<p>Art. L. 311-24. - Tant que le prêteur ne l'a pas avisé de l'octroi du crédit, et tant que l'emprunteur peut exercer sa faculté de rétractation, le vendeur n'est pas tenu d'accomplir son obligation de livraison ou de fourniture. Toutefois, lorsque par une demande expresse rédigée, datée et signée de sa main même, l'acheteur sollicite la livraison ou la fourniture immédiate du bien ou de la prestation de services, le délai de rétractation ouvert à l'emprunteur par les articles L. 311-15 à L. 311-17 expire à la date de la livraison ou de la fourniture, sans pouvoir ni excéder sept jours ni être inférieur à trois jours. Toute livraison ou fourniture anticipée est à la charge du vendeur qui en supporte tous les frais et risques.</p>	<p>VI. L'article L. 311-24, qui devient l'article L. 311-35, est ainsi modifié :</p>	<p><u>1° À la première phrase, la référence : « à l'article L. 311-34 » est remplacée par la référence : « à l'article L. 311-48 » ;</u></p>
<p>Art. L. 311-25. - Le contrat de vente ou de prestation de services est résolu de plein droit, sans indemnité :</p>	<p>a) Les mots : « les articles L. 311-15 à L. 311-17 » sont remplacés par les mots : « l'article L. 311-12 » ;</p>	<p><u>2° À la deuxième phrase, les mots : « l'offre préalable du prêteur » sont remplacés par les mots : « le contrat de crédit » ;</u></p>
<p>1° Si le prêteur n'a pas, dans le délai de sept jours prévu aux articles L. 311-15 à L. 311-17, informé le vendeur de l'attribution du crédit ;</p>	<p>b) Le mot : « sept » est remplacé par le mot : « quatorze ».</p>	<p><u>D. - À la deuxième phrase de l'article L. 311-35 du même code, la référence : « les articles L. 311-15 à L. 311-17 » est remplacée par la référence : « l'article L. 311-12 » et le chiffre : « sept » est remplacé par le chiffre : « quatorze » ;</u></p>
<p>2° Si l'emprunteur a, dans les délais qui lui sont impartis, exercé son droit de rétractation.</p>	<p>VII. L'article L. 311-25, qui devient l'article L. 311-36, est ainsi rédigé :</p>	<p><u>E. - L'article L. 311-36 du même code est ainsi rédigé :</u></p>
<p>Dans les deux cas, le vendeur ou le prestataire de services doit, sur simple demande, rembourser alors toute somme que l'acheteur aurait versée d'avance sur le prix. A compter du huitième jour suivant la demande de remboursement, cette somme est productive d'intérêts, de plein droit, au taux légal majoré de moitié.</p>	<p>« Art. L. 311-36. – Le contrat de vente ou de prestation de services est résolu de plein droit, sans indemnité :</p>	<p><u>« Art. L. 311-36. – Sans modification</u></p>
	<p>« 1° Si le prêteur n'a pas, dans un délai de sept jours à compter de l'acceptation du contrat de crédit par l'emprunteur, informé le vendeur de l'attribution du crédit ;</p>	
	<p>« 2° Ou si l'emprunteur a, dans ce même délai de sept jours, exercé son droit de rétractation.</p>	
	<p>« Toutefois, lorsque l'emprunteur, par une demande expresse, sollicite la livraison ou la fourniture immédiate du bien ou de la prestation de services, l'exercice du droit de rétractation du contrat de crédit n'emporte résolution de plein droit du contrat de vente ou de prestation de services que s'il intervient dans un délai de trois</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Le contrat n'est pas résolu si, avant l'expiration du délai de sept jours prévu ci-dessus, l'acquéreur paie comptant.</p>	<p>jours à compter de l'acceptation de contrat de crédit par l'emprunteur.</p>	<p><u>F.</u> - L'article L. 311-37 du même code est ainsi rétabli :</p>
<p>Art. L. 311-25-1. - Lorsque le paiement du prix du bien ou du service est totalement ou en partie financé par un crédit consenti par le fournisseur ou par un tiers sur la base d'un accord conclu entre ce tiers et le fournisseur, l'exercice par le consommateur de son droit de rétractation emporte résiliation de plein droit du contrat de crédit destiné à en assurer le financement, sans frais ni indemnité, à l'exception éventuelle des frais engagés pour l'ouverture du dossier de crédit.</p>	<p>« Le contrat n'est pas résolu si, avant l'expiration du délai de sept jours mentionné au 1^o, l'acquéreur paie comptant. »</p>	<p>« Art. L. 311-37. - Sans modification</p>
<p>Art. L. 311-26. - L'engagement préalable de payer comptant en cas de refus de prêt est nul de plein droit.</p>	<p>VIII. - L'article L. 311-37 est ainsi rédigé :</p>	<p><u>G.</u> - L'article L. 311-38 du même code est ainsi rédigé :</p>
<p>Art. L. 311-27. - Le vendeur ou le prestataire de services ne peut recevoir, de la part de l'acheteur, aucun paiement sous quelque forme que ce soit, ni aucun dépôt, en sus de la partie du prix que l'acheteur a accepté de payer au comptant, tant que le contrat relatif à l'opération de crédit n'est pas définitivement conclu.</p>	<p>« Art. L. 311-37. – Dans les cas de résolution du contrat de vente ou de prestations de services prévus à l'article L. 311-36, le vendeur ou le prestataire de services rembourse, sur simple demande, toute somme que l'acheteur aurait versée d'avance sur le prix. À compter du huitième jour suivant la demande de remboursement, cette somme est productive d'intérêts, de plein droit, au taux de l'intérêt légal majoré de moitié. »</p>	<p>« Art. L. 311-38. - Sans modification</p>
<p>Si une autorisation de prélèvement sur compte bancaire ou postal est signée par l'acquéreur, sa validité et sa prise d'effet sont subordonnées à celles du contrat de vente.</p>	<p>IX. - L'article L. 311-25-1 du même code, qui devient l'article L. 311-38, est ainsi rédigé :</p>	<p>X. - Supprimé</p>
<p>En cas de paiement d'une partie du prix au comptant, le vendeur ou prestataire de services doit remettre à l'acheteur un</p>	<p>« Art. L. 311-38. – Lorsque le consommateur exerce son droit de rétractation du contrat de vente ou de fourniture de prestation de services mentionné au 9^o de l'article L. 311-1, le contrat de crédit destiné à en assurer le financement est résilié de plein droit sans frais ni indemnité, à l'exception éventuellement des frais engagés pour l'ouverture du dossier de crédit. »</p>	
	<p>X. - L'article L. 311-26 du même code devient l'article L. 311-39.</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>récépissé valant reçu et comportant la reproduction intégrale des dispositions de l'article L. 311-25.</p>	<p>XI. À l'article L. 311-27 du même code, qui devient l'article L. 311-40, les mots : « de l'article L. 311-25 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 311-36 et de l'article L. 311-37 » et les mots : « ou postal » sont supprimés.</p>	<p><u>H.</u> - L'article L. 311-40 du même code <u>est ainsi modifié</u> :</p>
<p>Art. L. 311-28. - En cas de vente ou de démarchage à domicile, le délai de rétractation est de sept jours quelle que soit la date de livraison ou de fourniture du bien ou de la prestation de services. Aucun paiement comptant ne peut intervenir avant l'expiration de ce délai.</p>	<p>XII. À l'article L. 311-28 du même code, qui devient l'article L. 311-41, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « quatorze ».</p>	<p><u>1° Au deuxième alinéa</u>, les mots : « ou postal » sont supprimés ;</p>
<p>Art. L. 121-20-11. - Le consommateur doit recevoir, par écrit ou sur un autre support durable à sa disposition et auquel il a accès en temps utile et avant tout engagement, les conditions contractuelles ainsi que les informations mentionnées à l'article L. 121-20-10. Le fournisseur peut remplir ses obligations au titre de l'article L. 121-20-10 et du présent article par l'envoi au consommateur d'un document unique, à la condition qu'il s'agisse d'un support écrit ou d'un autre support durable et que les informations mentionnées ne varient pas jusqu'à et y compris la conclusion du contrat.</p>	<p>Article 11</p> <p>Il est ajouté à l'article L. 121-20-11 du même code deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p><u>2° Au dernier alinéa</u>, les mots : « de l'article L. 311-25 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 311-36 et de l'article L. 311-37 » ;</p>
<p>Le fournisseur exécute ses obligations de communication immédiatement après la conclusion du contrat, lorsque celui-ci a été conclu à la demande du consommateur en utilisant une technique de communication à distance ne permettant pas la transmission des informations précontractuelles et contractuelles sur un support papier ou sur un autre support durable.</p>	<p>Article 11</p> <p>L'article L. 121-20-11 du même code est <u>complété par deux alinéas</u> ainsi rédigés :</p>	<p><u>I. - À la première phrase de l'article L. 311-41 du même code, le chiffre : « sept » est remplacé par le chiffre : « quatorze ».</u></p>
<p>A tout moment au cours de la relation contractuelle, le consommateur a le droit, s'il en fait la demande, de recevoir les conditions contractuelles sur un support papier. En outre, le consommateur a le droit de changer les techniques de communication à distance utilisées, à moins que cela ne soit incompatible avec le contrat à distance conclu ou avec la nature du</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
service financier fourni.	<p>« Pour les opérations mentionnées au 4° de l'article L. 311-1, les obligations de communication mentionnées au premier alinéa sont satisfaites par l'envoi par le prêteur de la fiche prévue à l'article L. 311-6 et des informations contractuelles prévues à l'article L. 311-18.</p> <p>« Pour les opérations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 311-42, ces obligations de communication sont satisfaites par l'envoi par le prêteur des informations prévues au II de l'article L. 311-43. »</p> <p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>À chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, il est inséré une section 10 ainsi rédigée :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Section 10</p> <p style="padding-left: 40px;">« Opérations de découvert en compte</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. L. 311-42. – Pour les opérations 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, seuls sont applicables les 1° à 3° de l'article L. 311-4 et les articles L. 311-9, L. 311-10, L. 311-30 à L. 311-41, L. 311-43, L. 311-44, L. 313-1 et L. 321-3.</p> <p style="padding-left: 40px;">« Lorsque les autorisations de découvert se prolongent au-delà de trois mois, l'intégralité des dispositions du présent chapitre leur sont applicables.</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. L. 311-43. – I. – Pour les opérations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 311-42, le prêteur ou l'intermédiaire de crédit, donne à l'emprunteur avant que celui-ci ne soit lié par un contrat de crédit, les informations nécessaires à la comparaison de différentes offres et permettant à l'emprunteur compte tenu de ses préférences d'appréhender clairement l'étendue de son engagement.</p> <p style="padding-left: 40px;">« Un décret en Conseil d'État fixe la liste et les conditions de présentation de</p>	<p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code <u>est complété par</u> une section 10 ainsi rédigée :</p> <p style="padding-left: 40px;">[Division et intitulé sans modification]</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. L. 311-42. – Sans modification</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. L. 311-43. – Sans modification</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

ces informations.

« II. - Le contrat de crédit est établi sur un document distinct de tout support ou document publicitaire.

« Un décret en Conseil d'État fixe la liste des informations figurant dans le contrat.

« III. - L'emprunteur reçoit, à sa demande et sans frais, un exemplaire d'une offre de contrat comprenant les informations prévues au deuxième alinéa du II, sauf si le prêteur n'est pas disposé à lui consentir ce crédit.

« Art. L. 311-44. – Pour les opérations consenties sous la forme d'une autorisation de découvert, le prêteur est tenu d'adresser régulièrement à l'emprunteur, par écrit ou sur un autre support durable, un relevé de compte comprenant les informations dont la liste et le contenu sont fixés par décret en Conseil d'État.

« En cas d'augmentation du taux débiteur ou des frais dont il est redevable, l'emprunteur est informé par écrit ou sur un autre support durable avant que ces modifications n'entrent en vigueur.

« Lorsque la modification du taux débiteur résulte d'une variation du taux de référence, que le nouveau taux de référence est rendu public par des moyens appropriés et que l'information relative au nouveau taux de référence est également disponible dans les locaux du prêteur, les parties peuvent convenir dans le contrat de crédit que cette information est communiquée dans le relevé de compte susmentionné.

« 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. Ce délai ne peut être supérieur à un mois.

« Si le contrat de crédit le prévoit, le prêteur a la faculté de résilier l'autorisation de découvert à durée indéterminée moyennant un préavis d'au moins deux mois communiqué à l'emprunteur par écrit ou sur un autre support durable. En cas de motif légitime, cette résiliation peut intervenir sans préavis et dans ce cas le prêteur en communique les

« Art. L. 311-44. – **Sans modification**

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 321-2. - Toute publicité diffusée par ou pour le compte d'une personne physique ou morale qui apporte son concours, à quelque titre que ce soit et de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, à l'obtention d'un ou plusieurs prêts d'argent par un particulier, doit comporter, de manière apparente, la mention suivante :</p>	<p>motifs à l'emprunteur si possible avant la résiliation.</p>	<p>« Art. L. 311-45. – Sans modification</p>
<p>« Aucun versement, de quelque nature que ce soit, ne peut être exigé d'un particulier, avant l'obtention d'un ou plusieurs prêts d'argent. »</p>	<p>« Art. L. 311-45. – Lorsque la convention de compte prévoit la possibilité d'un dépassement, cette convention mentionne le taux débiteur, les conditions applicables à ce taux, tout indice ou taux de référence qui se rapporte au taux débiteur initial, les frais applicables et, le cas échéant, les conditions dans lesquelles ces frais pourront être modifiés. Dans tous les cas, le prêteur fournit ces informations par écrit ou sur un autre support durable à intervalles réguliers.</p>	<p>« Art. L. 311-45. – Sans modification</p>
<p>Cette publicité doit indiquer le nom et l'adresse de l'établissement de crédit ou</p>	<p>« Dans le cas d'un dépassement significatif qui se prolonge au-delà d'un mois, le prêteur informe l'emprunteur, sans délai, par écrit ou sur un autre support durable, du montant du dépassement, du taux débiteur et de toutes pénalités et de tous frais ou intérêts sur arriérés qui sont applicables.</p>	<p>« Art. L. 311-46. – Sans modification</p>
	<p>« Art. L. 311-46. – Lorsque le dépassement se prolonge au-delà de trois mois, le prêteur propose sans délai à l'emprunteur un autre type d'opération de crédit au sens de l'article L. 311-2, dans les conditions régies par le présent chapitre. »</p>	<p>CHAPITRE VI DISPOSITIONS APPLICABLES AUX INTERMÉDIAIRES DE CRÉDIT</p>
	<p>CHAPITRE VI DISPOSITIONS APPLICABLES AUX INTERMÉDIAIRES DE CRÉDIT</p> <p>Article 13</p>	<p>Article 13</p>
	<p>I. - À l'article L. 321-2 du même code, après les mots : « par un particulier » sont ajoutés les mots : « , à l'exception des opérations de crédit mentionnées à l'article L. 311-2, ».</p>	<p>I. – <u>Au premier alinéa</u> de l'article L. 321-2 du même code, après les mots : « par un particulier », sont <u>insérés</u> les mots : « , à l'exception des opérations de crédit mentionnées à l'article L. 311-2 ».</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>des établissements de crédit pour le compte duquel ou desquels l'intermédiaire exerce son activité.</p>	<p>II. - Après l'article L. 321-2, il est inséré un article L. 321-3 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 321-3. – Toute publicité et tout document destinés aux emprunteurs et diffusés par ou pour le compte d'un intermédiaire de crédit au sens de l'article L. 311-1, doit indiquer, de manière apparente, l'étendue des pouvoirs de l'intermédiaire, le nom et l'adresse du ou des prêteurs pour le compte desquels il exerce son activité. »</p> <p>III. Après l'article L. 321-3, il est inséré un article L. 321-4 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 321-4. – Avant la conclusion d'un contrat de crédit portant sur une des opérations mentionnées à l'article L. 311-2, l'intermédiaire de crédit et l'emprunteur conviennent par écrit ou sur un autre support durable, des frais éventuels dus par l'emprunteur à l'intermédiaire de crédit pour ses services.</p> <p>« L'intermédiaire de crédit informe le prêteur de ces frais, aux fins du calcul du taux annuel effectif global. »</p>	<p>II. - Après l'article L. 321-2 <u>du même code</u>, sont insérés deux articles L. 321-3 et L. 321-4 ainsi rédigés :</p> <p>« Art. L. 321-3. – Toute publicité et tout document destinés aux emprunteurs et diffusés par ou pour le compte d'un intermédiaire de crédit au sens de l'article L. 311-1 doit indiquer, de manière apparente, l'étendue des pouvoirs de l'intermédiaire, <u>et notamment s'il travaille à titre exclusif avec un ou plusieurs prêteurs ou en qualité de courtier indépendant.</u></p>
<p>Art. L. 322-3. - Est puni d'une amende de 3 750 euros le fait, pour un annonceur, de diffuser ou faire diffuser pour son compte une publicité non conforme aux dispositions de l'article L. 321-2.</p>	<p>IV. Il est ajouté à l'article L. 322-3 une phrase ainsi rédigée : « Le non-respect des dispositions des articles L. 321-3 et L. 321-4 est puni de la même peine. »</p>	<p>III. - L'article L. 322-3 <u>du même code est complété par</u> une phrase ainsi rédigée :</p>
<p>Art. L. 322-5. - Les dispositions des articles L. 321-1, L. 322-1 et L. 322-2 s'appliquent aux contrats en cours le 1er janvier 1986 ; à cette date, les dossiers en cours devront être intégralement remis aux débiteurs par les intermédiaires qui en avaient la charge.</p>	<p>V. - L'article L. 322-5 du même code est abrogé.</p>	<p>« Le non-respect des dispositions des articles L. 321-3 et L. 321-4 est puni de la même peine. »</p>
		<p><u>IV. - Sans modification</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-33. - Le prêteur qui accorde un crédit sans saisir l'emprunteur d'une offre préalable satisfaisant aux conditions fixées par les articles L. 311-8 à L. 311-13 est déchu du droit aux intérêts et l'emprunteur n'est tenu 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.</p>	<p>CHAPITRE VII</p> <p>SANCTIONS - PROCÉDURE</p> <p>Article 14</p> <p>La section 7 intitulée « Sanctions » du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, qui devient la section 11, est modifiée ainsi qu'il suit :</p> <p>1^o L'article L. 311-33, qui devient l'article L. 311-47, est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« 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, est déchu du droit aux intérêts.</p> <p>« Lorsque le prêteur n'a pas respecté les obligations fixées aux articles L. 311-8 à L. 311-10, il est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. 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, seront restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.</p> <p>« 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. » ;</p> <p>2^o a) L'article L. 311-34 devient l'article L. 311-48 ;</p>	<p>CHAPITRE VII</p> <p>SANCTIONS - PROCÉDURE</p> <p>Article 14</p> <p><u>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.</u></p> <p><u>II. - A. - L'article L. 311-47 du même code est ainsi rédigé :</u></p> <p>« Art. L. 311-47. – Alinéa sans modification</p> <p>« Lorsque le prêteur n'a pas respecté les obligations fixées <u>aux articles L. 311-8, L. 311-9 et L. 311-10</u>, il est déchu du droit aux intérêts, en totalité ou dans la proportion fixée par le juge. 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, seront restituées par le prêteur ou imputées sur le capital restant dû.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p><u>B. - L'article L. 311-48 du même code est ainsi modifié :</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 311-34. - Le prêteur qui omet de respecter les formalités prescrites aux articles L. 311-8 à L. 311-13 et de prévoir un formulaire détachable dans l'offre de crédit, en application de l'article L. 311-15, sera puni d'une amende de 1 500 euros.</p>	<p>b) Au même article, les mots : « aux articles L. 311-8 à L. 311-13 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 311-11, L. 311-16, L. 311-18, L. 311-19, L. 311-26, L. 311-29, au II de l'article L. 311-43, au premier alinéa de l'article L. 311-45 et au dernier alinéa de l'article L. 311-17 », les mots : « offre de crédit, en application de l'article L. 311-15 » sont remplacés par les mots : « offre de contrat de crédit, en application de l'article L. 311-12 », les mots : « des articles L. 311-4 à L. 311-6 » sont remplacés par les mots : « des articles L. 311-4, L. 311-5, du deuxième alinéa de l'article L. 311-17 et de l'article L. 311-27 » et les mots : « article L. 311-7 » sont remplacés par les mots : « article L. 311-28 et au prêteur ou à l'intermédiaire de crédit qui contrevient aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 311-17 » ;</p>	<p><u>1° Au premier alinéa, la référence</u> : « L. 311-8 à L. 311-13 » et les mots : « offre de crédit, en application de l'article L. 311-15 » sont <u>respectivement</u> remplacés par la <u>référence</u> : « L. 311-11, L. 311-16, L. 311-18, L. 311-19, L. 311-26, L. 311-29, au II de l'article L. 311-43, au premier alinéa de l'article L. 311-45 et au dernier alinéa de l'article L. 311-17 » et les mots : « offre de contrat de crédit, en application de l'article L. 311-12 » ;</p>
<p>La même peine est applicable à l'annonceur pour le compte duquel est diffusée une publicité non conforme aux dispositions des articles L. 311-4 à L. 311-6. Si le contrevenant est une personne morale, la responsabilité incombe à ses dirigeants. La complicité est punissable dans les conditions du droit commun.</p>	<p>remplacés par les mots : « des articles L. 311-4, L. 311-5, du deuxième alinéa de l'article L. 311-17 et de l'article L. 311-27 » et les mots : « article L. 311-7 » sont remplacés par les mots : « article L. 311-28 et au prêteur ou à l'intermédiaire de crédit qui contrevient aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 311-17 » ;</p>	<p><u>2° à la première phrase du deuxième alinéa, la référence</u> : « L. 311-4 à L. 311-6 » <u>est remplacée</u> par les mots : « L. 311-4, L. 311-5, du deuxième alinéa de l'article L. 311-17 et de l'article L. 311-27 » ;</p>
<p>Le tribunal pourra également ordonner la publication du jugement et la rectification de la publicité aux frais du condamné ou l'une de ces deux peines seulement.</p>	<p><u>3° À l'article L. 311-35, qui devient</u> l'article L. 311-49 :</p>	<p><u>3° Au dernier alinéa, la référence</u> : « article L. 311-7 » <u>est remplacée</u> par les mots : « article L. 311-28 et au prêteur ou à l'intermédiaire de crédit qui contrevient aux dispositions <u>de l'article L. 311-8-1 et</u> du premier alinéa de l'article L. 311-17 » ;</p>
<p>Les peines prévues au premier alinéa du présent article sont également applicables au vendeur qui contrevient aux dispositions de l'article L. 311-7.</p>	<p>a) Au 1°, les mots : « de l'article L. 311-17 et de l'article L. 311-27 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 311-15 et de l'article L. 311-40 » ;</p>	<p><u>C. - L'article L. 311-49 du même code est ainsi modifié :</u></p>
<p>Art. L. 311-35. - Sera puni d'une amende de 30 000 euros :</p>	<p>1° Le prêteur ou le vendeur qui, en infraction aux dispositions de l'article L. 311-17 et de l'article L. 311-27, réclame ou reçoit de l'emprunteur ou de l'acheteur un paiement sous quelque forme que ce soit ;</p>	<p><u>1° Au 1°, les mots</u> : « de l'article L. 311-17 et de l'article L. 311-27 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 311-15 et de l'article L. 311-40 » ;</p>
<p>2° Celui qui fait signer des formules de prélèvements sur comptes bancaires ou postaux contenant des clauses contraires aux dispositions des articles susvisés ;</p>	<p>b) Au 4°, les mots : « l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-25 » sont remplacés par les mots : « l'article L. 311-37 » ;</p>	<p><u>2° Au 4°, les mots</u> : « l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-25 » sont remplacés par les mots : « l'article L. 311-37 » ;</p>
<p>3° Celui qui fait souscrire, ou accepter, ou avaliser par l'emprunteur ou l'acheteur des lettres de change ou des billets à ordre ;</p>	<p>e) Au 5°, les mots : « l'article L. 311-15 » sont remplacés par les mots : « l'article L. 311-12 » ;</p>	<p><u>3° Au 5°, la référence</u> : « L. 311-15 » <u>est remplacée</u> par <u>la référence</u> : « L. 311-12 » ;</p>
<p>4° Celui qui persiste indûment à ne pas payer les sommes visées à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-25 ;</p>	<p>b) Au 4°, les mots : « l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-25 » sont remplacés par les mots : « l'article L. 311-37 » ;</p>	<p><u>2° Au 4°, les mots</u> : « l'avant-dernier alinéa de l'article L. 311-25 » sont remplacés par les mots : « l'article L. 311-37 » ;</p>
<p>5° Celui qui, en infraction aux dispositions de l'article L. 311-15, enregistre ou fait enregistrer sur un fichier le nom des</p>	<p>e) Au 5°, les mots : « l'article L. 311-15 » sont remplacés par les mots : « l'article L. 311-12 » ;</p>	<p><u>3° Au 5°, la référence</u> : « L. 311-15 » <u>est remplacée</u> par <u>la référence</u> : « L. 311-12 » ;</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>personnes usant de la faculté de rétractation ;</p>	<p>⊕ Au 6°, les mots : « plusieurs offres préalables » sont remplacés par les mots : « une ou plusieurs offres de contrat de crédit » ;</p>	<p><u>4°</u> Au 6°, les mots : « plusieurs offres préalables » sont remplacés par les mots : « une ou plusieurs offres de contrat de crédit ».</p>
<p>6° Celui 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.</p> <p>Art. L. 311-36. - Les infractions aux dispositions des décrets mentionnés au deuxième alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 55-585 du 20 mai 1955 relatif aux ventes à crédit seront punies d'une amende de 30 000 Euros.</p>	<p>4° L'article L. 311-36 est abrogé.</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
<p>Art. L. 311-37. - Le tribunal d'instance connaît des litiges nés de l'application du présent chapitre. Les actions en paiement engagées devant lui à l'occasion de la défaillance de l'emprunteur doivent être formées dans les deux ans de l'événement qui leur a donné naissance à peine de forclusion.</p>	<p>Article 15</p>	<p>Article 15</p>
<p>Lorsque les modalités de règlement des échéances impayées ont fait l'objet d'un réaménagement ou d'un rééchelonnement, le point de départ du délai de forclusion est le premier incident non régularisé intervenu après le premier aménagement ou rééchelonnement conclu entre les intéressés ou après adoption du plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou après décision du juge de l'exécution sur les mesures mentionnées à l'article L. 331-7.</p>	<p>I. - La section 8 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, qui devient la section 12 est intitulée « <u>Section 12 Procédure</u> » ; elle comprend l'article L. 311-37 qui devient l'article L. 311-50.</p>	<p>I. - <u>La section 12</u> du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du même code, <u>telle qu'elle résulte du I de l'article 9, est intitulée : « Procédure » et comprend l'article L. 311-50.</u></p>
<p>Art. L. 311-37. - Le tribunal d'instance connaît des litiges nés de l'application du présent chapitre. Les actions en paiement engagées devant lui à l'occasion de la défaillance de l'emprunteur doivent être formées dans les deux ans de l'événement qui leur a donné naissance à peine de forclusion.</p>	<p>II. - Le second alinéa de l'article L. 311-50, est ainsi modifié :</p>	<p>II. - <u>Au</u> second alinéa de l'article L. 311-50 <u>du même code</u>, les mots : « du juge de l'exécution sur les mesures mentionnées à l'article L. 331-7 » sont remplacés par les mots : « de la commission imposant les mesures prévues à l'article L. 331-7 ou la décision du juge de l'exécution homologuant les mesures prévues à l'article L. 331-7-1 ».</p>
<p>Lorsque les modalités de règlement des échéances impayées ont fait l'objet d'un réaménagement ou d'un rééchelonnement, le point de départ du délai de forclusion est le premier incident non régularisé intervenu après le premier aménagement ou rééchelonnement conclu entre les intéressés ou après adoption du plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou après décision du juge de l'exécution sur les mesures mentionnées à l'article L. 331-7.</p>	<p>Les mots : « ou après décision du juge de l'exécution sur les mesures mentionnées à l'article L. 331-7 » sont remplacés par les mots : « ou après décision de la commission imposant les mesures prévues à l'article L. 331-7 ou la décision du juge de l'exécution homologuant les mesures prévues à l'article L. 331-7-1 ».</p>	<p>II. - <u>Au</u> second alinéa de l'article L. 311-50 <u>du même code</u>, les mots : « du juge de l'exécution sur les mesures mentionnées à l'article L. 331-7 » sont remplacés par les mots : « de la commission imposant les mesures prévues à l'article L. 331-7 ou la décision du juge de l'exécution homologuant les mesures prévues à l'article L. 331-7-1 ».</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 312-2. - Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux prêts qui, quelle que soit leur qualification ou leur technique, sont consentis de manière habituelle par toute personne physique ou morale en vue de financer les opérations suivantes :</p>	<p>Au chapitre II, du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, le 1^o de l'article L. 312-2 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Le 1^o de l'article L. 312-2 <u>du code de la consommation est ainsi rédigé</u> :</p>
<p>1^o Pour les immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel d'habitation :</p>	<p>« 1^o Pour les immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation :</p>	<p>« 1^o Sans modification</p>
<p>a) Leur acquisition en propriété ou en jouissance ;</p>	<p>« a) Leur acquisition en propriété ou la souscription ou l'achat de parts ou actions de sociétés donnant vocation à leur attribution en propriété ;</p>	<p>« a) Sans modification</p>
<p>b) La souscription ou l'achat de parts ou actions de sociétés donnant vocation à leur attribution en propriété ou en jouissance ;</p>	<p>« b) Leur acquisition en jouissance ou la souscription ou l'achat de parts ou actions de sociétés donnant vocation à leur attribution en jouissance lorsque le montant du crédit est supérieur à 75 000 € ;</p>	<p>« b) Leur acquisition en jouissance ou la souscription ou l'achat de parts ou actions de sociétés donnant vocation à leur attribution en jouissance ;</p>
<p>c) Les dépenses relatives à leur construction, leur réparation, leur amélioration ou leur entretien lorsque le montant de ces dépenses est supérieur à celui fixé en exécution du dernier alinéa de l'article L. 311-3 ;</p>	<p>« c) Les dépenses relatives à leur réparation, leur amélioration ou leur entretien lorsque le montant du crédit est supérieur à 75 000 € ;</p>	<p>« c) Sans modification</p>
<p>2^o L'achat de terrains destinés à la construction des immeubles mentionnés au 1^o ci-dessus.</p>	<p>« d) Les dépenses relatives à leur construction. »</p>	<p>« d) Sans modification</p>
<p>Art. L. 312-8. - L'offre définie à l'article précédent :</p>	<p>Article 17</p>	<p>Article 17</p>
<p>.....</p>	<p>I. - Le 4^o bis de l'article L. 312-8 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>I. - Le 4^o bis de l'article L. 312-8 <u>du même code est ainsi rédigé</u> :</p>
<p>4^o bis Sauf si le prêteur exerce, dans les conditions fixées par l'article L. 312-9, son droit d'exiger l'adhésion à un contrat d'assurance collective qu'il a</p>	<p>« 4^o bis - Mentionne que l'emprunteur peut souscrire auprès de l'assureur de son choix une assurance dans les conditions fixées à l'article L. 312-9. »</p>	<p>« 4 bis^o Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>souscrit, mentionne que l'emprunteur peut souscrire auprès de l'assureur de son choix une assurance équivalente à celle proposée par le prêteur ;</p> <p>.....</p>	<p>II. - L'article L. 312-9 du code de la consommation est ainsi modifié :</p>	<p>II. - L'article L. 312-9 du <u>même</u> code est ainsi modifié :</p>
<p>Art. L. 312-9. - Lorsque le prêteur offre à l'emprunteur ou exige de lui l'adhésion à un contrat d'assurance collective qu'il a souscrit en vue de garantir en cas de survenance d'un des risques que ce contrat définit, soit le remboursement total ou partiel du montant du prêt restant dû, soit le paiement de tout ou partie des échéances dudit prêt, les dispositions suivantes sont obligatoirement appliquées :</p>	<p>1° Au premier alinéa, le mot : « offre » est remplacé par le mot : « propose », les mots : « ou exige de lui » sont supprimés, et le mot : « collective » est remplacé par les mots : « de groupe » ;</p>	<p>1° Sans modification</p>
<p>1° Au contrat de prêt est annexée une notice énumérant les risques garantis et précisant toutes les modalités de la mise en jeu de l'assurance ;</p>	<p>2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>2° Sans modification</p>
<p>2° Toute modification apportée ultérieurement à la définition des risques garantis ou aux modalités de la mise en jeu de l'assurance est inopposable à l'emprunteur qui n'y a pas donné son acceptation ;</p>	<p>« Un prêteur ne peut pas refuser en garantie un autre contrat d'assurance emprunteur dès lors que ce contrat présente un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe qu'il propose. »</p>	<p>CHAPITRE II REGROUPEMENT DE CRÉDITS</p>
<p>3° Lorsque l'assureur a subordonné sa garantie à l'agrément de la personne de l'assuré et que cet agrément n'est pas donné, le contrat de prêt est résolu de plein droit à la demande de l'emprunteur sans frais ni pénalité d'aucune sorte. Cette demande doit être présentée dans le délai d'un mois à compter de la notification du refus de l'agrément.</p>	<p>CHAPITRE II REGROUPEMENT DE CRÉDITS Article 18</p>	<p>Article 18</p>
<p>I. - Il est inséré dans le chapitre III du titre I^{er} du livre III du code de la consommation</p>	<p>I. - Il est inséré dans le chapitre III du titre I^{er} du livre III du code de la consommation une section 7 ainsi rédigée :</p>	<p><u>I - Les sections 7 et 8 du chapitre III du titre I^{er} du livre III du code de la consommation deviennent respectivement</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 313-15. - Les conditions d'application du présent titre à l'exception de celles de la section 1 du présent chapitre, sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Toutefois le modèle de l'offre visée aux articles L. 312-7, L. 312-8 et L. 312-26 pourra, en tant que de besoin, être fixé par le comité de la réglementation bancaire.</p>	<p>« Section 7</p> <p>« Regroupement de crédits</p> <p>« Art. L. 313-15. – Lorsque les crédits mentionnés à l'article L. 311-2 font l'objet d'une opération de crédit destinée à les regrouper, le nouveau contrat de crédit est soumis aux dispositions du chapitre Ier du titre I^{er} du livre III.</p> <p>« Lorsqu'une opération de crédit destinée à regrouper des crédits antérieurs comprend un ou des crédits immobiliers dont la part relative ne dépasse pas un seuil fixé par décret en Conseil d'État, le nouveau contrat de crédit est soumis aux dispositions du chapitre Ier du titre Ier du livre III. Lorsque cette part relative dépasse ce seuil, le nouveau contrat de crédit est soumis aux dispositions du chapitre II du titre I^{er} du livre III.</p> <p>« Lorsqu'une opération de crédit est destinée à regrouper des crédits mentionnés à l'article L. 312-2, le nouveau contrat de crédit est également soumis aux dispositions du chapitre II du titre I^{er} du livre III.</p> <p>« Un décret en Conseil d'État précise les modalités selon lesquelles les opérations de crédit mentionnées aux alinéas précédents sont conclues, afin de garantir la bonne information de l'emprunteur. »</p>	<p><u>les sections 8 et 9, et les articles L. 313-15 et L. 313-16 deviennent respectivement les articles L. 313-16 et L. 313-17.</u></p>
<p>Art. L. 313-16. - Les dispositions des chapitres Ier et II et des sections 2 à 8 du chapitre III du présent titre sont d'ordre</p>	<p>II. - À la section 7 du chapitre III du titre I^{er} du livre III du même code, qui devient la section 8, les articles L. 313-15 et L. 313-16 deviennent respectivement les articles L. 313-16 et L. 313-17.</p>	<p>II. - Au chapitre III du titre I^{er} du livre III du <u>même</u> code, il est inséré une section 7 ainsi rédigée :</p>
		<p>[Division et intitulé sans modification]</p>
		<p>« Art. L. 313-15. – Sans modification</p>

Textes en vigueur

public.

**Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005
de programmation pour la
cohésion sociale**

Art. 80. - I. -

III. - L'Etat et les collectivités locales qui le souhaitent contribuent à un fonds ayant pour objet de garantir à des fins sociales des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise. Ce fonds peut également prendre en charge des dépenses d'accompagnement des bénéficiaires, liées à la mise en oeuvre des projets financés par les prêts qu'il garantit. La contribution de l'Etat est financée par des crédits ouverts par les lois de finances des années 2005 à 2009 selon la programmation suivante :

(En millions d'euros valeur 2004)

ANNEES	2005	2006	2007	2008	2009
Apport de l'Etat	4	12	19	19	19

Texte du projet de loi

Texte de la commission

Article 18 bis (nouveau)

« Le III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale est ainsi rédigé :

III. – 1° L'Etat abonde par une dotation dont le montant est arrêté annuellement en loi de finances un fonds ayant pour objet de garantir des prêts à des fins sociales. Les établissements de crédit, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale peuvent également contribuer à son financement.

2° Les prêts garantis par le fonds sont :

a) Les prêts destinés à participer au financement des projets d'insertion accordés à des personnes physiques confrontées à des difficultés de financement, dont les capacités de remboursement de ces prêts sont jugées suffisantes par les prêteurs et qui bénéficient d'un accompagnement social. Ces prêts sont accordés dans une perspective d'accès, de maintien ou de retour à un emploi. Ils peuvent également être accordés pour la réalisation de projets d'insertion sociale qui ne sont pas directement liés à un objectif professionnel.

b) Les prêts alloués aux entreprises durant les cinq premières années suivant leur création ou leur reprise et n'employant pas plus de trois salariés.

Les modalités et la durée de la garantie sont fixées par décret.

3° Le fonds peut également prendre en charge des dépenses d'accompagnement des bénéficiaires liées à la mise en oeuvre des projets financés par les prêts qu'il garantit, ainsi que les frais afférents à l'évaluation de ces opérations.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la commission

TITRE III

TITRE III

**CONTRÔLE DE LA
COMMERCIALISATION DES
PRODUITS ET SERVICES
FINANCIERS, BANCAIRES,
D'ASSURANCE ET DES
OPÉRATIONS DE CRÉDIT**

**CONTRÔLE DE LA
COMMERCIALISATION DES
PRODUITS ET SERVICES
FINANCIERS, BANCAIRES,
D'ASSURANCE ET DES
OPÉRATIONS DE CRÉDIT**

Article 19

Article 19

Le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la généralisation et au renforcement des contrôles et des sanctions en matière de respect des obligations à l'égard de la clientèle dans les domaines des produits et services financiers et d'assurance, des opérations de crédit, de la mise à disposition de moyens de paiements et de la fourniture d'autres services bancaires. Ces mesures peuvent entraîner, en tant que de besoin, des modifications aux compétences des autorités et services qui interviennent dans le contrôle des activités ou dans l'application des sanctions mentionnées ci-dessus.

Sans modification

L'ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de publication de la présente loi. Un projet de loi portant ratification est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de l'ordonnance considérée.

Article 19 bis (nouveau)

I. - L'ordonnance n° 2009-106 du 30 janvier 2009 portant sur la commercialisation des produits d'assurance sur la vie et sur des opérations de prévoyance collective et d'assurance est ratifiée sous réserve des dispositions des II, III et IV du présent article.

II. - 1° Remplacer le texte proposé par le I de l'article 3 de l'ordonnance n° 2009-106 précitée pour l'article L. 132-27 du code des assurances par l'alinéa suivant :

Ordonnance n° 2009-106 du 30 janvier 2009 portant sur la commercialisation des produits d'assurance sur la vie et sur des opérations de prévoyance collective et d'assurance

Art. 3. - I. - Il est rétabli dans le

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>même code un article L. 132-27 ainsi rédigé :</p>		
<p>« Art. L. 132-27. - Toutes les informations, y compris les communications à caractère publicitaire, relatives à un contrat d'assurance individuel comportant des valeurs de rachat, à un contrat de capitalisation ou à un contrat d'assurance de groupe sur la vie comportant des valeurs de rachat ou de transfert présentent un contenu exact, clair et non trompeur. Les communications à caractère publicitaire sont clairement identifiées comme telles. »</p>		<p><u>« Toutes les informations, y compris les communications à caractère publicitaire, relatives à un contrat d'assurance sur la vie ou à un contrat de capitalisation présentent un contenu exact, clair et non trompeur. Les communications à caractère publicitaire sont clairement identifiées comme telles. » ;</u></p>
		<p><u>2° Remplacer le texte proposé par le I de l'article 7 de l'ordonnance n° 2009-106 précitée pour l'article L. 223-25-2 du code de la mutualité par l'alinéa suivant :</u></p>
<p>Art. 7. - I. - Après l'article L. 223-25-1 du même code, il est inséré un article L. 223-25-2 ainsi rédigé :</p>		
<p>« Art. L. 223-25-2. - Toutes les informations, y compris les communications à caractère promotionnel, relatives à une opération individuelle comportant des valeurs de rachat, à une opération de capitalisation ou à une opération collective mentionnée à l'article L. 222-1 ou à l'article L. 223-1, présentent un contenu exact, clair et non trompeur. Les communications à caractère promotionnel sont clairement identifiées comme telles. »</p>		<p><u>« Toutes les informations, y compris les communications à caractère promotionnel, relatives à une opération sur la vie ou à une opération de capitalisation mentionnée à l'article L. 222-1 ou à l'article L. 223-1 présentent un contenu exact, clair et non trompeur. Les communications à caractère promotionnel sont clairement identifiées comme telles. »</u></p>
		<p><u>III. - Remplacer le texte proposé par le 3° de l'article 2 de l'ordonnance n° 2009-106 précitée pour le dernier alinéa du I de l'article L. 441-3 du code des assurances par l'alinéa suivant :</u></p>
<p>Art. 2.- 3° Il est rétabli un article L. 441-3 ainsi rédigé :</p>		
<p>Art. L. 441-3. - I. - Pour les opérations à adhésion facultative, la notice remise par le souscripteur à l'adhérent lors de l'adhésion inclut, outre les informations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 141-4 :</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>.....</p> <p>Un arrêté du même ministre précise les informations qui doivent figurer dans cette notice, notamment les stipulations de la convention qui sont essentielles au sens du b.</p> <p>.....</p>		<p><u>« Un arrêté du même ministre précise le format du résumé des caractéristiques essentielles de la convention figurant au début de cette notice ainsi que l'ensemble des informations qui doivent figurer dans cette notice, notamment les stipulations de la convention qui sont essentielles au sens du b. »</u></p>
<p>Art. 2.-</p> <p>2° Il est rétabli un article L. 441-2 ainsi rédigé :</p>		<p><u>IV. - La première phrase du texte proposé par le 2° de l'article 2 de l'ordonnance du n° 2009-106 précitée pour le I de l'article L. 441-2 du code des assurances est remplacé par une phrase ainsi rédigée : « Sous réserve des dispositions particulières du présent chapitre, les dispositions du livre Ier relatives aux assurances sur la vie s'appliquent aux opérations régies par le présent chapitre, à l'exception des articles L. 131-1, L. 131-2, L. 132-5-2, L. 132-5-3, L. 132-9, L. 132-9-1, L. 132-20 à L. 132-21, L. 132-30 et L. 132-31, des dispositions spécifiques aux assurances en cas de décès et du chapitre II du titre IV. »</u></p>
<p>Art. 12. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>		<p><u>V. - L'article 12 de l'ordonnance n° 2009-106 est abrogé.</u></p>
<p>1° Le deuxième alinéa de l'article L. 2223-34-1 est supprimé ;</p>		
<p>2° L'article L. 2223-34-2 est abrogé.</p>		
<p>Code des assurances</p>		
<p>Art. L. 144-2. - I.-</p>		
<p>IX. - Les VII et VIII s'appliquent individuellement à chaque plan d'épargne retraite populaire géré par l'entreprise d'assurance et vérifiant des conditions de seuils. Ils s'appliquent collectivement à l'ensemble des plans gérés par l'entreprise d'assurance qui ne vérifient pas ces conditions de seuils. Si, pour un plan, ces conditions ne sont pas vérifiées pendant huit années consécutives, les cotisations versées sur un contrat ne comptant plus un nombre minimum d'adhérents ne sont plus</p>		<p><u>VI. - La période mentionnée au IX de l'article L. 144-2 du code des assurances est appréciée à compter de la date de souscription du plan et s'applique à tous les plans souscrits postérieurement à la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission						
<p>considérées comme des cotisations à un plan d'épargne retraite populaire.</p> <p>.....</p>	<p>TITRE IV</p> <p>PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET ADAPTATION DU FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS</p>	<p>TITRE IV</p> <p>PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET ADAPTATION DU FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS</p>						
<p>Code de la consommation</p>	<p>Article 20</p>	<p>Article 20</p>						
<p>Art. L. 331-1. - Il est institué, dans chaque département, au moins une commission de surendettement des particuliers.</p>	<p>Au deuxième alinéa de l'article L. 331-1 du code de la consommation, la première phrase est remplacée par la phrase suivante : « La commission de surendettement des particuliers comprend le représentant de l'État dans le département, président, et le responsable départemental de la direction générale des finances publiques, vice-président. », les mots : « dans des conditions fixées par décret » sont supprimés et le mot : « choisies » est remplacé par le mot : « désignées ».</p>	<p><u>L'article L. 331-1 du code de la consommation est ainsi rédigé :</u></p>	<p>Elle comprend le représentant de l'Etat dans le département, président, le trésorier-payeur général, vice-président, le directeur des services fiscaux. Chacune de ces personnes peut se faire représenter, par un seul et même délégué, dans des conditions fixées par décret. La commission comprend également le représentant local de la Banque de France, qui en assure le secrétariat, ainsi que deux personnalités choisies par le représentant de l'Etat dans le département, la première sur proposition de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, la seconde sur proposition des associations familiales ou de consommateurs.</p>	<p><u>« Art. L. 331-1. - Il est institué, dans chaque département, au moins une commission de surendettement des particuliers.</u></p>	<p>« Elle comprend le représentant de l'Etat dans le département, président, et le responsable départemental de la direction générale des finances publiques chargé de la gestion publique, vice-président. <u>Ces personnes peuvent se faire représenter par un seul et même délégué.</u></p>	<p>Un suppléant de chacune de ces personnalités est désigné dans les mêmes conditions.</p>	<p><u>« La commission comprend également :</u></p>	<p><u>1° Le représentant local de la Banque de France, qui en assure le secrétariat ;</u></p>
<p>Elle comprend le représentant de l'Etat dans le département, président, le trésorier-payeur général, vice-président, le directeur des services fiscaux. Chacune de ces personnes peut se faire représenter, par un seul et même délégué, dans des conditions fixées par décret. La commission comprend également le représentant local de la Banque de France, qui en assure le secrétariat, ainsi que deux personnalités choisies par le représentant de l'Etat dans le département, la première sur proposition de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, la seconde sur proposition des associations familiales ou de consommateurs.</p>	<p><u>« Art. L. 331-1. - Il est institué, dans chaque département, au moins une commission de surendettement des particuliers.</u></p>	<p>« Elle comprend le représentant de l'Etat dans le département, président, et le responsable départemental de la direction générale des finances publiques chargé de la gestion publique, vice-président. <u>Ces personnes peuvent se faire représenter par un seul et même délégué.</u></p>						
<p>Un suppléant de chacune de ces personnalités est désigné dans les mêmes conditions.</p>	<p><u>« La commission comprend également :</u></p>	<p><u>1° Le représentant local de la Banque de France, qui en assure le secrétariat ;</u></p>						

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale ainsi qu'une personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique sont associées à l'instruction du dossier et assistent aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative.</p>	<p style="text-align: center;">Article 21</p> <p>Le chapitre I^{er} du titre III du livre III du même code est comme suit :</p> <p>1° L'article L. 331-2 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 331-2. – La commission a pour mission de traiter, dans les conditions prévues par le présent chapitre, la situation de surendettement des personnes physiques définies au premier alinéa de l'article L. 330-1.</p>	<p><u>2° Deux personnes, désignées par le représentant de l'Etat dans le département, la première sur proposition de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, la seconde sur proposition des associations familiales ou de consommateurs. Un suppléant de chacune de ces personnalités est désigné dans les mêmes conditions ;</u></p> <p><u>3° Deux personnes, désignées par le représentant de l'Etat dans le département, justifiant pour l'une d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale, pour l'autre d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique.</u></p> <p><u>« La commission adopte un règlement intérieur rendu public. »</u></p>
<p>Art. L. 331-2. – La commission a pour mission de traiter, dans les conditions prévues par le présent chapitre, la situation de surendettement des personnes physiques définie au premier alinéa de l'article L. 330-1, ainsi qu'à l'engagement qu'il a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société dès lors qu'il n'a pas été, en droit ou en fait, dirigeant de celle-ci.</p>	<p>1° L'article L. 331-2 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 331-2. – La commission a pour mission de traiter, dans les conditions prévues par le présent chapitre, la situation de surendettement des personnes physiques définies au premier alinéa de l'article L. 330-1.</p>	<p style="text-align: center;">Article 21</p> <p>Le chapitre I^{er} du titre III du livre III du même code est <u>ainsi</u> modifié :</p> <p>1° L'article L. 331-2 est <u>ainsi rédigé</u> :</p> <p>« Art. L. 331-2. – Alinéa sans modification</p>
<p>Le montant des remboursements résultant de l'application des articles L. 331-6 ou L. 331-7 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du code du travail, de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources, qui ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage, intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage,</p>	<p>« Le montant des remboursements résultant de l'application des articles L. 331-6, L. 331-7 ou L. 331-7-1 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du code du travail, de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources ne peut être inférieure, pour le ménage en cause, au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-1249 du</p>	<p>« Le montant des remboursements résultant de l'application des articles L. 331-6, L. 331-7 ou L. 331-7-1 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du code du travail, de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources ne peut être inférieure, pour le ménage en cause, au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. Elle intègre le montant des dépenses de</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>d'eau, de nourriture et de scolarité, dans la limite d'un plafond, selon des modalités définies par décret. Elle est fixée par la commission après avis de la personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale visée au dernier alinéa de l'article L. 331-1, et mentionnée dans le plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou dans les recommandations prévues aux articles L. 331-7 et L. 331-7-1.</p>	<p>1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Elle intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité ainsi que les frais de santé. Un décret détermine les conditions de prise en compte et d'appréciation de ces dépenses par le règlement intérieur de chaque commission. Ce règlement intérieur est rendu public. » ;</p>	<p>logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, <u>de garde et de déplacements professionnels</u> ainsi que les frais de santé. Les conditions de prise en compte et d'appréciation de ces dépenses par le règlement intérieur de chaque commission <u>sont précisées par voie réglementaire.</u> » ;</p>
<p>Art. L. 331-3. - La procédure est engagée devant la commission à la demande du débiteur. Celle-ci dispose d'un délai de six mois à compter du dépôt du dossier pour procéder à son instruction et décider de son orientation.</p>	<p>2° L'article L. 331-3 est ainsi modifié :</p>	<p>2° L'article L. 331-3 est ainsi <u>rédigé</u> :</p>
<p>La commission vérifie que le demandeur se trouve dans la situation définie à l'article L. 331-2. En cas de rejet d'un avis de prélèvement postérieur à la notification de la décision de recevabilité, les créanciers ne peuvent percevoir des frais ou commissions y afférents.</p>	<p>a) Le premier alinéa et la première phrase du deuxième alinéa sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
<p>La commission vérifie que le demandeur se trouve dans la situation définie à l'article L. 331-2. En cas de rejet d'un avis de prélèvement postérieur à la notification de la décision de recevabilité, les créanciers ne peuvent percevoir des frais ou commissions y afférents.</p>	<p>« La procédure est engagée devant la commission à la demande du débiteur. La commission dispose d'un délai de trois mois à compter du dépôt du dossier pour vérifier que le demandeur se trouve dans la situation définie au premier alinéa de l'article L. 330-1, notifier au demandeur et aux créanciers la décision relative à la recevabilité du dossier, procéder à son instruction et décider de son orientation. Si au terme de ce délai, la commission n'a pas décidé de l'orientation du dossier, le taux d'intérêt applicable à tous les emprunts en cours contractés par le débiteur est, au cours des trois mois suivants, le taux de l'intérêt légal, sauf décision contraire de la commission ou du juge intervenant au cours de cette période ;</p>	<p>« <u>Art. L. 331-3. - I. -</u> La procédure est engagée devant la commission à la demande du débiteur <u>qui lui déclare les éléments actifs et passifs de son patrimoine.</u></p>
<p>Le débiteur, informé de cette faculté par la notification de la décision de recevabilité, est entendu à sa demande par la commission. Celle-ci peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile, sous réserve que celle-ci intervienne à titre gratuit.</p>	<p>« En cas de rejet d'un avis de <u>prélèvement postérieur à la notification de la décision de recevabilité, les créanciers ne peuvent percevoir des frais ou commissions y afférents.</u></p>	<p>« En cas de rejet d'un avis de <u>prélèvement postérieur à la notification de la décision de recevabilité, les créanciers ne peuvent percevoir des frais ou commissions y afférents.</u></p>
<p>Le débiteur, informé de cette faculté par la notification de la décision de recevabilité, est entendu à sa demande par la commission. Celle-ci peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile, sous réserve que celle-ci intervienne à titre gratuit.</p>	<p>« II. - La commission dresse l'état d'endettement du débiteur après avoir, le cas échéant, fait publier un appel aux créanciers.</p>	<p>« II. - La commission dresse l'état d'endettement du débiteur après avoir, le cas échéant, fait publier un appel aux créanciers.</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>La commission peut faire publier un appel aux créanciers.</p>		<p><u>« Le débiteur, informé de cette faculté par la notification de la décision de recevabilité, est entendu à sa demande par la commission. Celle-ci peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile, sous réserve que celle-ci intervienne à titre gratuit.</u></p>
<p>Après avoir été informés par la commission de l'état du passif déclaré par le débiteur, les créanciers disposent d'un délai de trente jours pour fournir, en cas de désaccord sur cet état, les justifications de leurs créances en principal, intérêts et accessoires. A défaut, la créance est prise en compte par la commission au vu des seuls éléments fournis par le débiteur. L'information des établissements de crédit et des comptables du Trésor peut être effectuée par télécopie ou par courrier électronique dans des conditions fixées par décret.</p>		<p><u>« Après avoir été informés par la commission de l'état du passif déclaré par le débiteur, les créanciers disposent d'un délai de trente jours pour fournir, en cas de désaccord sur cet état, les justifications de leurs créances en principal, intérêts et accessoires. A défaut, la créance est prise en compte par la commission au vu des seuls éléments fournis par le débiteur. L'information des établissements de crédit et des comptables du Trésor peut être effectuée par télécopie ou par courrier électronique dans des conditions fixées par décret. Les créanciers indiquent également si les créances en cause ont donné lieu à une caution et si celle-ci a été actionnée.</u></p>
<p>Les créanciers doivent alors indiquer si les créances en cause ont donné lieu à une caution et si celle-ci a été actionnée.</p>		<p><u>« Lorsque la commission constate que le remboursement d'une ou plusieurs dettes du débiteur principal est garanti par un cautionnement, elle informe la caution de l'ouverture de la procédure. La caution peut faire connaître par écrit à la commission ses observations.</u></p>
<p>Nonobstant toute disposition contraire, la commission peut 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 lui donner une exacte information sur la situation du débiteur, l'évolution possible de celle-ci et les procédures de conciliation amiables en cours.</p>		<p><u>« Nonobstant toute disposition contraire, la commission peut 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 lui donner une exacte information sur la situation du débiteur, l'évolution possible de celle-ci et les procédures de conciliation amiables en cours.</u></p>
<p>Les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale procèdent, à sa demande, à des enquêtes sociales.</p>		<p><u>« Les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale procèdent, à sa demande, à des enquêtes sociales.</u></p>
<p>Si l'instruction de la demande fait apparaître que le débiteur est dans la situation irrémédiablement compromise définie au troisième alinéa de l'article L. 330-1, la commission, après avoir</p>	<p>b) Au dixième alinéa, les mots : « au troisième alinéa » sont remplacés par les termes : « au 2° » et après les mots :</p>	<p><u>« A tout moment de la procédure, si la situation du débiteur l'exige, la commission l'invite à solliciter une mesure</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>convoqué le débiteur et obtenu son accord, saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel. L'absence de réponse du débiteur aux convocations vaut refus de cette saisine. En cas de refus du débiteur, la commission reprend sa mission dans les termes des articles L. 331-6, L. 331-7 et L. 331-7-1.</p>	<p>«rétablissement personnel», sont insérés les mots : « avec liquidation judiciaire » et les mots : « et L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots : « L. 331-7-1 et L. 331-7-2 » ;</p>	<p><u>d'aide ou d'action sociale, et notamment une mesure d'accompagnement social personnalisé, dans les conditions prévues par le livre II du code de l'action sociale et des familles.</u></p>
<p>Le juge de l'exécution est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions rendues par la commission en matière de recevabilité et d'orientation du dossier.</p>	<p>3° L'article L. 331-3-1 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p><u>« Le règlement intérieur de la commission détermine les documents qui doivent être transmis aux membres de la commission, préalablement à la réunion de celle-ci.</u></p>
<p>Art. L. 331-3-1. – La saisine du juge aux fins de rétablissement personnel emporte suspension des voies d'exécution, y compris des mesures d'expulsion du logement du débiteur, jusqu'au jugement d'ouverture.</p>	<p>« Art. L. 331-3-1. – La décision déclarant la recevabilité de la demande emporte suspension des procédures d'exécution diligentées à l'encontre des biens du débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. La suspension est acquise, selon les cas, jusqu'à l'approbation du plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6, jusqu'à la décision imposant les mesures prévues par l'article L. 331-7, jusqu'à l'homologation par le juge des mesures recommandées en application des articles L. 331-7-1 et L. 331-7-2 et de l'article L. 332-5 ou jusqu'au jugement d'ouverture d'une</p>	<p><u>« III. - Si l'instruction de la demande fait apparaître que le débiteur est dans la situation irrémédiablement compromise définie au troisième alinéa de l'article L. 330-1 et dispose de biens autres que ceux mentionnés au 1° du même article, la commission, après avoir convoqué le débiteur et obtenu son accord, saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. L'absence de réponse du débiteur aux convocations vaut refus de cette saisine. En cas de refus du débiteur, la commission reprend sa mission dans les termes des articles L. 331-6, L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2.</u></p>
		<p><u>« IV. - Les décisions rendues par la commission en matière de recevabilité et d'orientation du dossier sont susceptibles de recours devant le juge de l'exécution. » ;</u></p>
		<p><u>3° L'article L. 331-3-1 est ainsi rédigé :</u></p>
		<p>« Art. L. 331-3-1. – Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
Art. L. 331-5. - La commission peut saisir le juge de l'exécution aux fins de suspension des procédures d'exécution	<p>procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. Cette suspension ne peut excéder un an.</p> <p>« Sauf autorisation du juge, cette suspension interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en tout ou partie, une créance autre qu'alimentaire née antérieurement à la suspension, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement, de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale du patrimoine ; elle interdit aussi la prise de toute garantie ou sûreté. » ;</p> <p>4° Il est créé un article L. 331-3-2 ainsi rédigé :</p> <p>« Art L. 331-3-2. – Lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise, la commission peut saisir le juge de l'exécution aux fins de suspension des mesures d'expulsion du logement du débiteur. En cas d'urgence, la saisine du juge peut intervenir à l'initiative du président de la commission, du délégué de ce dernier, du représentant local de la Banque de France ou du débiteur. La commission est informée de cette saisine. Si la situation du débiteur l'exige, le juge prononce la suspension provisoire des mesures d'expulsion de son logement. Cette suspension est acquise, pour une période maximale d'un an, 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. » ;</p> <p>5° Les premier, deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 331-5 sont supprimés.</p>	<p>« Cette suspension interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en tout ou partie, une créance autre qu'alimentaire née antérieurement à la suspension, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement, de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale du patrimoine ; elle interdit aussi la prise de toute garantie ou sûreté.</p> <p>« <u>Le débiteur peut toutefois saisir le juge de l'exécution afin qu'il l'autorise à accomplir l'un des actes mentionnés à l'alinéa précédent.</u></p> <p>« <u>La décision déclarant la recevabilité de la demande emporte rétablissement des droits à l'aide personnalisée au logement. Le déblocage des aides s'effectue au profit du bailleur.</u> » ;</p> <p>4° <u>Après l'article L. 331-3-1 du même code, il est inséré un article L. 331-3-2 ainsi rédigé :</u></p> <p>« Art L. 331-3-2. – Sans modification</p> <p>5° Les premier, deuxième et <u>dernier</u> alinéas de l'article L. 331-5 sont supprimés.</p>

Textes en vigueur

diligentes contre le débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. En cas d'urgence, la saisine du juge peut intervenir à l'initiative du président de la commission, du délégué de ce dernier, du représentant local de la Banque de France ou du débiteur. La commission est ensuite informée de cette saisine.

Si la situation du débiteur l'exige, le juge prononce la suspension provisoire des procédures d'exécution. Celle-ci est acquise, sans pouvoir excéder un an, jusqu'à l'approbation du plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou, en cas d'échec de la conciliation, jusqu'à l'expiration du délai fixé par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 333-8 dont dispose le débiteur pour demander à la commission de formuler des recommandations en application des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 (1er alinéa). En cas de demande formulée dans ce délai, elle est acquise jusqu'à ce que le juge ait conféré force exécutoire aux mesures recommandées, en application de l'article L. 332-1, ou, s'il a été saisi en application de l'article L. 332-2, jusqu'à ce qu'il ait statué.

Lorsqu'en cas de saisie immobilière la date d'adjudication a été fixée, la commission peut, pour causes graves et dûment justifiées, saisir le juge aux fins de remise de l'adjudication, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Sauf autorisation du juge, la décision qui prononce la suspension provisoire des procédures d'exécution interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en tout ou partie, une créance autre qu'alimentaire née antérieurement à cette décision, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement, de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale du patrimoine ; elle interdit aussi la prise de toute garantie ou sûreté.

Texte du projet de loi

Article 22

Le chapitre III du titre III du livre III du même code est ainsi modifié :

1° Il est ~~créé~~ un article L. 333-1-2 ainsi rédigé :

Texte de la commission

Article 22

Alinéa sans modification

1° Après l'article L. 333-1-1, il est inséré un article L. 333-1-2 ainsi rédigé :

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 333-2. - Est déchue du bénéfice des dispositions du présent titre :</p> <p>1° Toute personne qui aura sciemment fait de fausses déclarations ou remis des documents inexacts ;</p> <p>2° Toute personne qui aura détourné ou dissimulé, ou tenté de détourner ou de dissimuler, tout ou partie de ses biens ;</p> <p>3° Toute personne qui, sans l'accord de ses créanciers, de la commission ou du juge, aura aggravé son endettement en souscrivant de nouveaux emprunts ou aura procédé à des actes de disposition de son patrimoine pendant le déroulement de la procédure de traitement de la situation de surendettement ou de rétablissement personnel ou pendant l'exécution du plan ou des mesures de l'article L. 331-7 ou de l'article L. 331-1.</p>	<p>« Art. L. 333-1-2. – Les dettes issues de prêts sur gage souscrits auprès des caisses de crédit municipal en application de l'article L. 514-1 du code monétaire et financier ne peuvent être effacées par application des mesures prévues au 2° de l'article L. 331-7-1 et aux articles L. 332-5, L. 332-6-1 et L. 332-9. La réalisation des gages par les caisses de crédit municipal ne peut être empêchée ou différée au-delà de la date déterminée dans le contrat de prêt. » ;</p> <p>2° L'article L. 333-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« La déchéance du bénéfice de la procédure de traitement du surendettement est prononcée à l'encontre du débiteur par la commission, par une décision susceptible de recours, ou par le juge de l'exécution à l'occasion des recours exercés devant lui. » ;</p> <p>3° Le premier alinéa de l'article L. 333-3 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>« Art. L. 333-1-2. – Sans modification</p> <p>2° Alinéa sans modification</p> <p>« La déchéance du bénéfice de la procédure de traitement du surendettement est prononcée à l'encontre du débiteur par la commission, par une décision susceptible de recours, ou par le juge de l'exécution à l'occasion des recours exercés devant lui <u>ainsi que dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.</u> » ;</p> <p>3° Le premier alinéa de l'article L. 333-3 est <u>ainsi rédigé</u> :</p>
<p>Art. L. 333-3. - Les dispositions du présent titre ne s'appliquent pas lorsque le débiteur relève des procédures instituées par les lois n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, n° 88-1202 du 30</p>	<p>« Les dispositions du présent titre ne s'appliquent pas lorsque le débiteur relève des procédures instituées par le livre VI du code de commerce. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social et n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.</p>		
<p>Ces mêmes dispositions ne font pas obstacle à l'application des articles 22, 23, 24 de la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.</p>		
	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">COMPÉTENCES DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT</p>	<p style="text-align: center;">[Division et intitulé supprimés]</p>
	<p style="text-align: center;">Article 23</p> <p style="text-align: center;">Le chapitre I^{er} du titre III du livre III du même code est comme suit <u>ainsi</u> modifié :</p> <p style="text-align: center;">1° L'article L. 331-7 est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">Article 23</p> <p style="text-align: center;">Le chapitre I^{er} du titre III du livre III du même code est <u>ainsi</u> modifié :</p> <p style="text-align: center;">1° Alinéa sans modification</p>
<p>Art. L. 331-7. - En cas d'échec de sa mission de conciliation, la commission peut, à la demande du débiteur et après avoir mis les parties en mesure de fournir leurs observations, recommander tout ou partie des mesures suivantes :</p>	<p style="text-align: center;">a) Au premier alinéa, le mot : « recommander » est remplacé par le mot : « imposer » ;</p>	<p style="text-align: center;">a) Sans modification</p>
<p>1° Rééchelonner le paiement des dettes de toute nature, y compris, le cas échéant, en différant le paiement d'une partie d'entre elles, sans que le délai de report ou de rééchelonnement puisse excéder dix ans ou la moitié de la durée de remboursement restant à courir des emprunts en cours ; en cas de déchéance du terme, le délai de report ou de rééchelonnement peut atteindre la moitié de la durée qui restait à courir avant la déchéance ;</p>		
<p>2° Imputer les paiements, d'abord sur le capital ;</p>		
<p>3° Prescrire que les sommes correspondant aux échéances ou rééchelonnées porteront intérêt à un taux réduit qui peut être inférieur au taux d'intérêt légal sur proposition spéciale et motivé et si la situation du débiteur l'exige. Quelle que soit la durée du plan de redressement, le taux ne peut être supérieur au taux légal.</p>	<p style="text-align: center;">b) Au quatrième alinéa, les mots : « taux d'intérêt légal » sont remplacés par les mots : « taux de l'intérêt légal » ;</p>	<p style="text-align: center;">b) <u>A la première phrase du 3°</u>, les mots : « taux d'intérêt légal » sont remplacés par les mots : « taux de l'intérêt légal » ;</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>4° En cas de vente forcée du logement principal du débiteur, grevé d'une inscription bénéficiant à un établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à son acquisition, réduire, par proposition spéciale et motivée, le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due aux établissements de crédit après la vente, après imputation du prix de vente sur le capital restant dû, dans des proportions telles que son paiement, assorti d'un rééchelonnement calculé comme il est dit ci-dessus, soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur. La même disposition est applicable en cas de vente amiable dont le principe, destiné à éviter une saisie immobilière, et les modalités ont été arrêtés d'un commun accord entre le débiteur et l'établissement de crédit. En toute hypothèse, le bénéfice des présentes dispositions ne peut être invoqué plus de deux mois après sommation faite d'avoir à payer le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due, à moins que, dans ce délai, la commission n'ait été saisie. A peine de nullité, la sommation de payer reproduit les termes du présent alinéa.</p>	<p>c) Le cinquième alinéa est <u>remplacé par les dispositions suivantes</u> :</p> <p>« 4° Suspendre l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée qui ne peut excéder deux ans. Sauf proposition contraire de la commission, la suspension de la créance entraîne la suspension du paiement des intérêts dus à ce titre. Durant cette période, seules les sommes dues au titre du capital peuvent être productives d'intérêts dont le taux n'excède pas le taux de l'intérêt légal.</p> <p>« La commission réexamine, à l'issue de la période de suspension, la situation du débiteur. En fonction de celle-ci, la commission peut imposer ou recommander tout ou partie des mesures prévues au présent article et par les articles L. 331-7-1 et L. 331-7-2, à l'exception d'une nouvelle suspension. Elle peut, le cas échéant, recommander un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ou saisir le juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. » ;</p>	<p>c) Le cinquième alinéa est <u>ainsi rédigé</u> :</p> <p>« 4° Suspendre l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée qui ne peut excéder deux ans. Sauf <u>décision</u> contraire de la commission, la suspension de la créance entraîne la suspension du paiement des intérêts dus à ce titre. Durant cette période, seules les sommes dues au titre du capital peuvent être productives d'intérêts dont le taux n'excède pas le taux de l'intérêt légal.</p>
<p>La commission peut recommander que ces mesures soient subordonnées à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. Elle peut également recommander qu'elles soient subordonnées à l'abstention par le débiteur, d'actes qui aggraveraient son insolvabilité.</p>	<p>d) Le sixième alinéa est supprimé ;</p>	<p>d) Sans modification</p>
<p>Pour l'application du présent article, la commission prend en compte la connaissance que pouvait avoir chacun des créanciers, lors de la conclusion des différents contrats, de la situation d'endettement du débiteur. Elle peut également vérifier que le contrat a été consenti avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels.</p>	<p>e) Au huitième alinéa, le mot : « recommandations » est remplacé par le mot : « mesures » ;</p>	<p>e) Au huitième alinéa, le mot : « recommandations » est remplacé, <u>deux fois</u>, par le mot : « mesures » ;</p>
<p>La durée totale des recommandations ne peut excéder dix années. Elles peuvent cependant excéder ce délai lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés lors d'achat d'un bien immobilier constituant la</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>résidence principale et dont les recommandations de la commission permettent d'éviter la cession. Les dettes fiscales font l'objet d'un rééchelonnement dans les mêmes conditions que les autres dettes.</p>	<p>f) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>f) Alinéa sans modification</p>
<p>La demande du débiteur formée en application du premier alinéa interrompt la prescription et les délais pour agir.</p>	<p>« Les parties peuvent contester, dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite, les mesures imposées par la commission en application du présent article devant le juge de l'exécution. En l'absence de contestation, ces mesures s'imposent aux parties à l'exception des créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur ou qui n'en auraient pas été avisés par la commission. » ;</p>	<p>« En l'absence de contestation <u>par l'une des parties dans les conditions prévues à l'article L. 332-2, les mesures mentionnées au présent article</u> s'imposent aux parties à l'exception des créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur <u>et</u> qui n'en auraient pas été avisés par la commission. » ;</p>
<p>Art. L. 331-7-1. - Lorsque la commission constate, sans retenir son caractère irrémédiable, l'insolvabilité du débiteur caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables les mesures prévues à l'article L. 331-7, elle peut soit recommander la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée qui ne peut excéder deux ans soit, par une proposition spéciale et motivée, recommander l'effacement partiel des créances. En ce cas, les mesures prévues à l'article L. 331-7 peuvent être mises en oeuvre dès lors que l'effacement partiel des créances les rend possibles. Sauf proposition contraire de la commission, la suspension de la créance entraîne la suspension du paiement des intérêts dus à ce titre. Durant cette période, seules les sommes dues au titre du capital peuvent être de plein droit productives d'intérêts dont le taux n'excède pas le taux légal.</p>	<p>2° L'article L. 331-7-1 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>2° <u>Les articles L. 331-7-1 et L. 331-7-2 sont ainsi rédigés :</u></p>
<p>Dans le cas où la commission recommande la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires, elle réexamine, à l'issue de la période de</p>	<p>« Art. L. 331-7-1. – La commission peut recommander les mesures suivantes :</p>	<p>« Art. L. 331-7-1. – La commission peut recommander, <u>par proposition spéciale et motivée</u>, les mesures suivantes :</p>
	<p>« 1° En cas de vente forcée du logement principal du débiteur, grevé d'une inscription bénéficiant à un établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à</p>	<p>« 1° En cas de vente forcée du logement principal du débiteur, grevé d'une inscription bénéficiant à un établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>suspension, la situation du débiteur. Si cette situation le permet, elle recommande tout ou partie des mesures prévues à l'article L. 331-7. Si le débiteur demeure insolvable, elle recommande, par une proposition spéciale et motivée, l'effacement partiel des créances éventuellement combiné avec les mesures de l'article L. 331-7. Celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé ne peuvent faire l'objet d'un effacement. Les dettes fiscales font l'objet de remises totales ou partielles dans les mêmes conditions que les autres dettes. Aucun nouvel effacement ne peut intervenir, dans une période de huit ans, pour des dettes similaires à celles qui ont donné lieu à un effacement.</p>	<p>son acquisition, réduire, par proposition spéciale et motivée, le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due aux établissements de crédit après la vente, après imputation du prix de vente sur le capital restant dû, dans des proportions telles que son paiement, assorti d'un rééchelonnement, soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur.</p>	<p>son acquisition, <u>la réduction</u> du montant de la fraction des prêts immobiliers restant due aux établissements de crédit après la vente, après imputation du prix de vente sur le capital restant dû, dans des proportions telles que son paiement, assorti d'un rééchelonnement, soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur.</p>
	<p>« La même disposition est applicable en cas de vente amiable dont le principe, destiné à éviter une saisie immobilière, et les modalités ont été arrêtés d'un commun accord entre le débiteur et l'établissement de crédit.</p>	<p>« La même <u>mesure</u> est applicable en cas de vente amiable dont le principe, destiné à éviter une saisie immobilière, et les modalités ont été arrêtés d'un commun accord entre le débiteur et l'établissement de crédit.</p>
	<p>« Le bénéfice de ces dispositions ne peut être invoqué plus de deux mois après sommation faite au débiteur d'avoir à payer le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due, à moins que, dans ce délai, la commission n'ait été saisie par ce même débiteur. À peine de nullité, la sommation de payer reproduit les dispositions du présent alinéa. Cette mesure peut être combinée avec celles prévues à l'article L. 331-7 ;</p>	<p>« Le bénéfice de ces dispositions ne peut être invoqué plus de deux mois après sommation faite au débiteur d'avoir à payer le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due, à moins que, dans ce délai, la commission n'ait été saisie par ce même débiteur. À peine de nullité, la sommation de payer reproduit les dispositions du présent alinéa.</p>
		<p>« <u>Ces mesures peuvent se combiner avec celles prévues à l'article L. 331-7 ;</u></p>
	<p>« 2° Par une proposition spéciale et motivée, l'effacement partiel des créances combiné avec les mesures de l'article L. 331-7. Celles de ces créances dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé, personnes physiques, ne peuvent faire l'objet d'un effacement. Les dettes fiscales font l'objet de remises totales ou partielles dans les mêmes conditions que les autres dettes. » ;</p>	<p>« 2° L'effacement partiel des créances combiné avec les mesures mentionnées à l'article L. 331-7. Celles de ces créances dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé, personnes physiques, ne peuvent faire l'objet d'un effacement. Les dettes fiscales font l'objet de remises totales ou partielles dans les mêmes conditions que les autres dettes. ;</p>
	<p>3° L'article L. 331-7-2 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
<p>Art. L. 331-7-2. – Si, en cours d'exécution d'un plan conventionnel ou de recommandations, il apparaît que la</p>	<p>« Art. L. 331-7-2. – La commission peut recommander que les mesures prévues aux articles L. 331-7 et L. 331-7-1 soient</p>	<p>« Art. L. 331-7-2. – Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>situation du débiteur devient irrémédiablement compromise dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 330-1, le débiteur peut saisir la commission afin de bénéficier d'une procédure de rétablissement personnel. Après avoir constaté la bonne foi du débiteur, la commission saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture de la procédure. Le plan ou les recommandations dont l'exécution a été interrompue sont caducs.</p>	<p>subordonnées à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. » ;</p>	
	<p>4° Il est créé un article L. 331-7-3 ainsi rédigé :</p>	<p><u>3°</u> Après l'article L. 331-7-2, il est <u>inséré</u> un article L. 331-7-3 ainsi rédigé :</p>
	<p>« Art. L. 331-7-3. – Si, en cours d'exécution d'un plan conventionnel, de mesures imposées ou recommandées par la commission, il apparaît que la situation du débiteur devient irrémédiablement compromise dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 330-1, le débiteur peut saisir la commission afin de bénéficier d'une procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire. Après avoir constaté la bonne foi du débiteur, la commission recommande un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire dans les conditions prévues à l'article L. 332-5 ou saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. Le plan, les mesures ou les recommandations, dont l'exécution a été interrompue, deviennent caducs. » ;</p>	<p>« Art. L. 331-7-3. – Sans modification</p>
<p>Art. L. 331-8. - Les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7 ou de l'article L. 331-7-1 et rendues exécutoires par l'application de l'article L. 332-1 ou de l'article L. 332-2 ne sont pas opposables aux créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur et qui n'en auraient pas été avisés par la commission.</p>	<p><u>5°</u> À l'article L. 331-8, les mots : « Les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7 ou du du premier alinéa de l'article L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots : « Les mesures imposées par la commission en application de l'article L. 331-7 ou les mesures recommandées en application des articles L. 331-7-1 et L. 331-7-2 » ;</p>	<p><u>4°</u> À l'article L. 331-8, les mots : « Les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7 ou de l'article L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots : « Les mesures <u>recommandées</u> en application <u>des articles</u> L. 331-7-1 et L. 331-7-2 » ;</p>
<p>Art. L. 331-9 - Les créanciers auxquels les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7 ou du premier alinéa de l'article L. 331-7-1 et rendues exécutoires par application de l'article L. 332-1 ou de l'article L. 332-2 sont opposables ne peuvent exercer des procédures d'exécution à l'encontre des</p>	<p><u>6°</u> À l'article L. 331-9, les mots : « Les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7 ou du premier alinéa de l'article L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots : « Les mesures imposées par la commission en application de l'article L. 331-7 ou les mesures recommandées en application de l'article</p>	<p><u>5°</u> À l'article L. 331-9, les mots : « les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7 ou du premier alinéa de l'article L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots : « <u>les</u> mesures imposées par la commission en application de l'article L. 331-7 ou les mesures recommandées en application de l'article L. 331-7-1 et</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>biens du débiteur pendant la durée d'exécution de ces mesures.</p>	<p>L. 331-7-1 et L. 331-7-2 et ».</p>	<p>L. 331-7-2 ».</p>
	<p>Article 24</p>	<p>Article 24</p>
	<p>Le chapitre I^{er} du titre III du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Le chapitre I^{er} du titre III du <u>livre III</u> du même code est ainsi modifié :</p>
		<p><u>1° A L'intitulé de la section 1 est ainsi rédigé :</u></p>
		<p><u>« Du contrôle par le juge des mesures prises par la commission de surendettement » :</u></p>
	<p>1° L'article L. 332-1 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>1° L'article L. 332-1 est <u>ainsi rédigé :</u></p>
<p>Art. L. 332-1. - S'il n'a pas été saisi de la contestation prévue à l'article L. 332-2, le juge de l'exécution confère force exécutoire aux mesures recommandées par la commission en application de l'article L. 331-7 et du premier alinéa de l'article L. 331-7-1 après en avoir vérifié la régularité, et aux mesures recommandées par la commission en application du troisième alinéa de l'article L. 331-7-1 après en avoir vérifié la régularité et le bien-fondé.</p>	<p>« Art. L. 332-1. – S'il n'a pas été saisi de la contestation prévue à l'article L. 332-2, le juge de l'exécution confère force exécutoire aux mesures recommandées par la commission en application du 1° de l'article L. 331-7-1 et de l'article L. 331-7-2, après en avoir vérifié la régularité, ainsi qu'aux mesures recommandées par la commission en application du 2° de l'article L. 331-7-1, après en avoir vérifié la régularité et le bien-fondé. » ;</p>	<p>« Art. L. 332-1. – Alinéa sans modification</p>
		<p><u>« Si la situation du débiteur l'exige, le juge de l'exécution l'invite à solliciter une mesure d'aide ou d'action sociale, notamment une mesure d'accompagnement social personnalisé, dans les conditions prévues par le livre II du code de l'action sociale et des familles. » ;</u></p>
	<p>2° Le premier alinéa de l'article L. 332-2 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>2° Le premier alinéa de l'article L. 332-2 <u>est ainsi rédigé :</u></p>
<p>Art. L. 332-2. - Une partie peut contester devant le juge de l'exécution les mesures recommandées par la commission en application de l'article L. 331-7 ou de l'article L. 331-7-1, dans les quinze jours de la notification qui lui en est faite.</p>	<p>« Une partie peut contester devant le juge de l'exécution les mesures recommandées par la commission en application de l'article L. 331-7-1 ou de l'article L. 331-7-2, dans les quinze jours de la notification qui lui en est faite. » ;</p>	<p>« Une partie peut contester devant le juge de l'exécution <u>les mesures imposées par la commission en application de l'article L. 331-7 ainsi que</u> les mesures recommandées par la commission en application de l'article L. 331-7-1 ou de l'article L. 331-7-2, dans les quinze jours de la notification qui lui en est faite. » ;</p>
<p>Art. L. 332-3. - Le juge saisi de la contestation prévue à l'article L. 332-2 prend tout ou partie des mesures définies à l'article L. 331-7 ou à l'article L. 331-7-1.</p>	<p>3° À l'article L. 332-3, les mots : « à l'article L. 331-7 ou à l'article</p>	<p>3° À <u>la première phrase de</u> l'article L. 332-3, les mots : « à l'article L. 331-7 ou</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Dans tous les cas, la part des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage est déterminée comme il est dit au deuxième alinéa de l'article L. 331-2. Elle est mentionnée dans la décision.</p>	<p>L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ».</p>	<p>à l'article L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 ».</p>
	<p>CHAPITRE III</p>	<p>CHAPITRE II</p>
	<p>PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL</p>	<p>PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL</p>
	<p>Article 25</p>	<p>Article 25</p>
<p>Art. L. 330-1. - La situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir. L'impossibilité manifeste pour une personne physique de bonne foi de faire face à l'engagement qu'elle a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société caractérise également une situation de surendettement.</p>	<p>L'article L. 330-1 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Lorsque les ressources ou l'actif réalisable du débiteur le permettent, des mesures de traitement peuvent être prescrites devant la commission de surendettement des particuliers dans les conditions prévues aux articles L. 331-6, L. 331-7 et L. 331-7-1.</p>	<p>1° Au deuxième alinéa, les termes : « et L. 331-7-1 » sont remplacés par les termes : « L. 331-7-1 et L. 331-7-2 » ;</p>	<p>1° Au deuxième alinéa, les <u>références</u> : « et L. 331-7-1 » sont remplacés par les <u>références</u> : « L. 331-7-1 et L. 331-7-2 » ;</p>
	<p>2° Le troisième alinéa de l'article L. 330-1 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>2° Le troisième alinéa est remplacé <u>par quatre alinéas ainsi rédigés</u> :</p>
<p>Lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en oeuvre des mesures de traitement visées au deuxième alinéa, il peut solliciter l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel dans les conditions prévues au présent titre.</p>	<p>« Lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en oeuvre des mesures de traitement visées à l'alinéa précédent, la commission de surendettement peut, dans les conditions du présent titre :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« 1° Soit, recommander un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire si elle constate que le débiteur ne possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou que l'actif n'est constitué que de biens</p>	<p>« 1° Soit recommander un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire si elle constate que le débiteur ne possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens <u>non</u> professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou que l'actif n'est constitué que de biens</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Le juge de l'exécution connaît de la procédure de traitement des situations de surendettement devant la commission de surendettement des particuliers et de la procédure de rétablissement personnel.</p>	<p>dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale ;</p> <p>« 2° Soit, saisir, avec l'accord du débiteur, le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.</p> <p>« À l'occasion des recours exercés devant le juge de l'exécution pour contester les décisions de la commission en matière d'orientation du dossier ou en application des articles L. 331-4 et L. 332-2, le juge de l'exécution peut, avec l'accord du débiteur, décider l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. »</p>	<p>dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale ;</p> <p>« 2° Soit saisir, avec l'accord du débiteur, le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire, <u>si elle constate que le débiteur n'est pas dans la situation mentionnée à l'alinéa précédent.</u></p> <p>« À l'occasion des recours exercés devant le juge de l'exécution pour contester les décisions de la commission en matière d'orientation du dossier ou en application des articles L. 331-4, <u>L. 331-7</u> et L. 332-2, le juge de l'exécution peut, avec l'accord du débiteur, décider l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. »</p>
<p>Art. L. 332-5. – A l'occasion des recours exercés devant le juge de l'exécution pour contester les décisions de la commission en matière d'orientation du dossier ou en application des articles L. 331-4 et L. 332-2, celui-ci peut, avec l'accord du débiteur, décider l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.</p>	<p>Article 26</p> <p>Le chapitre II du titre III du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° L'article L. 332-5 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 332-5. – Lorsque la commission recommande un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire et en l'absence de contestation, le juge de l'exécution confère force exécutoire à la recommandation, après en avoir vérifié la régularité et le bien fondé.</p>	<p>Article 26</p> <p>Le chapitre II du titre III <u>du livre III</u> du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° L'article L. 332-5 est <u>ainsi rédigé :</u></p> <p>« Art. L. 332-5. – Sans modification</p>
<p>Si, au terme d'un délai de neuf mois à compter du dépôt du dossier, la commission n'a pas décidé de son orientation, le débiteur peut saisir le juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel. Au cours des trois mois suivant la date d'expiration du délai visé au premier alinéa de l'article L. 331-3, le taux d'intérêt applicable à tous les emprunts en cours contractés par le</p>	<p>« Le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire rendu exécutoire par le juge de l'exécution entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur à l'exception des dettes visées à l'article L. 333-1, de celles mentionnées à l'article L. 333-1-2 et des dettes dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé, personnes physiques. Le rétablissement personnel sans</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>débiteur est le taux d'intérêt légal, sauf décision contraire de la commission intervenant au cours de cette période ou décision contraire du juge intervenant à son issue.</p>	<p>liquidation judiciaire entraîne aussi l'effacement de la dette résultant de l'engagement que le débiteur a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société.</p>	
	<p>« Le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, rendu exécutoire par le juge de l'exécution, est opposable à l'ensemble des créanciers du débiteur dont les créances entrent dans le champ du présent article. Un décret détermine les modalités de publicité de cette mesure auprès des créanciers » ;</p>	
<p>Art. L. 332-6. - Le juge de l'exécution, dans le délai d'un mois, convoque le débiteur et les créanciers connus à une audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel. Il peut inviter un travailleur social à assister à cette audience. Le juge, après avoir entendu le débiteur s'il se présente et apprécié le caractère irrémédiablement compromis de sa situation ainsi que sa bonne foi, rend un jugement prononçant l'ouverture de la procédure.</p>	<p>2° Au premier alinéa de l'article L. 332-6, après les mots : « rétablissement personnel » sont insérés les mots : « avec liquidation judiciaire », et au deuxième alinéa, après les mots : « diligentes contre le débiteur » sont insérés les mots : « , y compris des mesures d'expulsion du logement du débiteur » ;</p>	<p>2° <u>L'article L. 332-6 est ainsi modifié :</u></p> <p>a) <u>La première phrase du premier alinéa est ainsi rédigée :</u></p> <p><u>« Lorsque le juge est saisi aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire, il convoque le débiteur et les créanciers connus à l'audience. » ;</u></p>
<p>Le jugement entraîne la suspension des procédures d'exécution diligentes contre le débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. La suspension est acquise jusqu'au jugement de clôture.</p>		<p>b) <u>Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Le jugement d'ouverture entraîne, jusqu'au jugement de clôture, la suspension des procédures d'exécution diligentes contre le débiteur, y compris des mesures d'expulsion de son logement, à l'exception de celles portant sur les dettes alimentaires » ;</u></p>
<p>Le juge de l'exécution peut désigner un mandataire figurant sur une liste établie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur.</p>		<p>c) <u>Le troisième alinéa est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Le juge de l'exécution peut désigner un mandataire figurant sur une liste établie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et faire procéder à une enquête sociale. Si la situation du débiteur l'exige, il l'invite à solliciter une mesure d'aide ou d'action sociale, notamment une mesure d'accompagnement social personnalisé, dans les conditions prévues par le livre II du code de l'action sociale et des familles. » ;</u></p>
<p>Nonobstant toute disposition</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>contraire, le juge peut obtenir communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation du débiteur et l'évolution possible de celle-ci.</p>	<p>3° Au premier alinéa de l'article L. 332-6-1, après les mots : « procédure de rétablissement personnel » sont insérés les mots : « avec liquidation judiciaire » ;</p>	<p>3° Au premier alinéa de l'article L. 332-6-1, après les mots : « procédure de rétablissement personnel », sont insérés, <u>deux fois</u>, les mots : « avec liquidation judiciaire » ;</p>
<p>Le greffé procède à des mesures de publicité pour permettre aux créanciers qui n'auraient pas été convoqués à l'audience d'ouverture de former tierce opposition à l'encontre du jugement ; les créances dont les titulaires n'auraient pas formé tierce opposition dans un délai de deux mois à compter de cette publicité sont éteintes.</p>	<p>4° Au deuxième alinéa de l'article L. 332-9, après les mots : « la caution ou le coobligé » sont insérés les mots : « , personnes physiques » ;</p>	<p>4° <u>L'article L. 332-9 est ainsi modifié :</u></p>
<p>Art. L. 332-9.- Lorsque l'actif réalisé est suffisant pour désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture de la procédure. Lorsque l'actif réalisé est insuffisant pour désintéresser les créanciers, lorsque le débiteur ne possède rien d'autre que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou lorsque 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, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif.</p>	<p><u>a) La première phrase du deuxième alinéa est complétée par</u> les mots : « , personnes physiques » ;</p>	<p><u>a) La première phrase du deuxième alinéa est complétée par</u> les mots : « , personnes physiques » ;</p>
<p>La clôture entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, à l'exception de celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé. La clôture entraîne aussi l'effacement de la dette résultant de l'engagement que le débiteur a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société.</p>	<p><u>b) Le dernier alinéa est ainsi rédigé :</u></p>	<p><u>b) Le dernier alinéa est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Si la situation du débiteur l'exige, le juge l'invite à solliciter une mesure d'aide ou d'action sociale, notamment une mesure</u></p>
<p>Le juge peut ordonner des mesures de suivi social du débiteur.</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 332-10. - A titre exceptionnel, s'il estime que la liquidation judiciaire peut être évitée, le juge établit, le cas échéant sur proposition du mandataire, un plan comportant les mesures visées à l'article L. 331-7.</p>	<p>5° À l'article L. 332-10 les mots : « à l'article L. 331-7 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 » ;</p>	<p><u>d'accompagnement social personnalisé, dans les conditions prévues par le livre II du code de l'action sociale et des familles. » :</u></p>
<p>Le jugement qui arrête le plan le rend opposable à tous. La durée du plan est fixée par le juge. Elle ne peut excéder dix ans. En cas d'inexécution du plan, le juge en prononce la résolution.</p>	<p>6° L'article L. 332-11 est remplacé <u>par les dispositions suivantes</u> :</p>	<p>5° À <u>la fin du premier alinéa de</u> l'article L. 332-10 les mots : « à l'article L. 331-7 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 » ;</p>
<p>Art. L. 332-11. – Les personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel font l'objet, à ce titre, d'une inscription au fichier prévu à l'article L. 333-4, pour une période de huit ans.</p>	<p>« Art. L. 332-11. – Les dettes effacées en application des articles L. 332-5 et L. 332-9 valent régularisation des incidents au sens de l'article L. 131-73 du code monétaire et financier. »</p>	<p>6° L'article L. 332-11 est <u>ainsi rédigé</u> :</p>
<p>Code général des impôts</p>		<p>« Art. L. 332-11. – Sans modification</p>
<p>Art. 1756. - I- II. - En cas de mise en oeuvre de la procédure de rétablissement personnel prévue à l'article L. 332-6 du code de la</p>		<p>Article 26 bis (nouveau)</p>
		<p><u>Après l'article L. 331-11, il est inséré un article L. 331-12 ainsi rédigé :</u></p>
		<p><u>« Art. L. 331-12. - Chaque commission de surendettement établit un rapport d'activité annuel. Ce rapport fait état de données statistiques sur le nombre des dossiers traités ainsi que les mesures prises ou recommandées par la commission. Il précise les typologies d'endettement présentées dans ces dossiers et les difficultés de toute nature rencontrées dans leur traitement.</u></p>
		<p><u>« Les rapports d'activité des commissions sont transmis à la Banque de France qui en présente la synthèse dans le rapport mentionné à l'article L. 143-1 du code monétaire et financier. »</u></p>
		<p>Article 26 ter (nouveau)</p>
		<p><u>Au II de l'article 1756 du code général des impôts la référence : « à l'article L. 332-6 » est remplacée par la référence :</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>consommation, les majorations, frais de poursuites et pénalités fiscales encourus en matière d'impôts directs dus à la date du jugement d'ouverture sont remis, à l'exception des majorations prévues aux b et c du 1 de l'article 1728 et à l'article 1729.</p>	<p>CHAPITRE IV</p> <p>FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS</p>	<p>« aux articles L. 332-5 et L. 332-6 ».</p>
<p>Code de la consommation</p>	<p>Article 27</p>	<p>CHAPITRE <u>III</u></p>
<p>Art. L. 333-4. - Il est institué un fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré par la Banque de France. Il est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.</p>	<p>L'article L. 333-4 du même code est modifié comme suit :</p>	<p>FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS</p>
	<p>1° Au premier alinéa, au début est inséré : « I. » et les mots : « la Banque de France » sont remplacés par les mots : « la Banque de France, laquelle est seule habilitée à centraliser ces informations » ;</p>	<p>Article 27</p>
	<p>2° Les autres alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	<p>L'article L. 333-4 du même code est <u>ainsi rédigé</u> :</p>
	<p>« Ce fichier a pour finalité de fournir aux établissements mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier et aux organismes mentionnés au 5° de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit.</p>	<p>« Art. L. 333-4. - I. - Il est institué un fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré par la Banque de France, laquelle est seule habilitée à centraliser ces informations. Il est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.</p>
	<p>« Le fichier peut fournir un élément d'appréciation à l'usage des établissements de crédit dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement.</p>	<p>Alinéa supprimé</p>
	<p>« Les informations qu'il contient peuvent également être prises en compte par les mêmes établissements et organismes mentionnés au deuxième alinéa pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.</p>	<p>« Ce fichier a pour finalité de fournir aux établissements mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier et aux organismes mentionnés au 5° de l'article L. 511-6 du même code un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit. <u>Toutefois, l'inscription d'une personne physique au sein du fichier n'emporte pas interdiction de délivrer un crédit.</u></p>
<p>Les établissements de crédit</p>	<p>« II. - Les établissements et les</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
		<p>Alinéa sans modification</p>
		<p>« II. - Les établissements et les</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier et les organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du même code sont tenus de déclarer à la Banque de France les incidents visés à l'alinéa précédent. Les frais afférents à cette déclaration ne peuvent être facturés aux personnes physiques concernées.</p>	<p>organismes visés au deuxième alinéa du I sont tenus de déclarer à la Banque de France les incidents de paiement caractérisés. Les frais afférents à cette déclaration ne peuvent être facturés aux personnes physiques concernées. Les informations relatives à ces incidents sont radiées dès la date de déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée par l'établissement ou organisme à l'origine de l'inscription au fichier. Elles ne peuvent en tout état de cause être conservées dans le fichier pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.</p>	<p>organismes visés au deuxième alinéa du I sont tenus de déclarer à la Banque de France, <u>dans des conditions précisées par arrêté</u>, les incidents de paiement caractérisés <u>définis par l'arrêté mentionné à l'article L. 333-5</u>. <u>Dès la réception de cette déclaration, la Banque de France inscrit immédiatement les incidents de paiement caractérisés au fichier et, dans le même temps, met cette information à la disposition de l'ensemble des établissements et des organismes ayant accès au fichier</u>. Les frais afférents à cette déclaration ne peuvent être facturés aux personnes physiques concernées.</p>
<p>Dès que la commission instituée à l'article L. 331-1 est saisie par un débiteur en application du premier alinéa de l'article L. 331-3, elle en informe la Banque de France aux fins d'inscription au fichier institué au premier alinéa du présent article. La même obligation pèse sur le greffé du juge de l'exécution lorsque, sur recours de l'intéressé en application du deuxième alinéa de l'article L. 331-3, la situation visée à l'article L. 331-2 est reconnue par ce juge ou lorsque le débiteur a bénéficié de l'effacement des dettes résultant de la procédure de rétablissement personnel en application de l'article L. 332-9.</p>	<p>« III. - Dès que la commission instituée à l'article L. 331-1 est saisie par un débiteur, elle en informe la Banque de France aux fins d'inscription au fichier. La même obligation pèse sur le greffé du juge de l'exécution lorsque, sur recours de l'intéressé en application du dernier alinéa de l'article L. 331-3, la situation visée à l'article L. 331-2 est reconnue par ce juge ou lorsque le débiteur a bénéficié de l'effacement des dettes résultant de la procédure de rétablissement personnel en application de l'article L. 332-9 ou de l'article L. 332-5.</p>	<p>« Les informations relatives à ces incidents sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée par l'établissement ou organisme à l'origine de l'inscription au fichier. Elles ne peuvent en tout état de cause être conservées dans le fichier pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.</p>
<p>Le fichier recense les mesures du plan conventionnel de redressement mentionnées à l'article L. 331-6. Ces mesures sont communiquées à la Banque de France par la commission. L'inscription est conservée pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel, sans pouvoir excéder dix ans.</p>	<p>« Le fichier recense les mesures du plan conventionnel de redressement mentionnées à l'article L. 331-6. Ces mesures sont communiquées à la Banque de France par la commission. L'inscription est conservée pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel, sans pouvoir excéder dix ans.</p>	<p>« III. - Sans modification</p>
<p>Le fichier recense également les mesures prises en vertu des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 qui sont communiquées à la Banque de France par le greffé du juge de</p>	<p>« Le fichier recense également les mesures prises en vertu des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 qui sont communiquées à la Banque de France par la</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>l'exécution.S'agissant des mesures définies à l'article L. 331-7 et au premier alinéa de l'article L. 331-7-1, l'inscription est conservée pendant toute la durée d'exécution de ces mesures, sans pouvoir excéder dix ans.S'agissant des mesures définies au troisième alinéa de l'article L. 331-7-1, la durée d'inscription est fixée à dix ans.</p>	<p>commission ou le greffe du juge de l'exécution lorsqu'elles sont soumises à son homologation. L'inscription est conservée pendant toute la durée d'exécution de ces mesures, sans pouvoir excéder dix ans.</p>	
<p>La Banque de France est seule habilitée à centraliser les informations visées à l'alinéa précédent.</p>	<p>« Lorsque les mesures du plan conventionnel mentionnées à l'article L. 331-6 et celles prises en application des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2 sont exécutées sans incident, les informations relatives aux mentions qui ont entraîné leur déclaration sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans, à compter de la signature du plan conventionnel ou de la date de la décision de la commission qui impose des mesures ou lorsque les mesures recommandées par la commission ont acquis force exécutoire. Lorsque, pour une même personne, sont prescrits successivement un plan conventionnel mentionné à l'article L. 331-6 et des mesures prises en application des articles L. 331-7, L. 331-7-1 et L. 331-7-2, l'inscription est maintenue pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures sans pouvoir excéder dix ans.</p>	
<p>Les organismes professionnels ou organes centraux représentant les établissements et les organismes visés au deuxième alinéa sont seuls autorisés à tenir des fichiers recensant des incidents de paiement.</p>	<p>« Pour les personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel, les informations relatives aux mentions correspondantes sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée de cinq ans est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce.</p>	
<p>La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements de crédit et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier, des informations nominatives contenues dans le fichier.</p>	<p>« IV. - La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements et aux organismes visés au deuxième alinéa du I, des informations nominatives contenues dans le fichier.</p>	<p>« IV. - Alinéa sans modification</p>
	<p>« Les conditions dans lesquelles la Banque de France, les établissements et les organismes visés au deuxième alinéa du I informent les personnes de leur inscription</p>	<p>« Les conditions dans lesquelles la Banque de France, les établissements et les organismes visés au deuxième alinéa du I informent les personnes de leur inscription</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Il est interdit à la Banque de France et aux établissements de crédit et aux organismes mentionnés au 5 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier de remettre à quiconque copie, sous quelque forme que ce soit, des informations contenues dans le fichier, même à l'intéressé lorsqu'il exerce son droit d'accès conformément à l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-22 et 226-21 du code pénal.</p>	<p>au fichier et de leurs droits sont précisées par arrêté, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.</p>	<p><u>et de leur radiation du fichier ainsi que de leurs droits sont précisées par arrêté, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.</u></p>
	<p>« Il est interdit à la Banque de France, aux établissements et aux organismes visés au deuxième alinéa du I de remettre à quiconque, copie des informations contenues dans le fichier, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Cette interdiction ne s'applique pas aux intéressés, lesquels exercent leur droit d'accès aux informations les concernant contenues dans le fichier conformément à l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« La collecte des informations contenues dans le fichier par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et les organismes visés au deuxième alinéa du I, est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
		<p>Article 27 bis (nouveau)</p>
		<p><u>Le principe de la création d'une centrale des crédits aux particuliers, placée sous la responsabilité de la Banque de France, fait l'objet d'un rapport remis au Gouvernement et au Parlement, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, élaboré par la commission temporaire d'évaluation mentionnée à l'article 33 A de la présente loi.</u></p>
		<p><u>Ce rapport précise les conditions dans lesquelles des données à caractère personnel, complémentaires à celles figurant dans le fichier mentionné à l'article L. 333-4 du code de la consommation et susceptibles de constituer des indicateurs de l'état d'endettement des personnes physiques ayant contracté des crédits à la consommation, peuvent être inscrites au sein de ce fichier afin 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 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.</u></p>
		<p>Article 27 ter (nouveau)</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art.L. L. 333-5. - Un arrêté du ministre, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du comité consultatif du secteur financier, fixe notamment les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces informations.</p>	<p>TITRE V</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER</p> <p>CHAPITRE I^{er}</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES AU CRÉDIT ET À L'ACTIVITÉ D'INTERMÉDIAIRE</p> <p>Article 28</p> <p>I. - Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, les articles L. 313-1 à L. 313-6, L. 313-15 et le titre II du livre III du même code sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.</p> <p>II. - Le livre III du code de la consommation est ainsi modifié :</p> <p>1° Le titre I^{er} est complété par un chapitre V intitulé « Dispositions relatives à l'outre-mer » et qui comprend un article L. 315-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 315-1. – Le chapitre I^{er} du présent titre ainsi que les articles L. 313-1 à L. 316-6 et L. 313-15 sont applicables en</p>	<p><u>L'article L. 333-5 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Cet arrêté détermine également les modalités selon lesquelles les établissements et organismes mentionnés au deuxième alinéa du I de l'article L. 333-4 peuvent justifier qu'ils ont consulté le fichier, notamment en application de l'article L. 311-9. »</u></p> <p>Article 27 quater (nouveau)</p> <p><u>À l'article L. 670-6 du code de commerce, les mots : « huit ans » sont remplacés par les mots : « cinq ans ».</u></p> <p>TITRE V</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER</p> <p>CHAPITRE I^{er}</p> <p>DISPOSITIONS RELATIVES AU CRÉDIT ET À L'ACTIVITÉ D'INTERMÉDIAIRE</p> <p>Article 28</p> <p>I. - Sans modification</p> <p>II. - Alinéa sans modification</p> <p>1° Le titre I^{er} est complété par un chapitre V <u>ainsi rédigé :</u></p> <p>« Chapitre V « Dispositions relatives à l'outre-mer</p> <p>« Art. L. 315-1. – Sans modification</p>
Code de commerce		
<p>Art. L. 670-6. - Le jugement prononçant la liquidation judiciaire est mentionné pour une durée de huit ans au fichier prévu à l'article L. 333-4 du code de la consommation et ne fait plus l'objet d'une mention au casier judiciaire de l'intéressé.</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
	<p>Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna » ;</p> <p>2° Le titre II est complété par un chapitre III intitulé : « Dispositions relatives à l'outre-mer » et qui comprend un article L. 323-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 323-1. – Le présent titre est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ».</p>	<p>2° Le titre II est complété par un chapitre III <u>ainsi rédigé</u> :</p> <p>« Chapitre III « Dispositions relatives à l'outre-mer</p> <p>« Art. L. 323-1. – Sans modification</p>
Code de la consommation	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE II</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT</p>
<p>Art. L. 333-6. - Dans les départements d'outre-mer, l'institut d'émission des départements d'outre-mer exerce, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci par le présent chapitre.</p>	<p style="text-align: center;">Article 29</p> <p>I. - À l'article L. 333-6 du code de la consommation, après les mots : « Dans les départements d'outre-mer » sont insérés les mots : « à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon ».</p> <p>II. - Sont applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna :</p>	<p style="text-align: center;">Article 29</p> <p>I. - Sans modification</p> <p>II. - Alinéa sans modification</p>
<p>Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale</p>	<p>a) Les modifications apportées aux articles L. 332-6 et L. 332-8 du même code par les articles 73 et 74 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 ;</p>	<p>1° Les modifications apportées aux articles L. 332-6 et L. 332-8 du même code par les articles 73 et 74 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 <u>instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale</u> ;</p>
<p>Art. 73. - I. - L'article L. 332-6 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Nonobstant toute disposition contraire, le juge peut obtenir communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation du débiteur et l'évolution possible de celle-ci. »</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>Art. 74. - Le premier alinéa de l'article L. 332-8 du code de la consommation est ainsi rédigé :</p> <p>« Le juge statue sur les éventuelles</p>	

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>contestations de créances et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, dont sont 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, 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. »</p>		
<p>Code de la consommation</p>	<p>↳ L'article L. 332-6-1 inséré dans le même code par l'article 6 de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 ;</p>	<p>↳ L'article L. 332-6-1 inséré dans le même code par l'article 6 de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 <u>relative à la simplification du droit</u> ;</p>
<p>Art. L. 332-6-1. - S'il constate lors de l'audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel que le débiteur se trouve manifestement dans la situation définie à la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 332-9, le juge peut ouvrir et clôturer la procédure de rétablissement personnel pour insuffisance d'actif par un même jugement.</p>		
<p>Le greffier procède à des mesures de publicité pour permettre aux créanciers qui n'auraient pas été convoqués à l'audience d'ouverture de former tierce opposition à l'encontre du jugement ; les créances dont les titulaires n'auraient pas formé tierce opposition dans un délai de deux mois à compter de cette publicité sont éteintes.</p>		
<p>Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie</p>		
<p>Art. 14 - I. II. - Le code de la consommation est ainsi modifié :</p>	<p>↳ Les modifications apportées aux articles L. 330-1 et L. 332-9 par le II de l'article 14 de la loi du 4 août 2008 précitée ;</p>	<p>↳ Les modifications apportées aux articles L. 330-1 et L. 332-9 <u>du même code</u> par le II de l'article 14 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 <u>de modernisation de l'économie</u> ;</p>
<p>1° Le premier alinéa de l'article L. 330-1 est ainsi rédigé :</p>		
<p>« La situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir. L'impossibilité manifeste pour une personne physique de bonne foi de faire face à l'engagement qu'elle a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société caractérise également une situation de surendettement. » ;</p>		
<p>2° Le deuxième alinéa de l'article</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>L. 332-9 est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>d) Les modifications et adjonctions apportées par le 2° de l'article 20 et les articles 21 à 27 de la présente loi au titre III du livre III, en ses articles L. 330-1, L. 331-1 à L. 331-3-2, L. 331-5, L. 331-7 à L. 331-9, L. 332-1 à L. 332-3, L. 332-5 à L. 332-6-1, L. 332-9 à L. 332-11, L. 333-1-2, L. 333-2 et L. 333-4.</p>	<p>4° Les modifications et adjonctions apportées par <u>les articles 20 à 27</u> de la présente loi au titre III du livre III <u>du code de la consommation</u>, en ses articles L. 330-1, L. 331-1 à L. 331-3-2, L. 331-5, L. 331-7 à L. 331-9, L. 332-1 à L. 332-3, L. 332-5 à L. 332-6-1, L. 332-9 à L. 332-11, L. 333-1-2, L. 333-2, L. 333-4 <u>et L. 333-5</u>.</p>
Code de la consommation	<p style="text-align: center;">Article 30</p> <p style="text-align: center;">Le chapitre IV du titre III du livre III du même code est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">Article 30</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p>
Art. L. 334-1. -		<p style="text-align: center;"><u>1° A Le dernier alinéa de l'article L. 334-1 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</u></p>
<p>Une personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique et une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale sont associées à l'instruction du dossier et assistent aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative.</p>	<p>1° L'article L. 334-2 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p><u>« La commission comprend également deux personnes, désignées par le représentant de l'Etat à Mayotte, justifiant pour l'une d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale, pour l'autre d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique.</u></p>
<p>Art. L. 334-2. - Les articles L. 330-1 et L. 331-2 à L. 333-6, à l'exclusion de l'avant-dernière phrase des articles L. 331-7 et L. 331-7-1, sont applicables à Mayotte, sous les réserves suivantes :</p>	<p>« Art. L. 334-2. - I. - Pour l'application du présent titre à Mayotte :</p>	<p><u>« La commission adopte un règlement intérieur rendu public. » ;</u></p>
<p>a) A l'article L. 331-2, la référence au revenu minimum d'insertion est remplacée par la référence à un montant fixé par le préfet ;</p>	<p>« a) En l'absence d'adaptation, les références faites par des dispositions de ce titre applicables à Mayotte, à des dispositions qui ne sont pas applicables à Mayotte, notamment à des dispositions du</p>	<p>1° L'article L. 334-2 est <u>ainsi rédigé</u> :</p>
		<p>« Art. L. 334-2. - I. - Alinéa sans modification</p>
		<p>« <u>1° Sans modification</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
b) A l'article L. 333-6, les mots : « Dans les départements d'outre-mer » sont remplacés par les mots : "A Mayotte ».	code du travail, du code de procédure civile ou du code de l'action sociale et des familles sont remplacées par des références ayant le même objet applicables localement ;	« <u>2°</u> Sans modification
Pour l'application de ces dispositions :	« b) Les mots : « juge de l'exécution » sont remplacés partout où ils figurent par les mots : « président du tribunal de première instance ou le juge délégué par lui » ;	« <u>3°</u> Sans modification
a) Les références aux dispositions législatives du code du travail et au code de procédure civile sont remplacées par les références aux dispositions applicables localement ayant le même objet ;	« e) À l'article L. 331-2, la référence au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, est remplacée par la référence à un montant fixé par le préfet.	« II. - Sans modification
b) Les mots : "juge de l'exécution" sont remplacés par les mots : "président du tribunal de première instance ou les juges délégués par lui".	« II. — ^{1°} La troisième phrase du huitième alinéa de l'article L. 331-7 et la troisième phrase du 2° de l'article L. 331-7-1 ne sont pas applicables à Mayotte » ;	<u>1° bis Le dernier alinéa de l'article L. 334-8 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :</u>
Art. L. 334-8. - Un suppléant de ces personnalités est désigné dans les mêmes conditions. Une personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique et une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale sont associées à l'instruction du dossier et assistent aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative.		<u>« Un suppléant de ces personnalités est désigné dans les mêmes conditions.</u>
Art. L. 334-9. - Les articles L. 330-1 et L. 331-2 à L. 333-5, à l'exclusion de l'avant-dernière phrase des articles L. 331-7 et L. 331-7-1, sont	2° Au premier alinéa de l'article L. 334-9, les mots : « à l'exclusion de l'avant-dernière phrase des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots :	<u>« La commission comprend également deux personnes, désignées par l'administrateur supérieur, justifiant pour l'une d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale, pour l'autre d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique.</u>
		<u>« La commission adopte un règlement intérieur rendu public. » ;</u>
		2° Au premier alinéa de l'article L. 334-9, les mots : « à l'exclusion de l'avant-dernière phrase des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots :

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>applicables aux îles Wallis et Futuna, sous réserve de remplacer à l'article L. 331-2 la référence au revenu minimum d'insertion par la référence à un montant fixé par l'administrateur supérieur.</p>	<p>« à l'exclusion de la troisième phrase du huitième alinéa de l'article L. 331-7 et de la troisième phrase du 2° de l'article L. 331-7-1 » et les mots : « revenu minimum d'insertion » sont remplacés par les mots : « montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » ;</p> <p>3° Il est inséré, après la section 4, une section 5 intitulée : « Section 5 Dispositions applicables à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin » et qui comprend un article L. 334-11 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 334-11. – I. – Les débiteurs domiciliés à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin relèvent de la commission de surendettement de Guadeloupe.</p> <p>« II. - La troisième phrase du huitième alinéa de l'article L. 331-7 et la troisième phrase du 2° de l'article L. 331-7-1 ne sont pas applicables à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. » ;</p> <p>4° Il est inséré, après la section 5 précédemment créée, une section 6 intitulée : « Section 6 Dispositions applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon » et qui comprend un article L. 334-12 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 334-12. – I. - Une commission de surendettement siège à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le directeur d'agence de l'institut d'émission des départements d'outre-mer est membre de la commission en lieu et place du représentant de la Banque de France.</p> <p>« II. - La troisième phrase du huitième alinéa de l'article L. 331-7 et la troisième phrase du 2° de l'article L. 331-7-1 ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon. »</p>	<p>« à l'exclusion de la troisième phrase du huitième alinéa de l'article L. 331-7 et de la troisième phrase du 2° de l'article L. 331-7-1 » et les mots : « revenu minimum <u>garanti mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles</u> » sont remplacés par les mots : « montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles » ;</p> <p>3° Après la section 4, il est inséré une section 5 <u>ainsi rédigée</u> :</p> <p>« Section 5</p> <p>« Dispositions applicables à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin</p> <p>« Art. L. 334-11. – Sans modification</p> <p>4° <u>Après la section 4</u>, il est inséré une section 6 ainsi rédigée :</p> <p>« Section 6</p> <p>« Dispositions applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon</p> <p>« Art. L. 334-12. – Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 334-4. - Une personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique et une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale sont associées à l'instruction du dossier et assistent aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative.</p>	<p>L'article L. 334-5 est modifié comme suit :</p>	<p><u>I. – Le dernier alinéa de l'article L. 334-4 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</u></p>
<p>Art. L. 334-5. - Les articles L. 330-1 et L. 331-2 à L. 333-5, à l'exclusion de l'avant-dernière phrase des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 et de la dernière phrase de l'article L. 332-9, sont applicables en Nouvelle-Calédonie, sous les réserves suivantes :</p>	<p>1° Au premier alinéa, les mots : « à l'exclusion de l'avant-dernière phrase des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 » sont remplacés par les mots : « à l'exclusion de la troisième phrase du huitième alinéa de l'article L. 331-7 et de la troisième phrase du 2° de l'article L. 331-7-1 » ;</p>	<p><u>« La commission comprend également deux personnes, désignées par haut-commissaire de la République, justifiant pour l'une d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale, pour l'autre d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique.</u></p>
<p>a) A l'article L. 331-2, la référence au revenu minimum d'insertion est remplacée par la référence à un montant fixé par le représentant de l'Etat ;</p>	<p>2° au a), les mots : « revenu minimum d'insertion » sont remplacés par les mots : « montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » ;</p>	<p><u>« La commission adopte un règlement intérieur rendu public. »</u></p>
<p>b) Les huitième et neuvième alinéas de l'article L. 331-3 sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>		<p>II. - L'article L. 334-5 <u>du même code</u> est ainsi modifié :</p>
<p>Nonobstant toute disposition contraire, la commission peut obtenir communication, auprès des administrations publiques et des établissements de crédit ainsi que des services chargés de centraliser les risques bancaires et les incidents de paiement, de tout renseignement de nature à lui donner une exacte information sur la situation du débiteur, l'évolution possible de celle-ci et les procédures de conciliation amiables en cours. Elle peut obtenir communication de ces mêmes renseignements auprès des organismes de sécurité et de prévoyance sociale, sous réserve de leur accord.</p>		<p>1° Sans modification</p>
		<p>2° Au a), les mots : « revenu minimum <u>garanti mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles</u> » sont remplacés par les mots : « montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles » ;</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale peuvent procéder, à sa demande, à des enquêtes sociales ;</p>	<p>3° Après le septième alinéa, sont insérés des alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° Après le septième alinéa, sont insérés <u>dix</u> alinéas ainsi rédigés :</p>
<p>c) Les délais prévus au sixième alinéa de l'article L. 331-3, aux articles L. 331-4 et L. 332-2 sont fixés par les autorités locales compétentes ;</p>	<p>« Pour son application en Nouvelle-Calédonie, l'article L. 332-8 est ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>d) Dans l'avant-dernier alinéa de l'article L. 332-6, les mots : "figurant sur une liste établie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat" sont supprimés.</p>	<p>« Art. L. 332-8. – I. – Sont exclus de la procédure de liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, les biens insaisissables suivants :</p>	<p>« Art. L. 332-8. – I. – Alinéa sans modification</p>
	<p>« a) Les biens que la loi déclare insaisissables ;</p>	<p>« <u>1°</u> Sans modification</p>
	<p>« b) Les provisions, sommes et pensions à caractère alimentaire, sauf pour le paiement des aliments déjà fournis par le saisissant à la partie saisie ;</p>	<p>« <u>2°</u> Sans modification</p>
	<p>« c) Les biens disponibles déclarés insaisissables par le testateur ou le donateur, si ce n'est, avec la permission du juge et pour la portion qu'il détermine, par les titulaires de créances postérieures à l'acte de donation ou à l'ouverture du legs ;</p>	<p>« <u>3°</u> Sans modification</p>
	<p>« d) Les biens mobiliers nécessaires à la vie et au travail du saisi et de sa famille, si ce n'est pour paiement de leur prix, dans les limites fixées par décret en Conseil d'État et sous réserve des dispositions du septième alinéa du présent article ; ils demeurent cependant saisissables s'ils se trouvent dans un lieu autre que celui où le saisi demeure ou travaille habituellement, s'ils sont des biens de valeur, en raison notamment de leur importance, de leur matière, de leur rareté, de leur ancienneté ou de leur caractère luxueux, s'ils perdent leur caractère de nécessité en raison de leur quantité ou s'ils constituent des éléments corporels d'un fonds de commerce ;</p>	<p>« <u>4°</u> Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Pour l'application de ces dispositions :</p>	<p>« e) Les objets indispensables aux personnes handicapées ou destinés aux soins des personnes malades.</p>	<p>« <u>5°</u> Sans modification</p>
<p>a) Les références aux dispositions législatives du code du travail et du code de procédure civile sont remplacées par les références aux dispositions applicables localement ayant le même objet ;</p>	<p>« Les biens visés au d) ne peuvent être saisis, même pour paiement de leur prix, lorsqu'ils sont la propriété des bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance prévue aux articles 150 à 155 du code de l'action sociale et des familles.</p>	<p>« Les biens visés au 4° ne peuvent être saisis, même pour paiement de leur prix, lorsqu'ils sont la propriété des bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance prévue aux articles 150 à 155 du code de la famille et de l'aide sociale.</p>
<p>b) Les mots : « juge de l'exécution » sont remplacés partout où ils figurent par les mots : "président du tribunal de première instance ou les juges délégués par lui".</p>	<p>« Les immeubles par destination ne peuvent être saisis indépendamment de l'immeuble, sauf pour paiement de leur prix.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« II. - Sont également exclus de la procédure de liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, 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. » ;</p>	<p>« II. - Sans modification</p>
	<p>4° Au huitième alinéa, les mots : « de ces dispositions » sont remplacés par les mots : « des dispositions du présent titre ».</p>	
	<p>Article 32</p>	<p>Article 32</p>
	<p>L'article L. 334-7 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>L'article L. 334-7 est ainsi rédigé :</p>
<p>Art. L. 334-7. – I. - En Polynésie française, les établissements de crédit, les services et institutions mentionnés à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier déclarent à la Banque de France les incidents de paiement liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ces déclarations alimentent le fichier national des incidents de remboursement des crédits</p>	<p>« Art. L. 334-7. – I. – En Polynésie française, les établissements mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier et les organismes mentionnés au 5° de l'article L. 511-6 du même code déclarent à la Banque de France les incidents de paiement liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ces déclarations sont portées sur le fichier</p>	<p>« Art. L. 334-7. – I. – En Polynésie française, les établissements mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier et les organismes mentionnés au 5° de l'article L. 511-6 du même code déclarent à la Banque de France les incidents de paiement liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ces déclarations sont portées, <u>dès la réception de</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
aux particuliers prévu à l'article L. 333-4.	national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers prévus à l'article L. 333-4.	<u>cette déclaration</u> , sur le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers prévus à l'article L. 333-4. <u>Cette information est mise à la disposition de l'ensemble des établissements et des organismes ayant accès au fichier.</u>
La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces incidents de paiement.	« Les frais afférents à cette déclaration ne peuvent être facturés aux personnes physiques concernées. La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces incidents de paiement. Les informations relatives à ces incidents sont radiées dès la date de déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée par l'établissement ou organisme à l'origine de l'inscription au fichier. Elles ne peuvent en tout état de cause être conservées dans le fichier pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.	« Les frais afférents à cette déclaration ne peuvent être facturés aux personnes physiques concernées. La Banque de France est seule habilitée à centraliser ces incidents de paiement. Les informations relatives à ces incidents sont radiées <u>immédiatement dès réception de la</u> déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée par l'établissement ou organisme à l'origine de l'inscription au fichier. Elles ne peuvent en tout état de cause être conservées dans le fichier pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.
Les organismes professionnels ou organes centraux représentant les établissements mentionnés au premier alinéa du présent article sont seuls autorisés à tenir des fichiers recensant des incidents de paiement.	« Le fichier a pour finalité de fournir aux établissements et aux organismes visés au premier alinéa un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit.	Alinéa sans modification
	« Le fichier peut constituer un élément d'appréciation à l'usage des établissements de crédit dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement.	« <u>Il</u> peut constituer un élément d'appréciation à l'usage des établissements de crédit dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement.
	« Les informations qu'il contient peuvent également être prises en compte par les mêmes établissements et organismes pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.	Alinéa sans modification
La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion aux établissements de crédit et aux services et institutions mentionnés à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier des informations contenues dans le fichier des incidents de paiement.	« II. - La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements et organismes visés au premier alinéa du I, des informations nominatives contenues dans ce fichier.	« II. - Alinéa sans modification
	« Les conditions dans lesquelles la Banque de France, les établissements et les organismes visés au premier alinéa du I informent les personnes de leur inscription au fichier et de leurs droits sont précisées par arrêté, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.	« Les conditions dans lesquelles la Banque de France, les établissements et les organismes visés au premier alinéa du I informent les personnes de leur inscription <u>et de leur radiation du</u> fichier <u>ainsi que</u> de leurs droits sont précisées par arrêté, pris après avis de la Commission nationale de

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>II. - Il est interdit à la Banque de France, aux établissements de crédit et aux services et institutions mentionnés à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier de remettre à quiconque copie, sous quelque forme que ce soit, des informations contenues dans le fichier mentionné au premier alinéa du I du présent article, même à l'intéressé lorsqu'il exerce son droit d'accès conformément à l'article 35 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, sous peine des sanctions prévues aux articles 43 et 44 de cette même loi.</p>	<p>« Il est interdit à la Banque de France, aux établissements et aux organismes visés au premier alinéa du I de remettre à quiconque, copie des informations contenues dans le fichier, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-21 et 226-22 du code pénal. Cette interdiction ne s'applique pas aux intéressés, lesquels exercent leur droit d'accès aux informations les concernant contenues dans le fichier conformément à l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.</p>	<p>l'informatique et des libertés.</p>
<p>III. - Les dispositions de l'article L. 333-5 sont applicables en Polynésie française.</p>	<p>« La collecte des informations contenues dans le fichier par des personnes autres que la Banque de France, les établissements et les organismes visés au premier alinéa du I, est punie des peines prévues à l'article 226-18 du code pénal.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>« III. - Les dispositions de l'article L. 333-5 sont applicables en Polynésie française. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>TITRE VI</p>	<p>TITRE VI</p>
	<p>DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES</p>	<p>DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES</p>
		<p>Article 33 A (nouveau)</p>
		<p><u>Il est créé une commission temporaire d'évaluation composée, dans des conditions définies par décret, de membres des assemblées parlementaires, de représentants de l'État, de la Banque de France et des collectivités territoriales, de représentants des établissements mentionnés au titre Ier du livre V du code monétaire et financier et des organismes mentionnés au 5° de l'article L. 511-6 du même code, ainsi que de représentants des associations familiales ou de consommateurs.</u></p>
		<p><u>Cette commission, présidée par l'un des membres des assemblées parlementaires, est chargée de procéder à une évaluation de la mise en œuvre de la présente loi.</u></p>
		<p><u>A ce titre, notamment, elle analyse les conditions dans lesquelles les dispositions de la directive 2008/48/CE du</u></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 121-20-12. - I.-Le consommateur dispose d'un délai de quatorze jours calendaires révolus pour exercer son droit de rétractation, sans avoir à justifier de motif ni à supporter de pénalités.</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>Article 33</p>	<p><u>Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédits aux consommateurs ont été transposées dans les autres Etats membres de l'Union européenne et évalue l'impact des dispositions des articles 1er A et 18 bis de la présente loi sur la distribution du crédit aux particuliers et la prévention du malendettement, ainsi que les effets de la réforme de la procédure de traitement du surendettement des particuliers prévue au titre IV de la présente loi.</u></p>
<p>IV.-Pour les contrats de crédit affecté définis à l'article L. 311-20 conclus selon une technique de communication à distance, et par dérogation aux dispositions de l'article L. 311-24, le délai de rétractation de quatorze jours ne peut pas être réduit.</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>I. - Au IV de l'article L. 121-20-12 du code de la consommation, les mots : « définis à l'article L. 311-20 » sont remplacés par les mots : « définis au 9° de l'article L. 311-1 » et les mots : « et par dérogation aux dispositions de l'article L. 311-24 » et les mots : « Par dérogation aux dispositions de l'article L. 311-25 » sont supprimés.</p>	<p><u>Elle élabore le rapport mentionné à l'article 27 bis de la présente loi. La remise de ce rapport met fin à la commission.</u></p>
<p>Art. L. 141-1. - I.-Sont recherchés et constatés, dans les conditions fixées par les articles L. 450-1 à L. 450-4, L. 450-7, L. 450-8, L. 470-1 et L. 470-5 du code de commerce, les infractions ou manquements prévus aux dispositions suivantes du présent code :</p>	<p>Article 33</p>	<p>I. – <u>Le IV de l'article L. 121-20-12 du code de la consommation est ainsi modifié :</u></p> <p><u>1° Au premier alinéa,</u> les mots : « définis à l'article L. 311-20 » sont remplacés par les mots : « définis au 9° de l'article L. 311-1 », et les mots : « et par dérogation aux dispositions de l'article L. 311-24 » sont supprimés ;</p> <p><u>2° Au début de la première phrase du second alinéa,</u> les mots : « Par dérogation aux dispositions de l'article L. 311-25 » sont supprimés.</p>
<p>1° Le chapitre préliminaire du titre II du livre Ier ;</p> <p>2° Les sections 1,2,3,8,9 et 12 du chapitre Ier du titre II du livre Ier ;</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>3° Les sections 3,4 et 5 du chapitre II du titre II du livre Ier ;</p>	<p>II. - Au 4° du I de l'article L. 141-1 du même code, les mots : « les sections 5 et 7 » sont remplacés par les mots : « les sections 9 à 11 ».</p>	<p>II. - Sans modification</p>
<p>4° Les sections 5 et 7 du chapitre Ier du titre Ier du livre III ;</p>	<p>III. - À la dernière phrase de l'article L. 313-14 du même code, les mots : « l'article L. 311-9 » sont remplacés par les mots : « l'article L. 311-16 ».</p>	<p>III. - <u>Au second alinéa</u> de l'article L. 313-14 du même code, <u>la référence</u> : « L. 311-9 » est remplacée par <u>la référence</u> : « L. 311-16 ».</p>
<p>..... Art. L. 313-14. - Les dispositions de la présente section s'appliquent aux opérations de crédit consenties à titre habituel par toute personne physique ou morale relevant soit des dispositions du chapitre Ier relatif au crédit à la consommation, soit des dispositions du chapitre II relatif au crédit immobilier du présent titre et garanties par une hypothèque rechargeable au sens de l'article 2422 du code civil.</p>	<p>Les opérations mentionnées à l'article L. 311-9 ne peuvent donner lieu à un crédit garanti par une hypothèque rechargeable.</p>	<p>IV. - L'article L. 313-14-1 du même code <u>est ainsi modifié</u> :</p>
<p>Art. L. 313-14-1. - Est annexé à l'offre préalable de crédit un document intitulé "situation hypothécaire" dont un exemplaire est remis à l'emprunteur dans les mêmes conditions que le contrat de crédit lui-même.</p>	<p>Ce document comporte :</p> <p>.....</p>	<p>1° <u>Au premier alinéa</u>, les mots : « offre préalable de crédit » sont remplacés par les mots : « contrat de crédit » ;</p>
<p>8° La mention que, sans préjudice de l'application des articles L. 311-30 et L. 311-32, s'il s'agit d'un crédit à la consommation, ou des articles L. 312-22 et L. 312-23, s'il s'agit d'un crédit immobilier, la défaillance de l'emprunteur peut entraîner la vente du bien hypothéqué selon les dispositions des articles 2464 et suivants du code civil.</p>	<p>IV. - Au 8° de l'article L. 313-14-1 du même code, les mots : « offre préalable de crédit » sont remplacés par les mots : « contrat de crédit » et les mots : « articles L. 311-30 et L. 311-32 » sont remplacés par les mots : « articles L. 311-23 et L. 311-24 ».</p>	<p>2° Au 8°, les mots : « articles L. 311-30 et L. 311-32 » sont remplacés par les mots : « articles L. 311-23 et L. 311-24 ».</p>
<p>Code monétaire et financier</p>		
<p>Art. L. 341-2. - Les règles concernant le démarchage bancaire ou financier ne s'appliquent pas :</p> <p>.....</p>		

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la commission
<p>6° Aux démarches effectuées, pour le compte d'un établissement de crédit, en vue de proposer un contrat de financement de biens ou de prestations de services répondant aux conditions prévues à la section 5 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation, ou constituant une location-vente ou une location avec option d'achat visées à l'article L. 311-2 dudit code. Il en va de même lorsque ces contrats sont destinés aux besoins d'une activité professionnelle ;</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>V. - Au 6° de l'article L. 341-2 du code monétaire et financier, les mots : « la section 5 » sont remplacés par les mots : « la section 9 ».</p>	<p>V. - Sans modification</p>
	<p>Article 34</p>	<p>Article 34</p>
	<p>I. - Les dispositions des titres I^{er} et II et du chapitre I^{er} du titre V entrent en vigueur le 12 mai 2010.</p>	<p>I. - Sans modification</p>
	<p>II. - Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles sont applicables progressivement aux contrats de crédit renouvelables en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les règles prévues aux sections 4 à 7 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code de la consommation dans leur rédaction issue de la présente loi.</p>	<p>II. - Sans modification</p>
	<p>III. - Les dispositions mentionnées aux articles L. 311-21 et L. 311-44, ainsi qu'à la deuxième phrase du premier alinéa et au deuxième alinéa de l'article L. 311-45 s'appliquent aux autorisations de découvert à durée indéterminée en cours à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>III. - Les dispositions mentionnées aux articles L. 311-21 et L. 311-44 <u>du code de la consommation</u>, ainsi qu'à la <u>seconde</u> phrase du premier alinéa et au <u>second</u> alinéa de l'article L. 311-45 <u>du même code</u> s'appliquent aux autorisations de découvert à durée indéterminée en cours à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>
	<p>IV. - À l'exception des dispositions mentionnées au troisième alinéa du IV de l'article L. 333-4 du code de la consommation et au troisième alinéa du II de l'article L. 334-7 du même code, les dispositions du titre IV et du chapitre II du titre V entrent en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant celui de la publication de la présente loi au Journal officiel de la République Française.</p>	<p>IV. - À l'exception des dispositions mentionnées au troisième alinéa du IV de l'article L. 333-4 du code de la consommation et au troisième alinéa du II de l'article L. 334-7 du même code, les dispositions du titre IV et du chapitre II du titre V entrent en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant celui de la publication de la présente loi au Journal officiel.</p>
	<p>Ces dispositions s'appliquent aux personnes pour lesquelles des informations les concernant sont inscrites, à cette date, au fichier mentionné à l'article L. 333-4 du code de la consommation ainsi qu'aux procédures de traitement des situations de</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

surendettement en cours, à cette date, sous les exceptions qui suivent :

a) Lorsque le juge a été saisi par la commission de surendettement aux fins d'homologuer des mesures recommandées par celle-ci, de statuer sur une contestation ou aux fins d'ouvrir une procédure de rétablissement personnel, l'affaire est poursuivie et jugée conformément à la loi ancienne ;

b) L'appel et le pourvoi en cassation sont formés, instruits et jugés selon les règles applicables lors du prononcé de la décision de première instance.

Texte de la commission

—

1° **Sans modification**

2° **Sans modification**