

Prise de position de Dettes Conseils Suisse concernant la procédure de consultation relative à l'initiative parlementaire Aubert « Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits » 10.467

Madame,

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions sincèrement de l'opportunité offerte à notre faïtière de s'exprimer dans la présente procédure de consultation. Dettes Conseils Suisse regroupe 37 services de désendettement à but non lucratif dont l'essentiel est soutenu par des cantons et communes de Suisse dans leurs programmes de lutte contre le surendettement. Son regard concernant l'impact du crédit à la consommation sur les situations de surendettement apparaît ainsi particulièrement pertinent pour la présente procédure de consultation.

1. Introduction

Si le crédit à la consommation dans toutes ses formes n'est pas la seule cause de surendettement en Suisse, il joue un rôle important et régulièrement prépondérant dans près de la moitié des historiques personnels des personnes surendettées qui nous consultent. Selon les statistiques de Dettes Conseils Suisse (ci-après, DCS), en 2012, près de 45 % des dossiers de surendettement comprenaient une ou des dettes liées à un crédit au comptant ou un crédit avec limite de crédit¹ (36,9 % en 2011), plus de 25 % (21,3 %) des dossiers comprenaient une ou des dettes liées à des cartes de crédit ou de client et environ 10 % des dossiers comprenaient une ou des dettes liées à un contrat de leasing² (9,3 %). Ces statistiques ne sont pas croisées et nous relevons qu'une partie non négligeable de ces dossiers comprenaient une combinaison de différentes formes de crédit.

Dans ses analyses complémentaires de juin 2013³, l'Office fédéral de la statistique relevait que, en 2008 :

- 14,1 % de la population, soit 1'040'000 personnes, vivait dans un ménage avec au moins un crédit de consommation.
- 17,4 % de cette part de population, soit 180'000 personnes, vivait dans un ménage connaissant des arriérés de paiements ou des découverts bancaires considérés comme critiques⁴.
- 760'000 personnes vivaient dans un ménage ayant au moins un véhicule en leasing, dont le 13,3%, soit 100'000 personnes vivent dans un ménage connaissant des arriérés de paiements ou des découverts bancaires considérés comme critiques.
- Sur les 660'000 personnes qui vivaient dans un ménage avec des arriérés d'impôts, 190'000, soit 29,5 %, vivaient dans un ménage avec au moins un crédit à la consommation.
- Sur les 300'000 personnes qui vivaient dans un ménage avec des arriérés d'assurance-maladie, 90'000, soit 29,4 %, vivaient dans un ménage avec au moins un crédit à la consommation.

¹ Les contrats en compte courant avec option de crédit ont été liés aux contrats de crédit au comptant car ils servent souvent à éluder les règles de protection plus strictes régissant les contrats au comptant et connaissent généralement des limites de crédit très élevées.

² Les leasings ne sont pas toujours considérés comme des dettes lors de la conclusion de plans de désendettement. Notamment lorsque le véhicule en leasing est nécessaire à l'acquisition du revenu au sens du droit des poursuites.

³ Office fédéral de la statistique, *Situations d'endettement par rapport aux crédits et arriérés de paiement, Analyses complémentaires*, Neuchâtel, Juin 2013

⁴ *Définition* : Présence de découverts bancaires ou arriérés de paiement pour un montant supérieur aux deux tiers du revenu disponible mensuel total du ménage.

Le crédit à la consommation est ainsi incontestablement à l'origine d'une part importante des situations de surendettement en Suisse. Divers constats peuvent être tirés de la pratique quotidienne des membres de DCS :

- L'examen de capacité de contracter est généralement galvaudé et les instituts prêteurs ne satisfont ainsi pas à leurs obligations découlant des art. 28ss de la Loi fédérale sur le crédit à la consommation (ci-après, LCC).
- Divers instituts utilisent les différents régimes légaux ou diverses exceptions tirées de l'art 7 LCC afin d'éviter les dispositions de protection des consommateurs.
- Le manque de coordination entre les différents régimes de protection (crédit au sens propre des art. 9 et 10 LCC, leasing selon l'art. 11 LCC et options de crédit selon l'art. 12 LCC) permet à certain-e-s consommateurs-trices d'aggraver considérablement leur endettement en cumulant, par exemple, un crédit au comptant atteignant (régulièrement dépassant...) la limite de l'art. 28 al. 4 LCC et de nombreuses cartes de crédit et de client (jusqu'à 7 !).
- Les historiques de surendettement nous montrent que les personnes surendettées en raison de l'utilisation abusive du crédit ont souvent procédé à de multiples rachats de crédit avec une augmentation du montant emprunté. Dans des intervalles de temps parfois inférieurs à deux mois. Ces rachats de crédit résultent souvent d'incitations publicitaires aux moyens de courriers personnalisés qui servent à maximiser les profits des instituts prêteurs et/ou des courtiers comme à fidéliser les clients. Cette pratique peut notamment être encouragée par divers subterfuges comme le paquet de sécurité de Bank-now⁵. Celui-ci promet le maintien du même taux d'intérêt en cas d'augmentation du crédit dans les 12 mois.

Du point de vue de la prévention du surendettement, le marché du crédit (au sens économique du terme) a une réalité pour le moins perverse :

- L'idée de prévention doit se concrétiser dans le sens d'une limite, financière et temporelle. Le problème est que la majeure partie des situations de surendettement est liée à des modifications dans le parcours de vie et que les contrats de crédit sont prévus sur de longues périodes (la moyenne des contrats que nous voyons dans les situations de surendettement connaissent une durée de 5 ans ; ce qui est à peine plus élevé que la durée moyenne des crédits octroyés en général⁶).
- Les intérêts du/de la consommateur-trice sont relativement simples à appréhender. Il désire acquérir une valeur financière (de l'argent, des biens ou des services) plus ou moins définie dans un délai très court.
- Les intérêts des prêteurs relèvent simplement du profit. Plus la valeur économique mise à disposition est élevée et/ou plus la durée du remboursement (amortissement) est longue, plus les profits qu'ils engrangent sont importants. Considérant que les intérêts effectivement facturés sont calculés en fonction du solde du contrat et de l'écoulement du temps, les prêteurs ont tout intérêt à proposer des rachats/augmentations réguliers de contrats afin de garder les montants ouverts les plus élevés possibles.
- Les intérêts des intermédiaires relèvent également du profit et se déterminent en terme de provisions. Le montant de ces provisions est lié au profit des prêteurs et ainsi déterminé par le montant du prêt accordé et de la durée de remboursement prévue. La provision est généralement intégralement acquise quelque mois après le début du contrat. Partant, les courtiers ont tout intérêt à inciter leurs clients à racheter régulièrement leurs contrats.

⁵ (<https://www.credit-now.ch/fr/credit-now-classic/faq>)

⁶ Association pour la gestion d'une centrale d'information de crédit (ZEK), *Jahresbericht 2012*, p. 13. Remarquons que la durée a tendance à s'allonger pour toutes les formes de crédit, mais à stagner, voire à légèrement diminuer pour les leasings.

En d'autres termes, dans l'essentiel, les objectifs de prévention peuvent être considérés comme allant à l'encontre des intérêts de tous les acteurs impliqués ! **Raison pour laquelle nous avons besoin de règles de protection claires, facilement applicables et le contrôle doit être assuré par une structure indépendante, forte et facilement accessible pour les consommateurs.**

La description du marché suisse du crédit faite par la Commission fédérale de la concurrence en 2007⁷ a également ceci d'intéressant qu'elle observe des politiques bancaires fort différentes en matière de taux d'intérêt. Elle fait deux catégories, à savoir les prêteurs qui pratiquent des taux d'intérêts plus ou moins équivalents à celui, moyen, pratiqué dans l'Union européenne (7,7 %) et ceux qui pratiquent des taux sensiblement plus élevés (jusqu'à 14,5 %). Une des hypothèses de la Commission étant que le groupe pratiquant les taux d'intérêts les plus faibles tablerait sur une politique des risques (d'insolvabilité) faibles, alors que le groupe pratiquant les taux d'intérêts les plus élevés prendrait des risques bien plus conséquents. Notons que les trois plus importants acteurs du marché helvétique du crédit sont classés dans le groupe pratiquant des taux élevés...

Les instituts prêteurs et les courtiers nous montrent ainsi qu'ils ne sont absolument pas prêts à assumer les responsabilités que la LCC leur a confiées. En sus, l'incommensurable déséquilibre d'informations et de moyens financiers rend toute contestation judiciaire dangereuse et généralement insupportable pour la partie faible au contrat. Partant, c'est le système garantissant l'application de la loi qui doit être revu et amélioré afin que la partie faible au contrat puisse faire valoir ses droits.

2. Commentaires, article par article

Champ d'application/ Exclusions Art. 7. al. 1, lit f

Les instituts prêteurs se saisissent de toute marge qui leur est laissée afin de dépouiller les dispositions de protection des consommateurs prônée par la LCC. Partant, du point de vue de la lutte contre le surendettement, il apparaît impératif de réduire les exceptions aux règles purement nécessaires. L'actuelle lettre f de l'art. 7 al. 1 ne protège aucun intérêt digne de protection et, comme l'a montré la pratique de Bank-now avec ses « crédits express », permet tant d'éluder l'examen de capacité de contracter que de capter une nouvelle clientèle. Il est en effet constant que Bank-now propose de nouveaux contrats de crédit, parfois bien plus conséquents, avant la fin même du « crédit express ». Et c'est avec ce genre de comportement que les instituts prêteurs contribuent à la création ou à l'aggravation des situations de surendettement.

Si DCS salue les deux propositions des minorités, elle soutient plus fermement encore la proposition de la minorité 2, à savoir l'abrogation pure et simple de la lettre f de l'art. 7 al. 1 LCC.

Dans le chapitre des exclusions, il apparaît particulièrement important de supprimer la limite maximale de 80'000.- figurant à la lettre e de l'art. 7 al. 1 LCC. En effet, la pratique des membres de DCS montre que Bank-now (seul acteur qui, actuellement, offre des crédits supérieurs à 80'000.-) octroie régulièrement des crédits supérieurs à 80'000.- lorsqu'une personne demande un prêt pourtant bien inférieur sans pouvoir l'obtenir en raison de la limite de l'art. 28 al. 4. Par exemple, lorsqu'une personne demande 60'000.- et qu'elle ne peut, au titre de l'art. 28 al. 4 LCC, pas en obtenir plus de 55'000.-. Ce qui conduit très souvent le/la consommateur-trice dans un surendettement qui peut se révéler dramatique.

⁷ Commission de la concurrence, *Droit et politique de la concurrence en pratique (DPC)*, DPC 2007-3, Commission de la Concurrence, octobre 2007, p. 373, § 54ss

En sus, nous relevons que le surendettement moyen des personnes consultant les membres de DCS s'élève aujourd'hui à environ 65'000.-. En d'autres termes, la limite supérieure de 80'000.- ne fait aucun sens.

Nous proposons ainsi la modification suivante de l'art. 7 al. 1 lit e : aux contrats de crédit portant sur un montant inférieur à 500 francs ;

Art. 25, al. 1 bis (nouvelle)

Si l'octroi de crédits à la consommation suite à l'utilisation de fausses données est effectivement un souci en matière de lutte contre le surendettement, dite proposition nous apparaît comme hautement problématique, dans le sens où :

- Selon la pratique des membres de DCS, il est fréquent que les fausses données découlent souvent d'incitations, voire du seul fait de certains courtiers en crédit.
- Il n'est pas déterminé si l'absence de données doit être considérée comme une fausse déclaration. La pratique des membres de DCS relève que les instituts prêteurs et courtiers se limitent généralement à demander le montant du salaire et celui du bail. Ils prétextent généralement que les autres indications devaient être fournies spontanément par leur-e client-e. Ceci impunément alors que ces instituts et courtiers savent pertinemment que la notion de minimum vital est loin d'être connue du/de la citoyen-ne lambda.
- Les instituts prêteurs se voient offrir la position enviable de juge et partie. Partant, les règles constitutionnelles de présomption d'innocence, d'indépendance de l'autorité décisionnelle et du droit d'être entendu seront purement et simplement niées.

Nous rejoignons ainsi l'avis du bureau du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, selon lequel un tel devoir d'annonce ne respecte pas le principe de la proportionnalité. Dite disposition doit purement et simplement être abandonnée.

Si une telle banque de donnée devait être créée, il serait nécessaire que l'inscription suive une procédure digne de ce nom qui garantisse la présomption d'innocence, le droit d'être entendu et les règles idoines d'une procédure équitable. Ainsi, nous pourrions imaginer que dite banque de donnée n'enregistre que les personnes qui ont été reconnues coupables d'escroquerie (Art. 146 du Code pénal) et de faux dans les titres (Art. 251 CP) ou de faux dans les certificats (Art. 252 CP) par un jugement entré en force.

Ensuite, considérant que les courtiers en crédit sont régulièrement à l'origine de fausses déclarations, une telle banque de donnée devrait également enregistrer l'identité du courtier qui a, le cas échéant, participé à la conclusion du contrat.

Enfin, nous constatons que les contrats octroyés ayant conduit ou participé au surendettement des personnes que nous suivons débouchent régulièrement sur des inscriptions à la ZEK « doute juridique ». Ceci même lorsque l'institut prêteur est seul responsable des problèmes juridiques. Partant, il apparaît nécessaire qu'une telle banque de donnée ne soit gérée que par l'IKO et que les troubles liens entre ces deux banques de données soient mieux réglementés.

Art. 31 Etendue des renseignements relatifs au consommateur

C'est le nœud du problème ou le talon d'Achilles de la loi actuelle. Les instituts prêteurs se cachent lamentablement derrière cette disposition afin de se soustraire à leur responsabilité, niant ainsi complètement l'immense déséquilibre d'information et de moyen entre les parties au contrat. Partant, y apporter une solution adéquate pourrait considérablement améliorer l'effet protecteur de la loi.

La proposition de la Commission ne changera absolument rien à la situation actuelle et est ainsi tout à fait insatisfaisante.

De plus, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, nous ne souhaitons pas l'introduction de l'art. 25 al. 1 bis et, en toute cohérence, refusons la référence qui y est faite à l'art. 31 al. 2 tel que proposé par la Commission. Si la saisie de telles données devait être exigée, nous insistons sur le fait que les courtiers ayant participé à la conclusion de tels contrats doivent également faire l'objet d'une inscription. Par-tant, les demandes de crédit introduites par l'intermédiaire des courtiers inscrits devraient également faire l'objet d'un examen approfondi.

Les propositions des minorités aux alinéas 1 et 3 de l'art. 31 sont ainsi beaucoup plus satisfaisantes, dans le sens où elles soulignent l'importance que les banques doivent accorder à l'examen de capacité dans leur processus d'octroi de crédits.

Les avis exprimés au sein de notre association sont partagés sur un point : Faut-il contraindre les institutions de crédit et courtiers à utiliser un formulaire idoine déterminant les éléments faisant partie intégrante d'un calcul de minimum vital tel que déterminé par les règles en matière de poursuite et fail-lite ? Dit formulaire pourrait être édicté par voie d'ordonnance et toucherait tous les instituts prêteurs et les courtiers de la même manière.

Art. 32 sanctions

L'ajout de l'article 31 au titre des dispositions dont la violation entraîne une sanction apparaît tout à fait opportun, dans le sens où il soutient l'importance de l'examen de capacité de contracter.

Il est toutefois à se demander si la possibilité d'une sanction « intermédiaire » ne serait pas souhaitable. En effet, les deux sanctions actuellement en vigueur et retenues dans l'avant-projet sont difficiles à mettre en œuvre et font courir un risque financier relativement important à l'emprunteur-euse qui désirerait saisir la justice. Risque financier lié à la répartition des frais de procédure et des dépens au sens des art. 105ss du Code de procédure civile.

L'art. 32 pourrait s'écrire ainsi :

¹ Si l'emprunteur contrevient aux art. 25, 26 ou 27 al. 1, il perd les intérêts et les frais.

² Si l'emprunteur contrevient aux art. 28, 29, 30 ou 31, il perd les intérêts et les frais dans les cas bénins. Lorsqu'il y contrevient d'une manière plus grave, il perd en sus une partie du capital emprunté. Dans les cas particulièrement graves, il perdra, en sus des intérêts et des frais, l'entier du capital et l'emprunteur pourra réclamer les montants déjà versés selon les règles sur l'enrichissement illégitime.

Art. 36a et 36b (nouveaux)

La proposition de la Commission est tout bonnement choquante et pourrait passer pour une mauvaise plaisanterie. Nous nous y opposons donc catégoriquement. En effet, à voir le peu de cas dont font les instituts prêteurs et courtiers des responsabilités que la LCC leur confie, il est évident que l'autolimitation n'a aucune chance d'avoir l'effet escompté, à savoir limiter le surendettement des particuliers. Ceci plus particulièrement que l'avant-projet n'apporte absolument aucune exigence ni contrôle de son contenu ! En sus, la Commission nous demande de nous prononcer sur un projet d'autolimitation dont on ne sait à peu près rien, au mépris des règles démocratiques les plus évidentes.

La Commission aurait été bien inspirée de s'intéresser aux solutions prévues par les législations ca-drant la publicité pour le tabac et l'alcool. Non seulement, les expériences menées dans ces domaines

ont montré que l'autolimitation était vouée à l'échec, mais en sus elles ont établi des critères clairs touchant au contenu des publicités, aux supports publicitaires et à la diffusion des publicités.

Un rapide survol des publicités nous montre :

- Qu'elles ne concernent en rien les éléments intéressant effectivement les consommateurs (taux d'intérêts, durée, coût total, modalités de remboursement,...) et permettant une saine concurrence entre les fournisseurs de crédit
- Qu'elles visent toutes à inciter à la consommation de biens et de services
- Qu'elles ventent le crédit comme une solution à tout
- Qu'elles recommandent le recours au crédit pour des biens dérisoires (sac à main) comme luxueux
- Qu'elles jouent sur la rapidité d'obtention d'argent frais, au détriment de l'examen de capacité de contracter (crédit express, décision en 30 minutes,...)

Le crédit étant aujourd'hui tout à fait ancré dans les mœurs, la publicité vantant l'utilité d'un crédit ou stimulant les comportements de consommation est donc tout à fait inutile et nuit considérablement aux efforts de prévention déployés par la majorité des cantons et un nombre important de communes de Suisse ainsi que par les institutions de désendettement qu'ils financent.

Un moyen simple et efficace, mais relativement radical consisterait à n'autoriser que la publicité intéressant directement les consommateurs (taux d'intérêts, durée, coût total, modalités de remboursement) et interdire toute utilisation d'image autre que le logo visant à faire connaître l'institut prêteur qui fournit lesdites conditions ou le courtier.

Autrement, une solution reprenant l'art. 42b de la loi fédérale sur l'alcool⁸ est à préconiser. Celle-ci devrait toutefois être complétée de la manière suivante :

- Tout message, par l'image, le son ou l'écrit vantant le luxe, le succès, la richesse et autres éléments de ce type est interdit.
- La publicité ne doit contenir aucun message vantant la rapidité de l'accès à de l'argent frais ou à des biens et services.
- Les magazines et sites internet destinés principalement aux jeunes ne doivent contenir aucun message publicitaire en faveur du crédit à la consommation.

3. Propositions supplémentaires

Art. 28 al. 3 lit. d (nouveau)

Le surendettement est très souvent lié au cumul de facteurs actifs (par exemple, manque d'anticipation, prises de risque,...) et passifs (accident, maladie, chômage, séparation/divorce, etc.). Un système tenant compte de tous les risques de surendettement passif est difficilement imaginable, même s'il serait souhaitable. Il appert que les frais de santé font partie du minimum vital au moment où ils se réalisent. Comme les contrats de crédits s'étalent généralement sur près de 5 ans, les frais de franchises et de participation se doivent d'être pris en considération car la plupart des personnes seront amenées à consulter un médecin à plusieurs reprises dans un tel intervalle. Considérant qu'il n'est pas souhaitable que les instituts prêteurs ou les courtiers recueillent des données sur l'état de santé de leur clientèle, nous devons imaginer un système forfaitaire. Nous proposons donc que le montant de la franchise et des frais de participation mensualisés soient pris en compte dans le calcul de l'art. 28 LCC.

⁸ RS 680

Notre proposition d'ajout à l'art. 28 al. 3 :

d. un douzième des franchises et des frais de participations maximaux des personnes prises en compte dans le calcul de minimum vital

Art. 27 LCC

Comme dit précédemment, un des facteurs de surendettement des personnes au travers du crédit à la consommation intervient en raison d'un manque de coordination entre les différents régimes légaux touchant les contrats de crédit au sens propre (Art. 9 et 10 LCC), les leasings (Art. 11 LCC) et les contrats avec option de crédit (Art. 12 LCC). En effet, un institut prêteur doit généralement tenir compte des autres engagements à crédit de l'emprunteur-euse (Art. 28 al. 3, art. 29 al. 2 et art. 30 al. 1). Toutefois, l'annonce des cartes de crédit et des cartes de client avec option de crédit ainsi que l'annonce des contrats de crédits consentis sous la forme d'une avance sur compte courant ne se font qu'à des conditions fort limitatives. Partant, il arrive régulièrement que les instituts prêteurs ne puissent pas obtenir les informations nécessaires. Ainsi, les emprunteurs-euses peuvent effectivement s'engager pour des sommes autrement plus considérables que celle, pourtant conséquente, prévue à l'art. 28 al. 4 LCC. En d'autres termes, il apparaît important d'améliorer le système d'annonce de l'art. 27 LCC.

Notre proposition de modification de l'art. 27 LCC est la suivante :

L'octroi d'une carte de crédit ou de client avec option de crédit ou d'un crédit consenti sous la forme d'une avance sur compte courant et sa limite de crédit doivent être annoncés au centre de renseignement.

Le problème de l'accès à la justice

Pour une personne en conflit avec un institut prêteur, les risques financiers liés à des procédures judiciaires sont particulièrement élevés. Notre proposition de modification de l'art. 32 aidera quelque peu à y remédier. Toutefois, cela ne suffira certainement pas. Partant, c'est tout un nouveau système qui mériterait de voir le jour. Celui-ci peut être imaginé comme une autorité paritaire telle que connue en droit du bail et en droit du travail, dont l'accès est gratuit. Un financement apparaîtrait imaginable par la voie d'un prélèvement sur le chiffre d'affaires des instituts prêteurs et des courtiers.

Par ailleurs, nous pensons qu'un tel système pourrait être souhaitable, dans le sens d'un véritable *Tribunal de la consommation* qui aurait pour destination d'offrir une première instance gratuite aux consommateurs-trices afin de corriger le déséquilibre entre les parties faible et forte.

En vous remerciant de la considération que vous accorderez à la présente, nous vous prions de recevoir, Madame, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.

Berne, le 30 septembre 2013



Pour Dettes Conseils Suisse
Sébastien Mercier, membre du comité