Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la justice
Domaine de direction Droit privé
Unité Droit civil et droit de la procédure civile

Modification de l'OLCC (adaptation du taux d'intérêt maximum des crédits à la consommation)

Rapport explicatif

décembre 2014

1 Contexte

1.1 Règles en vigueur

Depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 2003, la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation (LCC)[1] comporte un nouvel art. 14 dont la teneur est la suivante :

> *Le Conseil fédéral fixe le taux maximum admissible prévu à l'art. 9, al. 2, let. b. Il prend en compte à cet effet les taux d'intérêt de la Banque nationale déterminants pour le refinancement des crédits à la consommation. En règle générale, le taux maximum ne doit pas dépasser 15 %.*

Le Conseil fédéral a usé de la compétence qui lui était déléguée pour fixer à l'art. 1 de l'ordonnance du 6 novembre 2002 relative à la loi fédérale sur le crédit à la consommation (OLCC)[2] le taux maximum admissible conformément à l'art. 9, al. 2, let. b, LCC. L'art. 1 OLCC dispose :

> *Le taux d'intérêt prévu à l'art. 9, al. 2, let. b, LCC s'élève à 15 % au maximum.*

Cet article n'a jamais été révisé, si bien que le taux d'intérêt maximum est fixé à 15 % depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance le 1er janvier 2003.

1.2 Signification du taux d'intérêt maximum au sens de l'art. 1 OLCC

Le taux d'intérêt maximum au sens de l'art. 14 LCC limite le taux d'intérêt annuel effectif pour les crédits à la consommation, les contrats de leasing au sens de l'art. 1, al. 2, let. a, LCC et les cartes de crédit, cartes de client et crédits consentis sous forme d'une avance sur compte-courant qui sont liés à une option de crédit conformément à l'art. 1, al. 2, let. b, LCC (art. 8, al. 1 et 2, LCC). Le taux d'intérêt maximum est le taux d'intérêt annuel effectif qui exprime le coût total du crédit (art. 6 en relation avec les art. 5, 33 et 34 LCC)[3]. Tout dépassement du taux d'intérêt maximum entraîne la nullité du contrat (art. 15, al. 1, LCC).

Avant l'entrée en vigueur de l'art. 14 LCC, le taux d'intérêt maximum fixé dans le droit cantonal en application de l'art. 73, al. 2, du code des obligations[4] était de 15 % dans plusieurs cantons, et même de 18 % dans d'autres en vertu du concordat intercantonal du 8 octobre 1957 réprimant les abus en matière d'intérêt conventionnel[5]. En conséquence de l'entrée en vigueur de l'art. 38 LCC, ces règles ne sont plus applicables.

Les taux facturés par les instituts de crédit varient fortement : de 5 à presque 15 %[6]. Pour les cartes de crédit avec option de crédit, les taux d'intérêt varient entre 9,9 et 15 %.

1.3 Fonction du taux d'intérêt maximum dans la prévention du surendettement

Le Conseil fédéral a reconnu à plusieurs reprises que le surendettement était source de problèmes qui devaient être pris au sérieux, tant sur le plan économique qu'humain et social[7]. Selon son analyse, le surendettement engendre notamment des coûts pour les

---

1 RS 221.214.1
2 RS 221.214.11
3 Message du 14 décembre 1998 concernant la modification de la loi fédérale sur le crédit à la consommation, FF 1999 III 2879 2901
4 RS 220
5 Cf. XAVIER FAVRE-BULLE, in: Stauder/Favre-Bulle, Commentaire Romand, Droit de la consommation, art. 14 LCC, n° 1 ss
6 Les taux d'intérêt varient en fonction du montant et de la durée du crédit. Ceux indiqués ici se fondent sur une vue d'ensemble établie sur le site www.comparis.ch.
7 Avis du Conseil fédéral du 2 avril 2014 concernant le rapport du 28 janvier 2014 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national sur l'initiative parlementaire 10.467

collectivités publiques, en termes d'effort de prévention, de pertes de recettes fiscales ou de dépenses de l'aide sociale. Il souligne que le problème reste d'actualité, puisqu'en 2008, 4,3 % des personnes âgées de 18 à 49 ans vivaient dans un ménage à risque d'endettement sévère, soit 240 000 personnes sur l'ensemble de la population. Le Conseil fédéral constate que le risque d'endettement sévère se caractérise par la présence d'au moins un crédit ou emprunt qui se cumule avec des découverts bancaires ou des arriérés de paiement critiques, c'est-à-dire dépassant les deux tiers du revenu disponible mensuel total du ménage. Il conclut que les situations à risque résultent aussi de la présence de crédits ou d'emprunts qui s'ajoutent aux arriérés dans le paiement des factures.

La LCC, entrée en vigueur en 2001, constitue un instrument d'action central dans ce contexte. Selon la conception du législateur, le taux d'intérêt maximum est un moyen d'amener le prêteur à procéder à un examen sérieux de la capacité du consommateur de contracter un crédit[8]. Plus l'institut de crédit considère que le risque de défaut de paiement du preneur de crédit est élevé, plus elle fait grimper la prime de risque, c'est-à-dire le taux d'intérêt auquel elle prête. En limitant le taux d'intérêt maximum admis, on s'assure que les personnes qui auraient beaucoup de mal à rembourser leur prêt n'en obtiennent pas. Le taux maximum légal, baromètre de la capacité de contracter un crédit conformément aux art. 22 ss LCC, a donc également une importante fonction de prévention du surendettement.

1.4 Arguments à l'encontre du taux d'intérêt maximum

Les adversaires du taux d'intérêt maximum ont fait valoir divers arguments, essentiellement d'ordre politique, contre son instauration[9]. Ils jugeaient que l'Etat n'avait pas à intervenir. Pour eux, la concurrence incitait les prestataires à proposer des crédits à des taux aussi bas que possible et permettait aux consommateurs de conclure un emprunt au taux le plus intéressant. Comme l'a souligné le Conseil fédéral dans son message concernant la LCC, une décision politique s'imposait[10]. Le législateur l'a prise en instituant l'art. 14 LCC. Il ne s'agit pas ici de remettre cette décision en question, mais d'assurer la mise en œuvre du mandat que le Parlement a attribué au Conseil fédéral en adoptant l'art. 14 LCC.

Les détracteurs du taux d'intérêt maximum ont également rappelé régulièrement le risque qu'un taux d'intérêt maximum fixé par la loi sans prendre en compte les données du marché ne pousse le consommateur dans l'illégalité. Or cela serait contraire aux impératifs de protection du consommateur.

Néanmoins, le Conseil fédéral ne prévoit pas d'augmentation des crédits illégaux en cas d'abaissement du taux d'intérêt maximum fixé à l'art. 1 OLCC. Vu la situation légale, il n'est pas à craindre que ce genre de crédits représentent une proportion importante du marché. En effet, conformément à l'art. 15 LCC, le fait de ne pas respecter le taux d'intérêt maximum entraîne la nullité du contrat de crédit. Dans ce cas, le consommateur est tenu de rembourser jusqu'à l'expiration de la durée du crédit le montant déjà versé ou utilisé mais ne doit ni intérêts ni frais. Le prêteur qui n'a pas procédé à l'examen de la capacité du consommateur de contracter un crédit perd le montant du crédit qu'il a consenti, y compris les intérêts et les frais (art. 32, al. 1, LCC). Celui qui propose des crédits à la consommation illégaux n'est pas en général au bénéfice d'une autorisation au sens de l'art. 39, al. 1, LCC

(Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits), FF 2014 3163 3165 s.

8 Message concernant la modification de la loi fédérale sur le crédit à la consommation du 14 décembre 1998, FF 1999 III 2879 2892.

9 Cf. message concernant la LCC (référence en note 8), 2892.

10 Cf. message concernant la LCC (référence en note 8), 2892.

ou risque de la perdre si ses pratiques sont découvertes. Or il est impossible sans autorisation de procéder à l'examen de la capacité de contracter un crédit tel que prescrit par la loi[11]. Si le prêteur ne procède pas à cet examen, il s'expose au risque de ne pas récupérer la somme qu'il a versée. Cette sanction drastique devrait déployer un effet dissuasif et avoir pour conséquence de raréfier ce genre de crédits.

1.5 Evolution générale des taux d'intérêt en Suisse

Depuis que le Conseil fédéral a édicté l'OLCC fin 2002, le niveau des taux d'intérêt directeurs a considérablement chuté en Suisse, et ce quel que soit le taux de référence pris en compte. On a même atteint un record historique. D'ailleurs, non seulement les taux d'intérêt étaient plus élevés qu'aujourd'hui au moment où le taux d'intérêt maximum a été fixé en 2003, mais ils l'ont été encore davantage dans le passé.

taux d'intérêt	au 1er janvier 2003	au 1er octobre 2014	différence entre 2003 et 2014	taux d'intérêt historiquement le plus haut (moyenne annuelle 1990)
libor à trois mois	0,603 %	0,006 %	0,597 %	8,954 %
libor à douze mois	0,715 %	0,166 %	0,549 %	8,843 %
obligations de la Confédération à deux ans	0, 827 %	-0,010 %	0,837 %	7,316 %
obligations de la Confédération à cinq ans	1,538 %	0,070 %	1,468 %	6,459 %
obligations de la Confédération à dix ans	2,396 %	0,590 %	1,806 %	6,335 %

2 Obligation d'adapter l'art. 1 OLCC pour le Conseil fédéral

Le projet de révision de la LCC de 1998[12] prévoyait à l'origine que le Conseil fédéral fixe le taux maximum admissible de l'intérêt (art. 10*b* P-LCC). Mais lors des débats parlementaires, le Conseil national a expressément approuvé l'inscription d'un taux maximum de 15 % directement dans la LCC. Puis, lors de l'élimination des divergences, il a tout de même donné sa préférence à une nouvelle conception qui voulait que le taux d'intérêt ne puisse dépasser le taux moyen de l'épargne que de 10 % au plus. La Commission du Conseil des Etats était cependant convaincue que le taux de l'épargne ne constituait pas une référence satisfaisante. Les Chambres se sont donc mises d'accord sur le texte actuel de l'art. 14 LCC, qui se fonde sur les taux d'intérêt de la Banque nationale suisse (BNS) déterminants pour le refinancement des crédits à la consommation et qui par conséquent comporte un élément variable. Elles ont dans le même temps fait figurer dans l'article un taux maximum (mais pas une limite absolue) de 15 %.

[11] Art. 5 des statuts de l'Association pour la gestion d'un centre de renseignements sur le crédit à la consommation (IKO).
[12] FF 1999 III 2879 2916

La référence à un élément variable dans l'article et le contenu des débats parlementaires indiquent que le législateur entendait bien déléguer au Conseil fédéral la compétence de fixer le taux approprié dans l'ordonnance en prenant en compte un taux de référence variable établi par la BNS. Le taux maximum est donc censé dépendre indirectement des coûts de refinancement à la charge des instituts de crédit.

3 Méthode de fixation du taux d'intérêt maximum

3.1 Principe

Pour adapter le taux d'intérêt maximum prévu à l'art. 1 OLCC, il importe de se conformer aux instructions du législateur et éventuellement d'appliquer d'autres critères techniques. Le législateur s'est limité à imposer au Conseil fédéral de prendre en compte « les taux d'intérêt de la Banque nationale déterminants pour le refinancement des crédits à la consommation » et à indiquer qu'en règle générale, le taux maximum ne devait pas dépasser 15 %. Mais le Conseil fédéral doit également veiller à ce que le taux d'intérêt maximum concrétise l'art. 97, al. 1, de la Constitution[13] sur la protection des consommateurs[14].

3.2 Taux d'intérêt de référence

La difficulté en cas d'adaptation du taux d'intérêt maximum réside dans le fait que la BNS ne publie pas de « *taux d'intérêt déterminants pour le refinancement des crédits à la consommation* », sous la forme prévue à l'art. 14 LCC. Il faut donc prendre en compte un autre taux de référence publié par la BNS.

Lors de l'examen en cours d'une adaptation du taux d'intérêt maximum, l'Office fédéral de la justice a demandé à la BNS si elle pouvait citer une forme de taux d'intérêt adaptée au sens de l'art. 14 LCC. La BNS a établi un rapport à son intention daté du 28 mars 2013 où elle proposait de calculer le taux d'intérêt maximum en se fondant sur son taux de référence variable, qui est le libor à trois mois. Elle a justifié ce choix comme suit :

> *« La BNS met en œuvre sa politique monétaire en faisant varier le niveau des taux d'intérêt sur le marché du franc. Elle utilise pour ce faire un taux d'intérêt de référence, le libor pour les placements à trois mois en francs suisses. De la sorte, elle assure la stabilité des prix conformément à son mandat légal, en tenant compte de l'évolution de la conjoncture. Les variations de l'inflation et de la conjoncture se reflètent à très court terme dans ce taux de référence.*
>
> *Le libor à trois mois est le taux d'intérêt moyen auquel les banques s'accordent des crédits non gagés en francs suisses sur une durée de trois mois. Le libor sert en même temps de taux de base pour différents autres produits comme les comptes d'épargne, les hypothèques et les crédits. Un sondage réalisé récemment par la BNS confirme que le libor est de loin le taux de référence le plus important pour les banques quand il s'agit de fixer le taux des crédits. Les variations du libor ont des conséquences sur tous les autres taux de référence des marchés des crédits en Suisse. »* (traduction)

Ces explications sont claires et convaincantes. Elles montrent que le financement des crédits est toujours lié plus ou moins directement au libor. Le taux d'intérêt de l'épargne qui, lors des débats parlementaires, a longtemps été considéré comme déterminant pour la fixation du

---

[13] RS 101

[14] ALEXANDER BRUNNER, in: Marc Amstutz (éd.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Wirtschaftsrechtliche Nebenerlasse: KKG, FusG, UWG und PauRG, 2e éd., Zurich 2012, art. 1 à 42 LCC n° 69.

taux d'intérêt maximum, dépend lui aussi du libor et peut donc être pris en compte indirectement.

3.3 Prise en compte d'un taux d'intérêt variable et d'une marge cible ou minimale fixe

Dans une étude du Prof. Henner Schierenbeck mandatée en 2001 par l'Association suisse des banquiers et intitulée « Konsumentenschutz und gesetzliche Zinshöchstgrenzen für Konsumentenkredite », celui-ci avance qu'il faut ajouter au taux d'intérêt variable une marge cible ou minimale tenant compte du taux de risque moyen (0,5 à 1,5 %), des frais de dossier et de traitement (3,5 à 5,5 %), des frais d'acquisition et de marketing (1 à 1,5 %) et du coût des fonds propres (0,6 à 1,2 %). Selon lui, une marge minimale couvrant les coûts requiert un taux d'intérêt compris entre 5,6 % et 9,7 %, soit 7,6 à 7,7 % en moyenne. Le fait que divers instituts de crédit accordent des prêts à des taux inférieurs indique que les chiffres avancés par le Prof. Schierenbeck sont élevés par rapport à la situation qui prévaut aujourd'hui. A l'heure actuelle, les taux d'intérêt se situent plutôt dans la frange inférieure de la fourchette de taux qu'il a déterminée (5,6 à 9,7 %). Si l'on tient compte des coûts effectifs de refinancement, qui sont en général supérieurs au libor à trois mois, une marge forfaitaire de 10 % en plus du libor semble adaptée.

Pour résumer, il serait opportun de fixer à l'avenir le taux d'intérêt maximum en partant du libor à trois mois et en y ajoutant une marge de 10 %. Le taux ainsi obtenu sera arrondi vers le haut ou vers le bas pour atteindre un chiffre entier.

3.4 Modèle pour l'avenir

Si le Conseil fédéral abaisse le taux d'intérêt maximum pour tenir compte de la faiblesse des taux d'intérêt, il doit pouvoir l'augmenter si les taux d'intérêt, historiquement bas, remontent. L'adaptation du taux d'intérêt maximum revient à la fixation d'un taux plancher. Le taux plafond a été fixé par le législateur à 15 %. Les adaptations futures du taux d'intérêt maximum se feront donc dans un cadre compris entre 10 et 15 %.

Le taux d'intérêt maximum sera réévalué chaque année. Le Conseil fédéral adaptera son niveau dans l'ordonnance avec effet au 1er janvier suivant en cas de modification notable du libor à trois mois fin septembre de l'année précédente.

En fonction du libor à trois mois, les taux d'intérêt maximum ci-après entreraient donc en ligne de compte :

libor à trois mois au 30 septembre de l'année précédente	taux d'intérêt maximum au 1er janvier de l'année suivante
0.00–0.44 %	10 %
0.45–1.44 %	11 %
1.45–2.44 %	12 %
2.45–3.44 %	13 %
3.45–4.44 %	14 %
4.45–5.44 %	15 %
à partir de 5.45 %	taux d'intérêt fixé au cas par cas

La BNS estime que le libor à trois mois variera en temps normal entre 1 et 3 %. Si le libor à trois mois dépasse exceptionnellement la limite des 5 %, la question du caractère contraignant de la limite maximale de 15 % fixée par le législateur se pose; dans ce cas, il faudrait, mathématiquement parlant, franchir cette limite légale. Le Conseil fédéral devrait alors décider si le taux d'intérêt doit dépasser la limite légale des 15 %.

3.5 Résultat

Le Conseil fédéral abaissera le taux d'intérêt maximum fixé à l'art. 1 OLCC à 10 % au 1er janvier 2016, à la condition que le libor à trois mois n'excède pas 0,44 % au 30 septembre 2015. Les taux d'intérêt pratiqués par différents prestataires prouvent qu'on peut accorder des crédits à la consommation à ce taux tout en continuant à faire des profits.

4 Dispositions transitoires

En cas d'adaptation du taux d'intérêt maximum, il faudra déterminer si ce taux doit s'appliquer uniquement aux nouveaux contrats ou également à ceux qui ont été conclus avant qu'il devienne applicable. Pour garantir une certaine prévisibilité aux instituts de crédit, il semble approprié de se référer uniquement à la date de conclusion du contrat et de garder le taux d'intérêt constant pendant toute sa durée. Il n'en sera bien évidemment pas ainsi pour les renouvellements et les prolongations de contrats. Il serait problématique pour les preneurs de crédit que les taux d'intérêt puissent augmenter en cours de contrat. De plus, il faudrait dans ce cas évaluer leur solvabilité différemment, ce qui poserait des problèmes difficiles à résoudre au moment de la conclusion du contrat. Il est donc judicieux d'un point de vue technique de conserver le taux d'intérêt maximum déterminant à la conclusion du contrat pendant toute la durée de celui-ci, même si l'art. 1 OLCC est adapté dans l'intervalle.