Fondation Jean Jaurès

Économie/ social

RÉAFFIRMER LE DROIT À LA RENÉGOCIATION ANNUELLE DE L'ASSURANCE EMPRUNTEUR : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ

Martial Bourquin

20/12/2016

S'il est certain que l'assurance emprunteur est « spéciale », c'est davantage en raison de ce qu'elle représente économiquement que d'un point de vue de sa qualification juridique. Afin de protéger davantage le consommateur et réguler le secteur, le sénateur Martial Bourquin propose une nouvelle intervention législative.

Comme mon collègue Pierre-Alain Muet l'affirme, « l'assurance emprunteur est un secteur où la situation de quasi-monopole conduit à des taux de marges extravagant : 50 % en moyenne (3 milliards sur les 6 milliards d'euros de contrats) quand tous les autres types d'assurances ont des marges bien inférieures à 10 % » : c'est donc une manne financière, objet de toutes les convoitises par les banques et les assureurs.

Alors qu'elle n'est pas une assurance obligatoire, sous la pression des prêteurs, elle est devenue de fait une condition *sine qua non* de l'accès au crédit bancaire, sous couvert de la raison avouée qui est la protection qu'elle offre au prêteur pour le remboursement de l'emprunt lorsque la défaillance du débiteur est involontaire (atteinte à son intégrité physique, décès, parfois même perte d'emploi, etc.). Ceci alors même que le prêteur se fait généralement consentir en parallèle une caution hypothécaire ou une autre sûreté réelle, telle la caution.

Alors que le Royaume-Uni a vécu le scandale le plus cher de son histoire (plus de 12 milliards d'euros à rembourser aux emprunteurs) avec la requalification en vente forcée des *Payment Protection Insurance* (équivalent de « l'assurance crédit »), la France se débat toujours avec sa législation qu'elle veut protectrice des droits de consommateurs contre des prêteurs toujours plus résistants.

Les législations successives ont en effet eu pour objectif affiché l'ouverture du marché à la concurrence au bénéfice du consommateur. La loi Lagarde du 1er juillet 2010 a réformé l'article L.

312-9 du code de la consommation en interdisant au prêteur de refuser en garantie un contrat d'assurance alternatif dès lors que ce contrat présente un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe qu'il propose. Ensuite, la loi du 26 juillet 2013 a accru l'information de l'emprunteur et interdit au prêteur de modifier le taux ou les conditions du crédit en cas de choix d'une assurance alternative par l'emprunteur. Enfin, la loi Hamon du 17 mars 2014 a institué un droit spécial de résiliation comme préalable à un droit de substitution de l'assurance emprunteur au cours de la première année du contrat d'emprunt, toujours sous conditions de garanties équivalentes.

Le paradoxe est qu'aujourd'hui les bonnes intentions de la loi Hamon se retournent contre les consommateurs dans la mesure où les banques, en se fondant sur une ambiguïté du texte qui indique que les contrats « peuvent » préciser les modalités de la substitution, refusent la substitution dans plus de 50 % des demandes. C'est la raison pour laquelle une nouvelle intervention législative est nécessaire afin de réguler le secteur de l'assurance emprunteur et éclairer le consommateur sur la législation en vigueur, ce que semble d'ailleurs appeler de ses vœux la Cour de cassation.

C'est aussi ce qui m'a persuadé de la nécessité de préciser par amendement au projet de loi de ratification de deux ordonnances relatives à la consommation examiné cette semaine au Sénat, que la résiliation annuelle prévue par le droit commun de l'assurance demeure applicable (art. L. 113-12 al. 2 du Code des assurances) au-delà de la période spéciale d'une année prévue par la loi Hamon. Si cette précision s'avérait insuffisante et que les prêteurs continuaient à ne pas jouer le jeu, il semblerait inévitable que la législation française envisage des mesures radicales de protection du consommateur telles que la stricte séparation de la vente du crédit et des assurances associées.

L'ensemble du droit de l'assurance emprunteur ne saurait déroger au droit commun des assurances

Face au refus des établissements de crédit et des assureurs ayant conclu avec eux des contrats d'assurance de groupe, les juges ont été saisis de la question suivante : les dispositions de la loi Hamon prévoyant le droit spécifique de résiliation de l'assurance emprunteur durant la première année du prêt fait-il obstacle à la mise en application du droit général des assurances qui octroie à l'assuré, comme à l'assurance, une faculté de résiliation unilatérale annuelle du contrat d'assurance ?

La première chambre civile de la Cour de cassation, dans un arrêt du 9 mars 2016, a cassé un arrêt d'appel qui estimait que l'article L. 113-12 du code des assurances qui a jugé que la résiliation annuelle était applicable ; l'article L. 312-9 du code de la consommation étant silencieux sur la question de la résiliation, dans sa rédaction antérieure à la loi Hamon (le raisonnement demeure néanmoins identique). La doctrine autorisée a ainsi évoqué une erreur de droit de la Cour de cassation qui, c'est assez rare pour être souligné, a rendu, suivant une procédure d'urgence, une décision sur avis contraire de l'avocat général.

De mon point de vue, il n'est pas possible que la Cour de cassation ait commis une si grossière erreur de raisonnement en appliquant la règle de droit selon laquelle le spécial prévôt sur le général – puisque la règle ne s'applique qu'en cas de conflit de normes et non de conflit de régimes – mais il me semble qu'en jugeant ainsi, elle invite le législateur a préciser sa position. La réponse doit donc être recherchée, au-delà de la règle de droit, dans l'esprit générale de tous les textes suscités dont l'objet est indéniablement la protection du consommateur : la solution sur ce que doit être le régime de l'assurance emprunteur doit donc être législative.

La résiliation annuelle pour mettre un terme à une situation quasi-monopolistique des banques au détriment des consommateurs

Dès lors, en ma qualité de rapporteur sur le texte ratifiant deux des ordonnances relatives à la consommation, examiné cette semaine au Sénat, je vais présenter un amendement visant à réaffirmer la faculté de résiliation annuelle de l'emprunteur de son assurance emprunteur. Je suis persuadé du bon sens de ma démarche et du soutien des mes collègues en raison de l'adoption à l'unanimité le 20 septembre dernier par la commission des finances de l'Assemblée nationale de l'amendement sur le droit au changement annuel de l'assurance emprunteur présenté par le député du Rhône Pierre-Alain Muet à la loi Sapin II. Cette disposition a été invalidée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure législative le 6 décembre dernier.

Brièvement, je rappellerai que la situation de monopole des établissements financiers prêteurs n'a aucune justification économique ou sociale et que la question de la vente forcée demeure d'actualité en dépit du « choix » laissé à l'emprunteur. Les auditions menées la semaine dernière par la commission des affaires économiques au Sénat font ressortir que ces assurances coûtent en moyenne 500 euros par an dans le budget des foyers emprunteurs.

Une étude menée par Banque assurance optimisation en février 2016 (disponible sur leur site

internet) nous éclaire utilement sur les pratiques bancaires : ils affirment ainsi que les banques continueraient à imposer leurs assurances de groupe à leurs emprunteurs et que les refus de délégation d'assurances sans motivation resteraient fréquents, tout en maintenant des taux exorbitants engendrant des marges tout aussi abusives. L'étude conclut sévèrement que « les lois et encadrements qui se succèdent se heurtent à des mécanismes de résistance toujours accrus des tenants du marché, en témoignent les mécanismes relevés dans cette étude : exigences de garanties infondées, manipulations du TEG, enrichissements de garantie visibles au sens des critères CCSF tout en laissant perdurer des zones de non garanties pour les emprunteurs, mettant en risque leur capacité de remboursement de crédit, refus d'octroi du crédit avec une assurance externe… ».

Ainsi, il apparaît nécessaire d'aller plus loin dans la protection du consommateur conformément aux vœux formulés par le président de la République dans ses promesses de campagne par une régulation du secteur financier et pourquoi pas prendre exemple en la matière sur nos voisins britanniques et italiens…

La nécessité d'aller plus dans la protection du consommateur : la stricte séparation de la vente du crédit et des assurances associées s'impose-t-elle ?

Depuis 2010 au Royaume-Uni et 2012 en Italie, le choix a été fait de délier strictement les contrats de prêt et d'assurance emprunteur. Les établissements de crédit ne peuvent plus alors proposer des contrats d'assurances auxquels ils auraient souscrits. Par conséquent, la loyauté des relations contractuelles est garantie et la concurrence assainie au bénéfice de l'emprunteur consommateur qui se verra proposer des assurances dont les taux moyen seront abaissés à la faveur de la raison de la concurrence.

En France, il est vrai qu'un rapport de l'Inspection générale des finances du 29 novembre 2013 agitait le spectre de la déstabilisation du marché de l'assurance emprunteur et de la démutualisation des risques – ce qui contreviendrait par ailleurs au droit à l'oubli – mais cet argument peut être battu en brèche puisqu'aujourd'hui le raisonnement tenu par les établissements de prêt semble être celui de la distinction entre « bons » et « mauvais » risques, et qu'ainsi la mutualisation du risque est de toute manière faussée.

La solution, à mon avis, qui respecterait le plus les intérêts des consommateurs serait de délier définitivement les contrats de prêts et d'assurance emprunteur ; en attendant, le droit à la

renégociation des contrats de prêts d'assurance emprunteur constitue la solution intermédiaire à laquelle les parlementaires de tous bords pourraient souscrire pour la bonne défense des droits des consommateurs.