

Contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel

Proposition de directive

Position du BEUC

1

Contact: Anne Fily & Farid Aliyev – financialservices@beuc.eu

Ref.: X/2011/055 - 14/09/11

BEUC, the European Consumers' Organisation

80 rue d'Arlon, 1040 Bruxelles - +32 2 743 15 90 - www.beuc.eu

 EC register for interest representatives: identification number 9505781573-45 

Résumé

Le BEUC accueille favorablement la proposition, longuement attendue, d'une directive relative aux contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel visant à protéger tous les emprunteurs européens. Afin d'atteindre pleinement cet objectif, le BEUC et ses membres souhaitent que les points suivants soient pris en compte dans la directive:

- combiner un haut niveau de protection des consommateurs avec des dispositions d'harmonisation minimale;
- compléter les propositions de la Commission par des mesures supplémentaires en ce qui concerne les règles de conduite devant être observées par les prêteurs et les intermédiaires ainsi que par une définition des qualifications et compétences minimales que l'on peut exiger de ces professionnels;
- permettre aux autorités compétentes du pays d'accueil de jouer un rôle important dans la surveillance des prêteurs et des intermédiaires. Pour cette raison, nous sommes en faveur d'un «permis de conduire européen» plutôt que d'un «passeport européen»;
- adopter des dispositions supplémentaires afin de régir certains aspects de l'évolution des contrats de crédit, notamment en ce qui concerne leur prolongation;
- s'assurer que tous les problèmes qui ont été identifiés lors de la mise en œuvre de la directive sur le crédit à la consommation en ce qui concerne notamment la publicité et l'information précontractuelle soient correctement traités dans la présente directive;
- adapter la définition du TAEG afin d'y inclure tous les services auxiliaires liés;
- Traiter les problèmes liés aux taux d'intérêt variables en adoptant des dispositions qui limitent la hausse des taux d'intérêt, voire les gèlent en cas d'évolution inhabituelle des marchés pouvant conduire de nombreux consommateurs à des défauts de paiement;
- responsabiliser davantage le prêteur (et ou/l'intermédiaire en crédit) dans l'évaluation des capacités financières de tout futur emprunteur. C'est à lui seul qu'il appartient de poser au futur emprunteur les bonnes questions sur sa situation, de lui indiquer précisément la liste des documents justificatifs appropriés à fournir et de collecter les données pertinentes le concernant;
- restreindre les échanges transfrontaliers des données de crédit aux seules données négatives (défauts de paiement de crédit);
- retirer les dispositions concernant les sanctions contre les consommateurs ;
- prévoir des dispositions visant à développer le conseil financier réellement indépendant;
- réécrire la proposition de la Commission afin d'offrir aux consommateurs un droit réel au remboursement anticipé.

Emprunter de l'argent pour faire construire ou acheter sa maison est la décision financière la plus importante dans la vie de la plupart des gens, celle qui les engage sur une période de 20, 30 ans ou plus. Les emprunteurs ne peuvent donc pas se permettre de souscrire des prêts inadaptés, voire dangereux. Un des enseignements que l'on peut tirer de la crise financière est l'insuffisance de la protection des emprunteurs dans de nombreux pays européens : les prêts inadaptés, les pratiques commerciales abusives, voire agressives, des formulaires d'information peu clairs, le manque d'information sur les risques liés à des prêts en devises étrangères et l'évaluation superficielle de la capacité financière des consommateurs ont conduit à des prêts de plus en plus inabordables, à une multiplication des défauts de paiement et à une augmentation des logements saisis.

L'analyse d'impact de la Commission européenne qui accompagne la proposition de directive fournit des arguments très forts en faveur d'une législation européenne que nous partageons.¹ Ce document indique notamment que, bien que n'ayant pas atteint le même degré qu'aux Etats-Unis, des faits de prêts irresponsables existent dans les différents États membres de l'UE. Par ailleurs, la disparition pendant la crise de certains produits à risque, tels que les prêts hypothécaires dits « autocertifiés » démontre bien la totale inutilité de certaines innovations financières qui ont conduit à l'émergence de produits hypothécaires très complexes et risqués. D'autre part, alors que le nombre de prêts présentant un ratio 'prêt sur valeur' élevé avait sensiblement diminué au début de la crise, on constate malheureusement un retour de ces prêts ce qui montre bien que le marché ne fonctionne pas de manière optimale pour les consommateurs et que la réglementation existante présente d'importantes lacunes.²

Comment s'assurer que les prises de risques socialement nuisibles et dues à l'appât du gain de certains prêteurs et intermédiaires ne reprendront pas une fois la crise entrée dans les annales de l'histoire ? Nous estimons que l'on ne pourra éviter ce risque qu'à la seule condition que les devoirs et responsabilités de chaque prêteur et de chaque intermédiaire de crédit soient correctement définis et effectivement appliqués. Le BEUC a déjà eu l'occasion de faire part de sa position en la matière, notamment dans sa réponse à la consultation publique de la Commission européenne de 2009 intitulée 'Prêt et emprunt responsables' en indiquant que tous les produits, tous les vendeurs, tous les circuits de commercialisation doivent être pris en considération et respecter les mêmes règles afin d'éviter les distorsions de marché et placer tous les acteurs du marché sur un pied d'égalité.³

Le BEUC accueille favorablement la proposition, longuement attendue, d'une directive relative aux contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel dans la mesure où elle poursuit deux objectifs principaux qui sont particulièrement importants pour les consommateurs européens:

- Premièrement, **protéger tous les emprunteurs européens** dans le cadre d'une approche basée sur le prêt responsable. Du point de vue du consommateur, il est essentiel de trouver un juste équilibre entre la garantie d'un haut niveau de protection pour tous les consommateurs européens et le maintien des règles nationales déjà existantes qui sont favorables aux consommateurs. En outre, dans les États membres où des légalisations relatives au crédit immobilier sont en train d'être adoptées ou révisées, la possibilité d'adopter des normes plus élevées de protection des consommateurs ne doit pas être entravée: par exemple, la fiche européenne d'information standardisée (ESIS) ne doit pas être imposée là où des fiches d'information répondant bien aux besoins des consommateurs sont déjà en place. C'est la raison pour laquelle **la présente**

¹ Document accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel:

http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/credit/mortgage_en.htm

² Par exemple, le taux de conformité avec le code de conduite relatif à l'information précontractuelle sur les crédits immobiliers (ESIS) adoptée en 2001 n'est pas satisfaisant.

³ «Le prêt et emprunt responsables dans l'UE », la réponse du BEUC à la consultation publique, septembre 2009 : <http://www.beuc.org/Content/Default.asp?PageID=2143>

directive doit à la fois garantir un haut niveau de protection des consommateurs et se baser sur une approche d'harmonisation minimale. L'approche adoptée par la Commission, qui en fonction des aspects traités, se base soit sur des principes, soit sur des règles davantage harmonisées, voire totalement harmonisées devrait être modifiée en conséquence.

- Deuxièmement, placer les prêteurs bancaires et non bancaires, ainsi que les intermédiaires, sur un pied d'égalité en appliquant les mêmes règles à toutes les parties engagées dans la distribution de crédits immobiliers, ce qui ne peut être que positif tant d'un point de vue concurrentiel que pour un bon fonctionnement du marché unique.

Afin d'atteindre ces deux objectifs, certaines dispositions de la directive doivent être amendées et des mesures supplémentaires doivent être intégrées au texte. Il s'agit notamment des points suivants:

- **Règles de conduite et exigences minimales en matière de qualifications et de compétences** : le BEUC accueille favorablement les mesures prévues par les articles 5 et 6 qui prennent en compte les intérêts du consommateur en matière de règles de conduite. C'est une approche adaptée qui doit cependant être complétée par des règles supplémentaires pour assurer sa mise en œuvre. Les membres du BEUC ont en outre identifié des pratiques commerciales potentiellement dangereuses, par exemple en matière de vente liée de services auxiliaires, ainsi que la vente de produits complexes qui doivent être traités de manière adéquate par la directive.
- Nous saluons l'approche adoptée par la Commission en matière de supervision. Cependant le BEUC est davantage en faveur d'un «**permis de conduire européen**» que d'un « passeport européen ». Les autorités compétentes du pays d'accueil doivent pouvoir surveiller et contrôler tous les acteurs sur leur marché national et être habilités à retirer l'accès d'un prestataire de services au marché intérieur en cas d'infractions importantes avérées. Dans le même esprit, les autorités nationales doivent pouvoir révoquer le 'permis de conduire' de tout professionnel et ce afin de l'empêcher de travailler dans un autre pays. Cela est essentiel pour prévenir la commission d'infractions dans les 26 autres marchés nationaux.
- Bien que les prêts immobiliers constituent non seulement les contrats financièrement les plus importants pour un consommateur, mais aussi les plus longs en termes d'exécution, la proposition de directive se focalise presque exclusivement sur les étapes précontractuelles. Il est par conséquent essentiel d'adopter des dispositions supplémentaires régissant certains aspects relatifs à **l'évolution des contrats de crédit**, notamment en cas de prolongation.
- La plupart des obligations d'information concernant la **publicité et information précontractuelle** sont similaires à celles contenues dans la directive relative au crédit à la consommation. Dans la mesure où un certain nombre de problèmes ont été identifiés à l'occasion de la mise en œuvre de cette directive, il est essentiel d'en tenir compte dans la présente directive. C'est ainsi que l'information obligatoire à fournir dans les publicités devrait être basée sur un exemple représentatif (à définir au niveau national) et ne jamais être formulée en petits caractères tandis que le message principal de la publicité serait en gros caractères.

Il est également crucial de s'assurer que le consommateur obtienne l'information précontractuelle sans délais et bien avant de prendre sa décision d'emprunter et ce afin de lui permettre de faire le tour du marché dans un délai de temps raisonnable.

Dans la mesure où des fiches d'information efficaces ont déjà été mises en place dans certains États membres, ces pays devraient être autorisés à les conserver ou à développer des versions améliorées de l'ESIS. À l'heure actuelle, les marchés du crédit immobilier diffèrent largement; pour cette raison, différentes approches en matière de fiches d'information devraient être autorisées aussi longtemps qu'elles servent l'intérêt des consommateurs et ont reçu l'approbation de leurs représentants.

- **La définition du Taux Annuel Effectif Global**, telle que contenue dans la directive relative au crédit à la consommation (CCD), s'applique déjà dans certains États membres pour les prêts immobiliers. Cependant, cette définition n'est pas toujours pleinement adaptée à certains crédits immobiliers, notamment en ce qui concerne les produits complexes. Par ailleurs, tous les services auxiliaires liés devraient être inclus dans le TAEG. Il est par conséquent nécessaire d'adapter la définition du TAEG aux particularités des crédits immobiliers.
- **Les taux d'intérêt variables** constituent parfois une menace non seulement pour les consommateurs mais aussi pour le marché lui-même. Il est par conséquent nécessaire d'adopter des dispositions limitant la hausse des taux d'intérêt, voire permettant de les geler en cas d'évolution inhabituelle des marchés pouvant conduire de nombreux consommateurs à des défauts de paiement. Le plafonnement de la hausse des taux d'intérêt, au minimum par des dispositions contractuelles obligatoires, est une question d'équité entre consommateurs et prêteurs : alors que les taux d'intérêt planchers sont habituellement établis de telle manière que les prêteurs refusent de servir le contrat si les taux chutent trop bas, en général, il n'existe pas de plafond (ou pas de plafond suffisant) mis en place pour protéger également les emprunteurs lors d'une hausse importante des taux. L'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur doit par ailleurs tenir compte de la capacité du consommateur à rester solvable même en cas d'application du taux maximal éventuel. En raison d'un risque similaire pour les prêts immobiliers en devise étrangère, des dispositions de protection des consommateurs doivent aussi être adoptées pour limiter les impacts d'une évolution des taux de change.
- Alors que le projet de directive établit une distinction entre l'évaluation de la solvabilité et la bonne information et les explications adéquates, il est réellement nécessaire de se concentrer sur la prévention de la conclusion de contrats inadaptés voués à l'échec. Nous considérons qu'il est plus important de s'assurer de l'adéquation du produit aux besoins du consommateur que d'évaluer uniquement la solvabilité du consommateur. Un consommateur ne devrait jamais pouvoir se retrouver en situation de surendettement en raison de conditions contractuelles défavorable ou parce que l'évaluation du bien immobilier donné en garantie hypothécaire n'a pas été effectuée correctement. Nous demandons qu'en cas d'évaluation incorrecte du bien immobilier ayant conduit le consommateur à un défaut de paiement, un tribunal puisse déclarer que la dette sera entièrement annulée après la saisie du bien immobilier.

Il est dans l'intérêt du consommateur de prévenir les erreurs et les défauts de paiement. Cependant, peu de consommateurs sont des experts en crédit immobilier. Il est donc du devoir des prêteurs et des intermédiaires de poser les bonnes questions, de fournir aux emprunteurs la liste des documents appropriés à fournir ainsi que de collecter les données pertinentes. Les données personnelles pertinentes dont a besoin le prêteur doivent être clairement limitées aux données nécessaires à l'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur.

Par ailleurs, **les échanges transfrontaliers de données de crédit doivent être limités aux données négatives**, à savoir les informations relatives aux défauts de paiement, dans la mesure où ces données sont les seules à exister dans presque tous les États membres et parce qu'elles ne sont pas susceptibles d'être mal interprétées. L'utilisation des données positives (information sur l'exposition au risque de crédit) dépend toujours d'hypothèses et peut donner lieu à des interprétations très différentes d'un État membre à l'autre. Bien que les États membres partagent des normes communes en matière de protection des données, il n'y a à l'heure actuelle pas de règles sur la façon dont les consommateurs peuvent faire face aux échanges de données erronées. C'est la raison pour laquelle des dispositions supplémentaires sont nécessaires en vue de permettre une bonne application des décisions des autorités de protection des données personnelles concernant les données échangées entre États membres et au sein de ces États.

- Le BEUC et ses membres rejettent totalement la proposition de **sanctions contre les consommateurs**. En cas de comportement frauduleux, tous les États membres disposent déjà d'un arsenal de règles suffisantes couvrant ce type de pratiques, y compris au niveau pénal.

Les difficultés rencontrées par les emprunteurs à rembourser leur prêts pouvant générer des pénalités importantes, voire la perte de leur logement dans les cas les plus graves parfois après de nombreuses années de remboursement, constituent déjà des 'sanctions' graves pour les consommateurs concernés. Il n'y a par conséquent pas besoin de mettre davantage de pression sur les consommateurs en les menaçant de sanctions supplémentaires.

- Lorsqu'un **conseil indépendant** recommande à un consommateur le crédit adapté à ses besoins après une analyse de toutes les offres du marché, l'absence de conflits d'intérêts doit être totale et garantie au consommateur. C'est rarement le cas pour les 'conseils' fournis par les prêteurs ou les intermédiaires liés aux prêteurs de diverses manières.

Le BEUC se félicite de la disposition stipulant que le conseil constitue un service distinct qui doit servir pleinement les intérêts du consommateur et être totalement indépendant du contrat de crédit qui pourra être ultérieurement conclu.

- Dans certains États membres, le **droit au remboursement anticipé** est limité soit par la loi, soit en raison de la particularité de certains prêts immobiliers disponibles sur le marché. La possibilité de rembourser un prêt par anticipation est indispensable pour préserver la liberté contractuelle des consommateurs en raison de la durée particulièrement longue de ces contrats. Afin de limiter cette possibilité, certains marchés ont développé des pratiques de dédommagement des prêteurs très onéreuses et non transparentes. En Allemagne par exemple, malgré un coût très élevé pour le consommateur qui rembourse par anticipation, un droit général au remboursement anticipé n'existe même pas. Compte tenu des différences importantes entre les marchés nationaux, il apparaît difficile d'adopter une règle unique en matière de remboursement par anticipation qui soit adaptée à tous ces marchés. En revanche, il y a partout un besoin de pratiques loyales, transparentes et réalisables garantissant au consommateur le droit de ne pas être bloqué par un contrat, tout en prenant aussi en compte la manière dont les contrats sont refinancés. C'est pourquoi des dispositions supplémentaires doivent être adoptées définissant les conditions nécessaires à la garantie d'un droit au remboursement anticipé pour chaque emprunteur tout en préservant le droit de chaque État membre d'adopter des règles particulières respectueuses des principes définis dans la directive.