

Contrats de crédit: biens immobiliers à usage résidentiel

2011/0062(COD) - 31/03/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : créer, pour les consommateurs, les prêteurs et les intermédiaires de crédit, un marché intérieur du crédit hypothécaire garantissant un niveau élevé de protection et promouvoir la stabilité financière en assurant que les marchés du crédit hypothécaire fonctionnent de manière responsable.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : le marché du crédit hypothécaire de l'UE est important: en 2008, l'encours des prêts hypothécaires résidentiels de l'UE-27 représentait presque **6.000 milliards d'EUR**, soit environ la moitié du PIB de l'UE. Le marché hypothécaire européen est également d'une importance vitale pour les millions d'Européens qui remboursent actuellement un crédit hypothécaire et pour les propriétaires en puissance.

L'endettement des ménages s'accroît partout en Europe, et les statistiques montrent que ce problème concerne l'ensemble de l'UE. Tout un éventail de facteurs conditionne la décision d'octroi d'un prêt hypothécaire, le choix d'un type de crédit hypothécaire par l'emprunteur et la capacité de ce dernier à rembourser l'emprunt. Il s'agit notamment de la situation économique générale, des asymétries d'information, des conflits d'intérêts, des lacunes de la réglementation ainsi que d'autres facteurs tels que la culture financière de l'emprunteur. Si ces facteurs jouent un rôle, il reste que le comportement irresponsable de certains acteurs du marché a contribué au développement de la bulle immobilière et a été l'un des éléments clés de la crise financière.

La **crise financière** a eu une incidence considérable sur les citoyens européens. De nombreux consommateurs ont perdu confiance dans le secteur financier, et les conséquences de certaines pratiques de prêt courantes se font maintenant sentir. Les emprunteurs étant de moins en moins en mesure de rembourser leurs emprunts, les défauts de paiement et les saisies ont augmenté. Il est donc important, dans le cadre de la réforme financière, de **prévoir des mesures de responsabilisation des prêteurs et des emprunteurs**.

Depuis plusieurs années, la Commission est engagée dans une vaste analyse des marchés européens du crédit hypothécaire résidentiel dans la perspective d'assurer le bon fonctionnement du marché unique. En 2007, elle a adopté un [livre blanc](#) sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire. Eu égard aux problèmes révélés par la crise, [la Commission](#) a proposé des mesures concernant les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel dans l'objectif ultime de marchés fiables et responsables à l'avenir et d'une confiance retrouvée chez les consommateurs.

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a procédé à une analyse d'impact qui a permis de constater l'existence, sur les marchés hypothécaires de l'UE, d'une série de problèmes liés à des pratiques de prêt et d'emprunt irresponsables. Au stade précontractuel, les problèmes suivants ont été relevés: i) informations publicitaires ne permettant pas les comparaisons, biaisées, incomplètes et peu claires; ii) informations précontractuelles insuffisantes, complexes, ne permettant pas les comparaisons, peu claires et fournies dans des délais inappropriés; iii) conseils inappropriés; iv) évaluations inappropriées de l'adéquation du prêt et de la solvabilité de l'emprunteur. D'autres problèmes sont notamment l'inefficacité ou l'incohérence des régimes d'enregistrement, d'agrément et de surveillance pour les intermédiaires de crédit et les organismes de prêt hypothécaire autres que les établissements de crédit, voire l'absence de tels régimes.

Différentes options d'intervention politique ont été examinées pour chaque catégorie de problème: i) statu quo, ii) règles fondées sur des principes et règles européennes plus détaillées ou spécifiques. En outre, les différents instruments envisageables ont été passés en revue: autodiscipline, directive, règlement, communication et recommandation.

La conclusion de l'analyse d'impact est que **les mesures retenues doivent être prises de manière groupée** si l'on veut garantir des prêts et des emprunts responsables dans l'UE, et que l'instrument à privilégier est la directive. Les options privilégiées devraient déboucher sur de nets progrès en ce qui concerne la réduction des préjudices subis par le consommateur. Les avantages totaux estimés de ce train de mesures devraient se situer entre 1.272 et 1.931 millions d'EUR. Les coûts totaux non récurrents et récurrents devraient respectivement se situer dans des fourchettes de 383 à 621 millions d'EUR et de 268 à 330 millions d'EUR.

BASE JURIDIQUE : **article 114** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la proposition de directive a pour objet le crédit hypothécaire aux consommateurs et certaines exigences prudentielles et de surveillance applicables aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit. Elle porte donc sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et non commercial.

La directive proposée :

- impose aux États membres de désigner des **autorités compétentes** pour la mise en œuvre de la directive.
- énonce les **conditions applicables aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit** afin de garantir un degré élevé de professionnalisme lors de la fourniture d'un prêt hypothécaire, notamment l'obligation d'agir dans le meilleur intérêt du consommateur et l'obligation de disposer de connaissances et de compétences appropriées ;
- établit des principes généraux pour la **communication publicitaire et commerciale**, et définit la forme et le contenu des informations à inclure dans la publicité. Ces informations de base portent sur les caractéristiques essentielles de l'emprunt et, lorsque celui-ci est garanti par une hypothèque, un avertissement sur les conséquences, pour le consommateur, du non-respect par celui-ci de ses engagements pris aux termes du contrat de crédit ;
- oblige les prêteurs et les intermédiaires de crédit à mettre à disposition en permanence des **informations générales** sur la gamme de produits de crédit ; en outre les prêteurs et, le cas échéant, les intermédiaires de crédit, seront tenus de fournir des informations personnalisées au consommateur sur la base de la **fiche européenne d'information standardisée** ;
- prévoit que les intermédiaires de crédit communiquent aux consommateurs, avant de fournir leurs services, des **informations concernant leur identité, leur statut et leur relation avec le prêteur**, afin de renforcer la transparence et d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts ;
- instaure l'obligation, pour les prêteurs et les intermédiaires de crédit, de fournir au consommateur, au **stade précontractuel**, des informations sur le contrat de crédit proposé qui soient adaptées au niveau de connaissances du consommateur et à son expérience du crédit ;
- impose, pour les produits de crédit hypothécaire, l'utilisation de la définition du taux annuel effectif global (**TAEG**) utilisée dans la directive 2008/48/CE ; la méthode de calcul du TAEG est précisée à l'annexe I, et des dispositions permettant de modifier cette méthode de calcul sont également prévues afin de tenir compte d'évolutions futures du marché ;
- prévoit que des informations doivent être fournies au consommateur en cas de **changement du taux débiteur** ;
- impose au prêteur **d'évaluer la capacité du consommateur à rembourser le prêt**, en tenant compte de la situation personnelle de ce dernier et en se fondant sur des informations suffisantes. Elle instaure aussi l'obligation, pour le prêteur, de refuser l'octroi du prêt si les résultats de cette évaluation sont négatifs ;

- impose une **obligation d'«emprunt responsable»**, à savoir que l'emprunteur doit fournir des informations complètes et correctes aux fins de l'évaluation de sa solvabilité ;
- instaure des dispositions visant à garantir que les prêteurs disposent d'un accès non discriminatoire aux informations des **bases de données** pertinentes ;
- instaure des normes garantissant que lorsque des **conseils** sont donnés, il est clair pour l'emprunteur qu'il s'agit de conseils, sans pour autant prévoir d'obligation de fournir des conseils ;
- oblige les États membres à veiller à ce que les consommateurs aient le **droit de rembourser leur emprunt avant l'expiration du contrat**, les États membres étant libres de préciser les conditions d'exercice de ce droit, pour autant que ces conditions ne soient pas excessivement onéreuses.
- instaure les principes d'un **cadre réglementaire et de surveillance pour les intermédiaires de crédit**. Ce cadre prévoit l'agrément et l'enregistrement des intermédiaires de crédit, qui doivent respecter certaines exigences lors du premier accès à l'activité et de manière continue par la suite, et l'instauration d'un régime de passeport. Ces exigences s'appliquent à tous les intermédiaires de crédit, liés ou non, afin de garantir un degré élevé de professionnalisme dans le secteur ;
- prévoit que les prêteurs autres que les établissements de crédit doivent faire l'objet **d'un agrément, d'un enregistrement et d'une surveillance** appropriés;
- oblige les États membres à veiller à ce que des mesures administratives et des **sanctions** appropriées puissent être arrêtées en cas de non-respect de la directive ;
- oblige les États membres à mettre en place des organismes de **résolution extrajudiciaire des litiges**.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : hormis les coûts administratifs normaux liés au contrôle de l'application de la législation européenne, la mesure envisagée n'aura pas d'incidence sur le budget de l'Union européenne.

ACTES DÉLÉGUÉS: la proposition contient des dispositions habilitant la Commission à adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment afin de pouvoir tenir compte de l'évolution des marchés des contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel, ou de l'évolution des formules de crédit et de facteurs économiques tels que l'inflation.