

III

(Actes préparatoires)

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 5 juillet 2011

sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel

(CON/2011/58)

(2011/C 240/04)

Introduction et fondement juridique

Le 18 avril 2011, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne portant sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel ⁽¹⁾ (ci-après «la directive proposée»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne étant donné que la directive proposée contient des dispositions ayant une incidence sur la contribution du Système européen de banques centrales (SEBC) à la bonne conduite des politiques en ce qui concerne la stabilité du système financier, telle que visée à l'article 127, paragraphe 5, du traité. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Observations générales

La BCE accueille favorablement la directive proposée qui a pour objectif de faciliter l'avènement d'un marché intérieur des contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel fonctionnant sans heurts, tout en garantissant un niveau élevé de protection aux consommateurs. Du point de vue de la stabilité financière, la BCE soutient les mesures destinées à assurer la responsabilisation des prêteurs et des emprunteurs et à restaurer la confiance des consommateurs. Elle est également favorable aux propositions concernant le cadre réglementaire et, le cas échéant, de surveillance applicable aux prêteurs autres que les établissements de crédit qui proposent des contrats de crédit relevant de la directive proposée et aux intermédiaires de crédit.

2. Prêts en devises

- 2.1. Un des problèmes recensés par la Commission européenne en relation avec le comportement irresponsable des prêteurs sur les marchés européens du crédit hypothécaire, concerne des emprunts libellés dans une monnaie étrangère que des consommateurs souscrivent dans cette monnaie en raison du taux d'intérêt avantageux proposé, mais sans bien comprendre le risque de change qui y est lié ⁽²⁾.
- 2.2. Dans sa revue de la *Stabilité financière*, la BCE a indiqué en 2010 que la récente crise financière mettait en évidence les risques systémiques potentiels liés à l'importance des prêts en devises dans certains États membres, et a insisté sur la nécessité de surveiller ce problème et d'y remédier afin d'éviter que l'encours de prêts en devises ne continue à augmenter ⁽³⁾. La BCE a observé que des

⁽¹⁾ COM (2011) 142 final.

⁽²⁾ Voir le considérant 4 de la directive proposée.

⁽³⁾ ECB *Financial Stability Review*, juin 2010, p. 167.

niveaux élevés de prêts en devises accordés à des emprunteurs ne disposant pas d'une couverture pouvaient constituer un facteur de vulnérabilité important dans certains États membres, car ces prêts convertissent une exposition directe du système bancaire à un taux de change en un risque de crédit et font courir des risques macrofinanciers significatifs à l'économie. De plus, un niveau élevé d'endettement en devises peut restreindre la marge de manœuvre de la politique monétaire ainsi que l'efficacité de celle-ci. Étant donné les conséquences indirectes néfastes liées aux prêts en devises, la BCE a relevé l'importance, pour les décideurs politiques, de prendre des mesures en vue d'éviter la croissance excessive de ces prêts au sein du système bancaire ⁽⁴⁾.

- 2.3. Dans un tel contexte, la BCE a fait valoir que l'adoption de mesures réglementaires et de politique de surveillance pouvait sensiblement contribuer à limiter les risques découlant des prêts en devises ⁽⁵⁾. D'une façon générale, pour limiter les prêts en devises, les décideurs politiques sont fortement encouragés à créer, à l'intention des agents économiques, un environnement opérationnel incitant les prêteurs et les emprunteurs à prendre leurs décisions avec prudence et en toute connaissance de cause. Cela suppose la poursuite de politiques macroéconomiques saines et axées sur la stabilité et de politiques visant à améliorer la culture financière, ainsi qu'une réglementation et une surveillance financières appropriées ⁽⁶⁾. À cet égard, la directive proposée précise les informations à fournir aux consommateurs lorsqu'un prêt va être accordé dans une autre monnaie que la monnaie nationale de l'emprunteur ⁽⁷⁾. La BCE estime que les informations fournies devraient aussi comporter une explication des risques potentiels pour les consommateurs lorsque le crédit est libellé en devise ⁽⁸⁾.

3. Accès aux bases de données et aux registres publics du crédit

- 3.1. En vertu de la directive proposée, chaque État membre doit veiller à ce que tous les prêteurs ⁽⁹⁾ disposent d'un accès non discriminatoire aux bases de données utilisées dans cet État membre aux fins de l'évaluation de la solvabilité des consommateurs et du contrôle du respect, par ceux-ci, de leurs obligations de crédit sur la durée du contrat de crédit. En outre, selon la directive proposée, la Commission se verrait déléguer le pouvoir de définir des critères uniformes pour l'enregistrement et le traitement des données à appliquer aux bases de données, y compris les seuils d'enregistrement et la définition commune des principaux termes utilisés par ces bases de données ⁽¹⁰⁾.
- 3.2. À cet égard, hormis une suggestion technique de rédaction (voir la modification 1), la BCE souhaite exprimer les commentaires suivants concernant les pouvoirs délégués à la Commission.
- 3.2.1. Premièrement, les bases de données auxquelles la directive proposée fait référence comprennent des bases de données gérées par les sociétés d'information financière sur la clientèle et les registres publics du crédit qui sont utilisés dans les États membres concernés afin d'évaluer la solvabilité des clients et à contrôler le respect par ceux-ci des obligations de crédit sur la durée du contrat de crédit. Les registres centraux du crédit sont gérés par les banques centrales nationales (BCN) dans un certain nombre d'États membres et certains d'entre eux sont utilisés aux fins décrites ci-dessus. La BCE, qui agit comme un catalyseur dans ce domaine ⁽¹¹⁾, est favorable à la coopération, à l'échange d'informations et à l'harmonisation des définitions et des concepts utilisés par les registres centraux du crédit au niveau transfrontalier ⁽¹²⁾. Les turbulences qui traversent périodiquement le secteur bancaire et financier ont mis en évidence l'importance des registres centraux du crédit, qui aident les établissements de crédit à surveiller et à gérer efficacement le risque de crédit en leur donnant accès à des informations sur la situation d'endettement des emprunteurs. Les registres centraux du crédit sont précieux dans l'exercice de la surveillance prudentielle, pour la mission de banque centrale de contribuer à la stabilité du système financier, ainsi qu'à des fins statistiques. Le développement de

⁽⁴⁾ Voir à cet égard l'avis CON/2010/62 de la BCE du 4 août 2010 sur des modifications concernant diverses lois relatives à la réduction des déséquilibres financiers, point 3.1.1. Tous les avis de la BCE sont publiés sur son site internet à l'adresse suivante: <http://www.ecb.europa.eu>

⁽⁵⁾ Cf. note 3.

⁽⁶⁾ Avis CON/2010/62 de la BCE du 4 août 2010 sur des modifications concernant diverses lois relatives à la réduction des déséquilibres financiers, point 3.1.2.

⁽⁷⁾ Par exemple, la formule utilisée pour calculer les écarts de taux de change et la fréquence de leur ajustement ou les exemples chiffrés illustrant la façon dont le taux de change applicable peut influencer sur le montant des versements (voir l'annexe II de la directive proposée, «Fiche européenne d'information standardisée (FEIS)», en particulier la partie B, section 2), point 2) et section 5).

⁽⁸⁾ Article 9, paragraphe 1, point f), de la directive proposée.

⁽⁹⁾ Dans le cadre de la directive proposée, cette notion recouvre à la fois les établissements de crédit et les prêteurs autres que les établissements de crédit proposant des contrats sur des biens immobiliers à usage résidentiel.

⁽¹⁰⁾ Article 16, paragraphe 2, de la directive proposée.

⁽¹¹⁾ Voir le protocole d'accord sur l'échange d'informations entre registres centraux du crédit nationaux en vue de leur transmission aux institutions déclarantes («Memorandum of Understanding on the Exchange of Information among national central credit registers for the purpose of passing it on to reporting institutions»), avril 2010, p. 1 à 18.

⁽¹²⁾ Voir l'avis CON/2001/12 de la BCE du 31 mai 2001 sollicité par le ministre espagnol de l'économie sur un projet de loi apportant des modifications à plusieurs lois régissant le marché financier espagnol.

synergies transfrontalières entre les registres centraux du crédit devrait aussi contribuer à ce que les prêteurs puissent accéder de façon adéquate à ces registres.

- 3.2.2. Deuxièmement, la BCE soutient l'approche proposée, consistant à déléguer à la Commission le pouvoir de définir des critères uniformes pour l'enregistrement et le traitement des données relatives aux crédits à appliquer aux bases de données, dans le but de favoriser l'harmonisation des règles dans ce domaine. Pour garantir l'harmonisation des données produites et leur accessibilité en vue d'un partage transfrontalier, il faudrait que les conditions de traitement des données et les critères d'enregistrement du crédit déterminent un noyau d'attributs, des identifiants communs et une définition commune des concepts sous-jacents et du contenu des données. Par ailleurs, il conviendrait de tenir compte des aspects relatifs à la confidentialité et à la protection des données, ainsi qu'à ceux relatifs à l'interopérabilité des bases de données nationales. La BCE comprend également que les critères uniformes d'enregistrement des données relatives au crédit doivent être considérés comme des normes minimales, permettant aux sociétés d'information financière sur la clientèle et aux registres publics du crédit de collecter des données supplémentaires sur ces crédits, si nécessaire, dans le cadre de leurs objectifs et de leurs modèles d'activités.
- 3.2.3. Troisièmement, la BCE recommande d'établir des liens étroits avec l'Autorité bancaire européenne (ABE), la BCE et les banques centrales du SEBC qui gèrent ces bases de données en raison de leurs compétences et leur expertise respectives dans ce domaine. Dans un souci de cohérence et d'exhaustivité, la BCE recommande aussi de conférer des pouvoirs délégués équivalents à la Commission en ce qui concerne les bases de données visées à l'article 9 de la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil ⁽¹³⁾ à propos des contrats de crédit aux consommateurs. Si le législateur décide de ne pas conférer de pouvoirs délégués à la Commission, la BCE recommande, en s'appuyant sur les travaux déjà effectués ⁽¹⁴⁾, de rechercher les possibilités d'une meilleure harmonisation des règles et des pratiques au niveau de l'UE, en prenant également en compte les recommandations émises par des forums internationaux, par exemple en ce qui concerne la surveillance effective des systèmes d'informations de crédit ⁽¹⁵⁾.

4. Autres observations techniques

Contrairement à la directive 2008/48/CE ⁽¹⁶⁾ ou à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits des consommateurs ⁽¹⁷⁾, la directive proposée n'examine pas la question d'un droit harmonisé de rétractation pour les consommateurs dans l'ensemble de l'Union. Étant donné l'importance des engagements financiers pris par les consommateurs en vertu de contrats de crédit relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel, et afin de contribuer à la stabilité financière et à la responsabilisation des prêteurs et des emprunteurs, la BCE recommande d'examiner, déjà dans le cadre du processus législatif en cours, la nécessité d'inclure dans la directive proposée des dispositions concernant le droit de rétractation ⁽¹⁸⁾.

L'annexe ci-jointe contient des suggestions de rédaction spécifiques, accompagnées d'une explication, lorsque la BCE recommande de modifier la directive proposée.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 5 juillet 2011.

Le président de la BCE

Jean-Claude TRICHET

⁽¹³⁾ JO L 133 du 22.5.2008, p. 66.

⁽¹⁴⁾ Voir le rapport du groupe d'experts sur les historiques de crédit (« Report of the Expert Group on Credit Histories »), DG Marché intérieur et services, mai 2009, disponible sur le site internet de la Commission à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu>

⁽¹⁵⁾ Voir par exemple le rapport de la Banque mondiale sur les systèmes d'informations de crédit de mars 2011, disponible sur le site internet de la Banque mondiale à l'adresse suivante: <http://siteresources.worldbank.org> (p.8, 25 et 53 à 59) ou bien le rapport d'examen par les pairs du Conseil de stabilité financière («Thematic Review on Mortgage Underwriting and Origination Practices») du 17 mars 2011, disponible sur le site internet du CSF à l'adresse suivante: <http://www.financialstabilityboard.org>

⁽¹⁶⁾ Article 14 de la directive 2008/48/CE.

⁽¹⁷⁾ COM (2008) 614 final. Le résultat de la première lecture effectuée par le Parlement européen est disponible sur le site internet du Conseil à l'adresse suivante: <http://register.consilium.europa.eu>

⁽¹⁸⁾ La Commission suggère de procéder à l'analyse de la nécessité d'instaurer des droits et des obligations pour le stade postcontractuel des contrats de crédit à l'occasion du réexamen de la future directive (voir l'article 31, point f) de la directive proposée).

ANNEXE

Suggestions de rédaction

Texte proposé par la Commission	Modifications suggérées par la BCE (1)
---------------------------------	--

Modification 1

Article 16, paragraphes 1 et 2

<p>«1. Chaque État membre veille à ce que tous les prêteurs disposent d'un accès non discriminatoire aux bases de données utilisées dans cet État membre aux fins de l'évaluation de la solvabilité des consommateurs et du contrôle du respect, par ceux-ci, de leurs obligations de crédit sur la durée du contrat de crédit. Ces bases de données incluent notamment les bases de données gérées par les sociétés d'information financière sur la clientèle et les registres publics du crédit.</p> <p>2. Conformément à l'article 26 et sous réserve des conditions énoncées aux articles 27 et 28, la Commission se voit déléguer le pouvoir de définir des critères uniformes pour l'enregistrement et le traitement des données relatives au crédit à appliquer aux bases de données visées au paragraphe 1 du présent article.</p> <p>En particulier, de tels actes délégués définissent les seuils d'enregistrement applicables à ces bases de données et prévoient une définition commune des principaux termes utilisés par ces bases de données.»</p>	<p>«1. Chaque État membre veille à ce que tous des autres États membres les prêteurs disposent d'un accès non discriminatoire aux bases de données utilisées dans cet État membre aux fins de l'évaluation de la solvabilité des consommateurs et du contrôle du respect, par ceux-ci, de leurs obligations de crédit sur la durée du contrat de crédit. Ces bases de données incluent notamment les bases de données gérées par les sociétés d'information financière sur la clientèle et les registres publics du crédit tenus par des banques centrales ou d'autres autorités publiques.</p> <p>2. Conformément à l'article 26 et sous réserve des conditions énoncées aux articles 27 et 28, la Commission se voit déléguer le pouvoir de définir, en concertation avec l'ABE, la BCE et les banques centrales du Système européen de banques centrales qui tiennent les bases de données visées au paragraphe 1 du présent article, des critères uniformes pour l'enregistrement et le traitement des données relatives au crédit à appliquer à ces aux bases de données visées au paragraphe 1 du présent article.</p> <p>En particulier, de tels actes délégués définissent les seuils d'enregistrement applicables à ces bases de données et prévoient une définition commune des principaux termes utilisés par ces bases de données.»</p>
---	--

Explication

La BCE suggère, dans la suite logique de la directive 2008/48/CE, de faire référence dans la directive proposée aux «prêteurs des autres États membres». De plus, les modifications suggérées en ce qui concerne l'article 16, paragraphe 2, ont pour objectif de clarifier: a) qu'un certain nombre de registres publics du crédit sont gérés par des banques centrales ou d'autres autorités publiques; et b) que la Commission bénéficierait de l'expertise de l'ABE, de la BCE et des BCN concernées du SEBC pour la préparation des projets d'actes délégués dans ce domaine.

Modification 2

Article 9, paragraphe 1, point f)

«f) l'indication de la ou des monnaies dans lesquelles des crédits sont proposés, assortie d'une description des conséquences, pour le consommateur, d'un crédit libellé en devise;»	«f) l'indication de la ou des monnaies dans lesquelles des crédits sont proposés, assortie d'une description des conséquences et des risques potentiels , pour le consommateur, d'un crédit libellé en devise;»
--	--

Explication

Les informations générales sur les contrats de crédit devraient aussi inclure des informations sur les risques potentiels encourus lorsque le prêt est libellé en devise, notamment l'incidence des variations du taux de change applicable.

Modification 3

Article 10, paragraphe 1, point c)

«c) s'il agit en tant qu'intermédiaire de crédit lié, la mention du fait qu'il agit comme tel et, sur demande du consommateur, le nom du ou des prêteurs pour lesquels il agit;»	«c) s'il agit en tant qu'intermédiaire de crédit lié, la mention du fait qu'il agit comme tel et, sur demande du consommateur , le nom du ou des prêteurs pour lesquels il agit;»
--	---

Explication

Dans un souci de transparence, cette information devrait être fournie au consommateur dans tous les cas.

Texte proposé par la Commission	Modifications suggérées par la BCE ⁽¹⁾
---------------------------------	---

Modification 4

Article 13, paragraphe 1

<p>«1. Les États membres veillent à ce que le prêteur informe le consommateur de toute modification du taux débiteur, sur un support papier ou sur un autre support durable, avant que cette modification n'entre en vigueur. Cette information indique le montant des versements à effectuer après l'entrée en vigueur du nouveau taux débiteur et précise, le cas échéant, si le nombre ou la périodicité des versements change.»</p>	<p>«1. Les États membres veillent à ce que le prêteur informe le consommateur de toute modification du taux débiteur, sur un support papier ou sur un autre support durable, en règle générale au moins un mois avant que cette modification n'entre en vigueur. Cette information indique le montant des versements à effectuer après l'entrée en vigueur du nouveau taux débiteur et précise, le cas échéant, si le nombre ou la périodicité des versements change.»</p>
---	---

Explication

Il importe que le consommateur soit informé des modifications du taux débiteur suffisamment à l'avance.

Modification 5

Annexe II, partie B, section 6, paragraphe 4

<p>«[...] Le prêteur fait également figurer: 1) le cas échéant, les plafonds et planchers applicables, 2) un exemple de la variation du versement en cas d'augmentation ou de diminution du taux d'intérêt de 1 %, ou d'un pourcentage plus élevé si une telle variation est plus réaliste compte tenu des fluctuations habituelles du taux de change, et 3) si un plafond est prévu, le montant des versements correspondant au scénario le plus défavorable.»</p>	<p>«[...] Le prêteur fait également figurer: 1) le cas échéant, les plafonds et planchers applicables, 2) un exemple de la variation du versement en cas d'augmentation ou de diminution du taux d'intérêt de 21 %, points de pourcentage ou plus d'un pourcentage plus élevé si une telle variation est plus réaliste compte tenu des fluctuations habituelles du taux d'intérêt, et 3) si un plafond est prévu, le montant des versements correspondant au scénario le plus défavorable.»</p>
---	--

Explication

La durée d'un contrat de crédit relatif à un bien immobilier à usage résidentiel peut être de plusieurs décennies. Par conséquent, il est très probable qu'au cours de cette période, les taux d'intérêt augmentent de plus de 1 point de pourcentage. Si le contrat de crédit est conclu pendant une période de faibles taux d'intérêts, une telle hausse est presque certaine. Les emprunteurs doivent recevoir des informations suffisantes pour leur permettre de comprendre l'incidence d'une éventuelle hausse du taux d'intérêt. À ce titre, une variation de 1 point de pourcentage est très faible lorsqu'on considère l'incidence des variations du taux d'intérêt sur les versements. Dans ce contexte, une augmentation de 2 points de pourcentage illustrerait mieux la façon dont les hausses du taux d'intérêt se répercutent sur les versements.

⁽¹⁾ Les caractères gras dans le corps du texte indiquent les nouveaux passages suggérés par la BCE. Les caractères barrés dans le corps du texte indiquent les passages que la BCE suggère de supprimer.