

INTÉGRATION DES MARCHÉS DU CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE
DE L'UE

Rapport du groupe de discussion sur le crédit hypothécaire (Forum Group on Mortgage Credit)

Commission européenne

Direction générale du Marché intérieur

Le présent rapport est publié par la Commission européenne. Les avis qui y sont exprimés sont ceux du groupe et de ses membres, pas ceux de la Commission européenne.

Contacts

Groupe de discussion sur le crédit hypothécaire: présidence et rapporteurs

Eric Ducoulombier: eric.ducoulombier@cec.eu.int, 0032(0)2 296 54 67

Harsha Shewaram: harsha.shewaram@cec.eu.int, 0032(0)2 296 51 74

Direction générale du Marché intérieur

Commission européenne

RÉSUMÉ

1. Les marchés du crédit hypothécaire de l'UE sont un élément essentiel de l'économie de l'UE. Fin 2002, les prêts hypothécaires au logement représentaient 4 billions d'euros, soit environ 40 % du PIB de l'UE-15. Il subsiste sur ces marchés une certaine marge de manœuvre pour une intégration plus poussée, bien que les avis divergent sur la nature précise de cette marge et sur les coûts et avantages d'une telle intégration. Au niveau de l'UE, il n'existe pas de législation spécifique applicable au marché hypothécaire. Jusqu'à présent, la seule intervention à ce niveau a été la recommandation de la Commission concernant l'établissement d'un code de conduite volontaire relatif à l'information précontractuelle concernant les prêts au logement («le code de conduite»).
2. En mars 2003, la Commission a créé le groupe de discussion sur le crédit hypothécaire dont le mandat était triple:
 - identifier les obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur du crédit hypothécaire;
 - évaluer l'incidence de ces obstacles sur le fonctionnement du marché intérieur; et
 - faire des recommandations à la Commission en vue de l'élimination de ces obstacles.
3. Le présent rapport du groupe de discussion présente ses conclusions et recommandations. La Commission a compilé et édité les travaux du groupe pour produire le rapport qui reflète la position du groupe de discussion et non celle de la Commission. La position de la Commission et ses réponses aux recommandations du groupe de discussion seront exposées dans une communication qui devrait être adoptée en 2005.
4. Les membres du Groupe de discussion sont des experts issus de tous les acteurs du marché du crédit hypothécaire, à savoir le secteur bancaire, les organisations de consommateurs, les assureurs, les experts immobiliers et les notaires. Les membres ont été choisis de manière à refléter l'étendue géographique de l'UE à l'époque de la formation du groupe, à savoir l'UE-15, sur laquelle le présent rapport a porté. Le groupe de discussion a organisé ses travaux sur la base d'un large examen du plan d'action pour les services financiers, dont l'objet est de définir les futures priorités de la Commission dans le domaine des services financiers.
5. Le groupe de discussion a concentré ses travaux sur cinq domaines considérés par ses membres comme essentiels pour apprécier l'état de l'intégration des

marchés du crédit hypothécaire dans l'UE: la confiance des consommateurs , les questions juridiques, les sûretés, les questions de distribution et les aspects financiers. Les avis différents exprimés par les membres du groupe de discussion ont alimenté le présent rapport qui présente une analyse à la fois variée et approfondie. Ces avis ne reflètent pas nécessairement l'avis des fédérations ou associations dont proviennent ces experts.

6. Les discussions sur la confiance des consommateurs ont porté essentiellement sur la question d'une législation contraignante (supplémentaire) et sur les coûts et avantages d'une telle législation. Les recommandations dans ce domaine insistent sur la nécessité de nouvelles recherches et de nouvelles orientations dans le secteur du crédit hypothécaire dans l'UE, sur l'encouragement de la fourniture d'une information du type de celle prévue par le code de conduite et sur l'harmonisation de certains éléments essentiels comme le taux annuel effectif global et les frais de remboursement anticipé. Les avis divergeaient sur la nature précise de cette harmonisation et sur les questions connexes, ce qui a conduit à des recommandations spécifiques des représentants du secteur d'une part et des représentants des consommateurs d'autre part, ainsi qu'à des recommandations communes à tous les membres du groupe. En ce qui concerne les discussions sur les questions juridiques, un des sujets majeurs a été la révision proposée de la Convention de Rome en vue d'autoriser le libre choix du droit applicable aux contrats de prêt hypothécaire, proposition âprement contestée par les représentants des consommateurs au sein du groupe qui la considéraient comme susceptible de porter atteinte à la confiance des consommateurs et à leur protection. D'autres recommandations dans ce domaine concernent des questions aussi variées que les bases de données en matière de crédit, les normes d'évaluation et les procédures de vente forcée. Le chapitre sur les sûretés comprend une évaluation détaillée des difficultés que rencontrent les prêteurs étrangers pour accéder aux cadastres nationaux, avec les recommandations qui en résultent. Ce chapitre comprend également des recommandations visant à faciliter la transférabilité des hypothèques, et il est notamment proposé que la Commission examine de plus près la notion d'euro hypothèque. Le chapitre sur les questions de distribution passe en revue quatre canaux de distribution, notamment le canal Internet, qui est relativement nouveau et qui, selon le groupe, n'a que des perspectives limitées d'expansion, mais qui nécessite néanmoins des sauvegardes pour assurer une protection des consommateurs et une confiance suffisantes. Le dernier chapitre, qui est consacré aux aspects financiers, analyse en profondeur la possibilité d'un marché secondaire plus liquide et d'une utilisation plus efficace des mécanismes de financement existants. Ces deux éléments sont considérés comme vitaux pour créer des conditions de marché propices à une intégration plus poussée des marchés du crédit hypothécaire de l'UE.

7. Les délibérations du groupe de discussion ont donné naissance à quarante huit recommandations d'une portée considérable. La Commission est invitée à considérer ses recommandations comme formant un tout, une action portant seulement sur certaines d'entre elles n'étant pas considérée comme pouvant renforcer l'intégration du marché.

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE DISCUSSION

INTRODUCTION

- 1 La Commission devrait adopter une définition des prêts transfrontaliers et la suivre sur la base de données statistiques.

CONFIANCE DES CONSOMMATEURS

Recommandations communes

- 2 La Commission devrait financer des recherches sur les coûts et avantages d'une intégration plus poussée du marché du crédit hypothécaire .
- 3 La Commission devrait encourager la fourniture du type d'informations actuellement fournies au moyen de la fiche européenne d'information standardisée créée par le code de conduite et ces informations devraient être fournies à un stade qui facilite leur utilisation et leur comparaison.
- 4 Les représentants des consommateurs et la majorité des représentants du secteur sont favorables à une harmonisation par la Commission des pénalités pour remboursement anticipé. En revanche, les avis divergent sur la nature de cette harmonisation. Pour plus de détails, voir les recommandations 10 et 18.
- 5 La Commission devrait harmoniser le taux annuel effectif global, en ce qui concerne tant la méthode de calcul que la base de ce calcul. Les avis divergent sur la nature de cette harmonisation. Pour plus de détails, voir les recommandations 11 et 16.
- 6 La Commission devrait financer des recherches sur la valeur, du point de vue du consommateur, d'une information précontractuelle du type de celle qu'offre la fiche européenne d'information standardisée créée par le code de conduite.
- 7 La Commission devrait créer et assurer le suivi d'un guide en ligne sur les principales questions juridiques et autres relatives aux prêts hypothécaires transfrontaliers.

Recommandations propres aux représentants des consommateurs

- 8 La Commission devrait encourager les efforts visant à standardiser la forme des contrats de prêt hypothécaire.
- 9 La Commission devrait instaurer des règles contraignantes de protection des consommateurs; ces règles, qui réalisent une harmonisation minimale et qui seraient fixées au plus haut niveau, couvriraient les domaines suivants:
- Obligation de donner «le meilleur avis possible». Les demandes et les besoins des consommateurs ainsi que la motivation de tout avis donné aux consommateurs en matière de crédit hypothécaire, indépendamment de la source (succursales/agences et intermédiaires compris), devraient être communiqués aux consommateurs sur un support durable .
 - Le droit du consommateur de demander réparation (judiciaire et extrajudiciaire).
 - La fourniture d'une information résumée précontractuelle dès les premiers contacts entre le consommateur et le prêteur ou l'intermédiaire, présentée sous une forme similaire à la fiche européenne d'information standardisée: commissions, frais d'administration et de traitement, montant total emprunté et à rembourser (y compris TAEG, taux appliqué, capitalisation, application de taux d'intérêt variable et montant total des intérêts à payer), le coût des produits combinés (coût direct et incidence sur les intérêts), la forme de produit, la durée du risque et le coût des pénalités pour remboursement anticipé (avec exemples pratiques de pénalités) et tables d'amortissement.
- 10 La Commission devrait veiller à ce que les consommateurs aient le droit de résilier un contrat hypothécaire à tout moment et en toute circonstance. Toute pénalité imposée au consommateur qui souhaite exercer ce droit doit être:
- a) fixée en fonction de la durée du risque (ce qui signifie qu'une pénalité pour remboursement anticipé ne devrait pas être autorisée après les quelques premières années du contrat);
 - b) être calculée d'une manière juste et objective pour refléter le coût (éventuel) supporté par le prêteur sur les marchés de gros et ne pas dépasser un certain plafond réglementaire;
 - c) être clairement prévue dans le document de synthèse précontractuel avec des exemples pratiques.

- 11 La Commission devrait harmoniser le taux annuel effectif global, en ce qui concerne tant la méthode de calcul que la base de calcul. Les représentants des consommateurs sont favorables à une définition large incluant tous les frais associés, et à une harmonisation minimale.**
- 12 La Commission devrait veiller à ce que des mécanismes ou des règles contraignantes de réparation et d'application effective offrent aux consommateurs une protection minimale équivalente dans toute l'UE qui se situerait au moins au niveau le plus élevé actuel.**

Recommandations propres aux représentants du secteur

- 13 La Commission est invitée à exclure tous les prêts garantis de la proposition de directive sur le crédit à la consommation, conformément à la première lecture du Parlement, afin que les prêts hypothécaires ne soient pas soumis à deux régimes Juridiques distincts.
- 14 Dans les juridictions qui possèdent des règles contraignantes relatives à l'information précontractuelle concernant les offres de prêt hypothécaire, la Commission devrait veiller à ce que ces règles soient alignées sur celles prévues dans la fiche européenne d'information standardisée, de manière à ce qu'un seul jeu de règles soient applicables .
- 15 La Commission devrait veiller à ce que le code de conduite concernant les prêts au logement soit maintenu sous sa forme actuelle de code volontaire. De tout façon, avant toute nouvelle évaluation de son application, la méthodologie d'une telle évaluation devrait être discutée par toutes les parties prenantes.
- 16 La Commission devrait harmoniser le taux annuel effectif global, en ce qui concerne tant la méthode de calcul que la base de calcul. Les représentants du secteur sont favorables à une définition étroite limitée aux frais perçus par le prêteur pour son compte au moment de l'octroi du prêt, et à une harmonisation complète.
- 17 La Commission devrait veiller à ce que les plafonds légalement applicables aux taux d'intérêt et aux variations de ceux-ci soient supprimés.
- 18 La Commission devrait veiller à ce que les plafonds légalement applicables aux pénalités pour remboursement anticipé soient supprimés. Certains représentants du secteur sont favorables à une proposition d'harmonisation complète des conditions d'exercice du droit de remboursement anticipé, en particulier pour les prêts à taux d'intérêt fixe, et à une limitation de ce droit aux cas de vente du bien immobilier, de chômage ou de décès. Tous les représentants du secteur estiment que les prêteurs devraient être habilités à réclamer une indemnisation complète des pertes (spécialement de celles liées au financement) et des coûts résultant du remboursement anticipé.

QUESTIONS JURIDIQUES

- 19 La Commission devrait veiller à ce que le droit (matériel) applicable à l'acte hypothécaire et à tout contrat relatif à une sûreté soit la loi de l'État membre où le bien immobilier est situé (*lex rei sitae*).
- 20 Les représentants du secteur considèrent que la Commission devrait veiller à ce que le droit applicable aux contrats de prêt hypothécaire soit défini par une règle générale de conflit des lois fondée sur le principe de la liberté de choix. La Convention de Rome devrait être modifiée en conséquence, étant entendu que certains critères essentiels doivent être remplis. Les États membres ne devraient plus pouvoir chercher à imposer des règles de protection des consommateurs nationales supplémentaires, aux contrats de prêt hypothécaire Transfrontaliers. Pour plus de détails, voir les recommandations 13 à 18 du secteur.
- 21 Les représentants des consommateurs rejettent la recommandation 20 selon laquelle le droit applicable aux contrats de prêt hypothécaire devrait être défini par une règle générale de conflit des lois fondée sur le principe de la liberté de choix et ils rejettent donc aussi la proposition de modifier de la convention de Rome en ce sens. En lieu et place, ils recommandent le maintien des règles spécifiques sur la protection des consommateurs contenue dans la Convention de Rome et se déclarent favorables à la protection supplémentaire décrite dans les recommandations 8 à 12 sur la confiance des consommateurs.
- 22 La Commission devrait mettre en œuvre une solution à court terme qui consisterait à:
- collecter des informations sur les bases de données sur le crédit hypothécaire existant dans tous les États membres;
 - promouvoir le développement de protocoles d'accord entre les propriétaires/contrôleurs de ces bases de données pour faciliter l'accès des prêteurs étrangers aux bases de données nationales aux mêmes conditions que celles offertes aux prêteurs domestiques et pour faciliter la comparabilité des données;
 - développer un projet visant à évaluer l'efficacité du protocole d'accord pendant une phase pilote de 3 à 5 ans.

- 23 La Commission devrait réfléchir à la manière d'encourager les États membres à développer des bases de données positives (endettement du client) ainsi que négatives (niveau de défaillances), en tenant compte des coûts et avantages de telles bases.
- 24 Les représentants du secteur recommandent que la Commission veille à ce qu'une institution financière pratiquant des opérations de prêt transfrontalier soit autorisée:
- à accepter les évaluations élaborées sur la base de normes d'évaluation reconnues internationalement qu'elle aurait choisies, sans être soumise à des conditions nationales supplémentaires; et
 - à charger tout évaluateur membre d'un cabinet d'évaluation internationalement reconnu d'effectuer l'évaluation, sans être soumise à des conditions nationales supplémentaires.
- 25 Les représentants du secteur recommande que la Commission veille à ce qu'une institution financière qui octroie des prêts transfrontaliers et l'évaluateur établi dans le pays où le bien immeuble est situé puissent accepter les réglementations contraignantes en matière de normes ou d'évaluateurs en vigueur dans n'importe lequel de leurs pays respectifs (reconnaissance mutuelle des réglementations).
- 26 Les représentants des consommateurs recommandent en revanche que la Commission veille à l'application de normes d'évaluation internationales neutres, ou à ce qu'il existe une norme d'évaluation unique assurant la comparabilité.
- 27 La Commission devrait recommander que des normes d'évaluation d'un niveau élevé soient rendues obligatoires et que tous les rapports d'évaluation prennent en considération les critères liés au risque principal tels que ceux recommandés par la Fédération hypothécaire européenne (exposés à l'annexe IV) le cas échéant.
- 28 La Commission devrait tout d'abord:
- procéder à un exercice d'évaluation des procédures de vente forcée au cours d'une année.
 - ensuite, suivre le fonctionnement des procédures de vente forcée et évaluer les résultats tous les trois ans. Ces résultats devraient être présentés sous la forme d'un tableau de bord officiel de l'UE sur la durée et le coût des procédures de vente forcée dans chaque État

membre et conduire à une communication ou à une action de la Commission en vue d'améliorer ces procédures.

- 29** Ensuite, au besoin, la Commission devrait prendre des mesures pour veiller à ce que la durée d'une procédure de vente forcée ne dépasse pas une durée donnée, par exemple deux ans après l'ouverture de la procédure de vente forcée.

SÛRETÉS

- 30 La Commission devrait veiller à ce que:
- toutes les charges grevant le bien immobilier doivent être enregistrées dans un registre public pour qu'elles soient contraignantes pour les tiers et qu'elles leur soient opposables, indépendamment de leur nature;
 - la création, la modification ou l'extinction d'une charge grevant un bien immobilier ne devienne opposable aux tiers qu'à partir du moment où elle est enregistrée dans le registre public; et
 - en cas de pluralité de charges grevant un même bien immobilier, leur rang soit celui indiqué dans le registre public.
- 31 En ce qui concerne les demandes d'enregistrement/de notification, la Commission devrait autoriser les États membres à fixer les priorités sur la base de la date de réception de la demande (et pas de la date de l'enregistrement effectif). Dans ce scénario, l'État membre devrait veiller à ce que les demandes doivent être enregistrées ou rejetées par le registre public dans l'ordre de réception.
- 32 La Commission devrait veiller à ce que les registres publics mettent toute l'information pertinente à la disposition de toutes les parties ou de leurs représentants.
- 33 La Commission devrait veiller à ce que les États membres décident que la responsabilité de l'autorité de certification du registre public est couverte par l'État. Dans le cas où cette responsabilité est déléguée à une tierce partie, celle-ci serait couverte par une assurance de la responsabilité professionnelle pour un montant suffisant.
- 34 La Commission devrait veiller à ce que les États membres ne maintiennent pas ou n'instituent pas d'exigences de «légalisation/validation» additionnelles pour les instruments authentiques officiellement établis dans d'autres États membres.
- 35 Plus généralement, la Commission devrait soutenir financièrement l'initiative EULIS (service européen d'information foncière) pour permettre et encourager son développement dans toute l'UE.
- 36 La Commission devrait veiller à ce que les liens entre les prêts hypothécaires et la sûreté qui les garantit soient assouplis. Dans les

pays qui exigent un lien étroit entre le prêt et la sûreté, cette exigence devrait être remplacée par une convention privée entre le prêteur et le propriétaire de l'immeuble hypothéqué. Le lien entre le prêt et la sûreté peut être modulé de manière à répondre précisément aux besoins des parties.

37 La Commission devrait veiller à ce que les États membres autorisent le prêteur ou tout bénéficiaire d'une charge grevant un immeuble à désigner un représentant vis-à-vis du registre public. Sa qualité devrait être indiquée dans le registre et elle ne devrait avoir aucun effet sur le cadre juridique du registre. Ce représentant devrait être habilité:

- à établir tout extrait de titre;
- à approuver une modification du rang respectif des charges grevant l'immeuble concerné et à accorder à certains bénéficiaires les droits préférentiels jugés appropriés;
- à approuver, à demander et à déposer tout enregistrement et toute notification;
- à approuver toute modification ou tout transfert de la charge pour le compte (et au nom) du propriétaire de celle-ci; et
- à agir pour le compte du propriétaire de la charge en relation avec la libération ou l'annulation de celle-ci.

38 La Commission devrait examiner la notion d'eurohypothèque, par exemple au moyen d'une étude, afin d'évaluer sa capacité de promouvoir l'intégration des marchés du crédit hypothécaire de l'UE.

39 La Commission devrait encourager les États membres à renforcer la transférabilité des hypothèques en instaurant des sûretés paneuropéennes.

QUESTIONS DE DISTRIBUTION

- 40 La Commission devrait vérifier et assurer l'égalité de traitement des banques locales et des banques étrangères sur la base du principe «même activité, mêmes risques, mêmes règles».
- 41 La Commission devrait revoir la législation relative aux services transfrontaliers et à l'établissement transfrontalier de succursales ou agences pour y inclure l'établissement de bureaux de représentation, de façon à éviter que l'établissement de tels bureaux ne se heurte à des obstacles disproportionnés.
- 42 La Commission devrait instaurer un système de surveillance des intermédiaires indépendants sur la base des principes suivants: enregistrement auprès d'une autorité compétente dans l'État membre d'origine; possession des compétences et aptitudes professionnelles appropriées (à déterminer par l'État membre, notamment garanties d'honorabilité et de compétence) ; possession d'une assurance de responsabilité professionnelle et système de plaintes/de recours correspondant à ce qui est prévu pour les autres intermédiaires par souci de cohérence. De plus, les représentants des consommateurs ont souligné que dans un tel système, il y aurait lieu de déclarer dès le départ de la relation entre le consommateur et l'intermédiaire tous les paiements, y compris toutes les commissions et frais, et il faudrait conserver la trace de toutes les informations et avis donnés au consommateur. Dans le contexte de cette recommandation, les représentants des consommateurs ont souligné la nécessité de prendre en considération leur recommandation 9, en particulier en ce qui concerne la norme du «meilleur avis».
- 43 La Commission devrait, d'une manière générale, examiner quelles sont les opérations hypothécaires qui exigent une procédure écrite et/ou une présence physique et, en particulier, revoir la législation sur le blanchiment de capitaux, afin d'éliminer les obstacles juridiques qui empêchent actuellement un plus grand usage de l'Internet.
- 44 La Commission devrait assurer la cohérence entre les différentes directives relatives aux produits financiers, en particulier du point de vue des exigences d'information .

ASPECTS FINANCIERS

- 45 La Commission devrait harmoniser la législation concernant la séparation des actifs, de manière à garantir un accès égal à la titrisation pour les prêteurs de toutes les juridictions.
- 46 La Commission devrait adopter une législation qui reconnaisse la séparation juridique entre la structure de titrisation et le prêteur en cas d'insolvabilité/de faillite de celui-ci, même si la structure de titrisation appartient au même groupe de sociétés que le prêteur.
- 47 La Commission devrait examiner la question des distorsions fiscales et intervenir pour que soient éliminées les différences de traitement entre les prêteurs locaux et étrangers.
- 48 La Commission devrait examiner la question des législations nationales qui empêchent ou entravent la mise en commun de sûretés hypothécaires fournies par différents émetteurs établis dans des juridictions différentes et intervenir pour que ces législations soient revues.