COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.11.2020
COM(2020) 963 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la directive 2008/48/CE relative aux contrats de crédits aux consommateurs

{SEC(2020) 371 final} - {SWD(2020) 254 final} - {SWD(2020) 255 final}

Directive 2008/48/CE - Rapport aux colégislateurs (conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la DCC)

1. Introduction

La directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs (la directive sur le crédit à la consommation, ci-après la «directive»)[1] harmonise certains aspects des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de contrats de crédit aux consommateurs. Elle poursuit deux grands objectifs:

(i) renforcer la protection des consommateurs et améliorer ainsi leur confiance, et

(ii) favoriser l'émergence d'un marché intérieur performant en matière de crédit à la consommation d'un pays à l'autre en garantissant des conditions de concurrence équitables aux fournisseurs de crédit à la consommation dans tous les États membres.

La directive n'a pas pour objectif d'encourager les consommateurs à contracter davantage de crédits, mais plutôt de les doter de toutes les informations nécessaires pour réfléchir et comparer les offres avant de contracter un crédit, ainsi que de leur donner des droits dans le cas où ils changeraient d'avis. Elle couvre les crédits à la consommation entre 200 et 75 000 EUR, tels que les prêts accordés pour la consommation personnelle, les découverts et les cartes de crédit, ainsi que les prêts non garantis supérieurs à 75 000 EUR destinés à la rénovation d'un bien immeuble. La directive ne s'applique pas à certains types spécifiques de crédits à la consommation (par exemple certains crédits à taux zéro ou certains contrats de crédit-bail).

La directive est entrée en vigueur en juin 2008 et les États membres avaient jusqu'au 11 juin 2010 pour la transposer. Il n'y a, à ce jour, aucune procédure d'infraction en cours contre des États membres pour non-transposition de la directive[2].

La directive a entraîné d'importantes réformes de l'environnement de crédit à la consommation dans la plupart des États membres. Ces derniers ont dû soit élaborer et mettre en place un tout nouveau cadre juridique applicable au marché du crédit, soit modifier leur législation existante. Dans la mesure où la directive contenait des dispositions harmonisées, les États membres ne pouvaient pas maintenir ou introduire dans leur droit national d'autres dispositions que celles établies par la directive. Ils se sont néanmoins vu accorder une flexibilité discrétionnaire pour utiliser certains choix réglementaires spécifiques dans neuf dispositions facultatives[3]. En outre, certaines dispositions de la directive établissaient des objectifs clairs, mais ne précisaient pas clairement le résultat à atteindre, ce qui a permis aux États membres de disposer d'une certaine marge d'appréciation supplémentaire au moment de mettre en œuvre la directive.

---

[1] 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 (JO L 133 du 22.5.2008, p. 66).

[2] À l'expiration du délai de transposition, la Commission a entamé des procédures d'infraction à l'encontre de 20 États membres. Toutefois, ceux-ci avaient finalement adopté et communiqué leurs mesures de transposition, et toutes les procédures ont donc été clôturées peu de temps après.

[3] Précisées à l'article 27, paragraphe 2, de la directive et abordées plus en détail à la section 3 ci-dessous.

L'article 27, paragraphe 2, de la directive exige de la Commission qu'elle vérifie les effets des choix réglementaires des États membres sur le marché intérieur et les consommateurs[4]. Par ailleurs, la Commission a souligné, dans le «plan d'action relatif aux services financiers pour les consommateurs»[5] de 2017, l'importance i) d'approfondir le marché unique des crédits à la consommation et de le rendre plus sûr[6] ainsi que ii) d'assurer de meilleures évaluations de la solvabilité[7]. Dans son avis de la plateforme REFIT, la Commission a recommandé, en 2019, d'examiner la pertinence, l'efficacité et l'efficience des exigences relatives aux informations de base à inclure dans la publicité.

Dans ce contexte, la Commission a décidé de procéder à une évaluation complète de la directive afin d'en apprécier l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne[8]. Cette évaluation a été réalisée conformément aux principes «mieux légiférer», en incluant notamment une consultation publique ouverte entre janvier et avril 2019 et d'autres activités de consultation des parties intéressées.

Le présent rapport présente les principaux résultats de l'évaluation et les enseignements tirés de l'application de la directive au cours des dix dernières années, en abordant les considérations requises par l'article 27, paragraphe 2, de la directive[9]. Il se fonde sur les résultats d'un document d'évaluation détaillé, préparé par les services de la Commission[10] et publié en même temps que le rapport.

2. Principales conclusions de l'évaluation

2.1 Résultat global

La conclusion générale de l'évaluation est que la directive a été **partiellement efficace** pour assurer des niveaux élevés de protection des consommateurs et favoriser le développement d'un marché unique du crédit, et que ses **objectifs sont toujours pertinents** dans le contexte d'un paysage réglementaire considérablement fragmenté dans l'ensemble de l'Union.

---

[4] L'article 27, paragraphe 2, de la directive exige en outre de la Commission qu'elle entreprenne régulièrement une révision des seuils et des taux définis dans la législation et les annexes correspondantes. Voir section 4 ci-dessous pour plus d'informations.

[5] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action relatif aux services financiers pour les consommateurs: de meilleurs produits, un plus grand choix (COM/2017/0139 final).

[6] Action 7 – Approfondir le marché unique des crédits à la consommation et le rendre plus sûr: la Commission examinera les moyens de faciliter l'accès au crédit sur une base transfrontière tout en garantissant un niveau élevé de protection des consommateurs. Dans ce cadre, elle étudiera également comment s'attaquer de manière plus efficace au problème du surendettement des consommateurs lié à des opérations de crédit.

[7] Action 9 – De meilleures évaluations de la solvabilité: la Commission s'emploiera à définir des normes et principes communs pour l'évaluation de la solvabilité préalable à l'octroi de prêts aux consommateurs et à mettre au point un ensemble minimal de données échangeables par les registres de crédit dans le cadre des évaluations transfrontières de la solvabilité.

[8] Voir à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive

[9] L'article 27, paragraphe 2, de la directive dispose que la Commission doit vérifier les effets de l'existence des choix réglementaires visés à l'article 2, paragraphes 5 et 6, à l'article 4, paragraphe 1 et paragraphe 2, point c), à l'article 6, paragraphe 2, à l'article 10, paragraphe 1 et paragraphe 2, point g), à l'article 14, paragraphe 2, et à l'article 16, paragraphe 4, de la directive.

[10] SWD(2020) 254.

Efficacité

Les objectifs d'un niveau élevé de protection des consommateurs et de l'émergence d'un marché intérieur performant ont tous deux été partiellement atteints. Les dispositions les plus efficaces de la directive sont celles relatives aux droits de rétractation et de remboursement anticipé, ainsi que celle réglementant le taux annuel effectif global. En revanche, les dispositions relatives aux évaluations de la solvabilité et aux bases de données sur le crédit n'ont pas été pleinement efficaces. Les raisons pour lesquelles la directive n'a été que partiellement efficace découlent à la fois de la directive elle-même (par exemple d'une formulation imprécise de certains articles) et de facteurs externes, tels que son application et sa mise en œuvre pratiques dans les États membres[11], ainsi que d'aspects du marché du crédit à la consommation non couverts par la directive.

Efficience

L'entrée en vigueur de la directive a entraîné un certain nombre de coûts initiaux et actuels (par exemple, les coûts de formation du personnel et les coûts initiaux de démarrage pour les entreprises privées, et les coûts exposés par les pouvoirs publics pour la surveillance, le respect et l'exécution de la réglementation). Toutefois, la constatation majeure est que le principal bénéfice de la directive, à savoir la réduction du préjudice subi par le consommateur, l'emporte sur les coûts.

Cohérence

La directive est globalement compatible avec les autres politiques et dispositions législatives adoptées au niveau de l'Union en matière de protection des consommateurs, et complète généralement ces dernières. Si aucune incompatibilité majeure avec le reste de la législation pertinente de l'Union n'a été constatée, un meilleur alignement avec celle-ci, ou la création de synergies supplémentaires, pourrait contribuer à accroître la clarté juridique pour les consommateurs et les prêteurs. C'est par exemple le cas pour l'évaluation de la solvabilité et la nécessité éventuelle de mieux aligner la directive, respectivement, sur la directive sur le crédit hypothécaire et sur le règlement général sur la protection des données.

Pertinence

Les deux principaux objectifs de la directive, à savoir renforcer les niveaux de protection offerts aux consommateurs et faire émerger un marché transfrontière, demeurent pertinents. Toutefois, pour maintenir sa pertinence à court et moyen terme, la directive pourrait devoir couvrir les nouvelles habitudes de consommation émergentes, ainsi que les nouvelles évolutions du marché dues à la numérisation. Cela ne nécessite pas de modifier les objectifs eux-mêmes, mais, éventuellement, d'adapter certaines dispositions de la directive.

Valeur ajoutée européenne

La valeur ajoutée de la directive réside dans la création d'un niveau élevé de protection des consommateurs dans toute l'Union, ainsi que dans la réduction de la fragmentation du cadre réglementaire de celle-ci grâce à l'introduction de certains articles d'harmonisation (par

[11] Dont il sera question à la section 2.4 ci-dessous.

exemple, des formats d'information standardisés), qui renforcent la protection des consommateurs tout en réduisant les obstacles à la fourniture de crédit transfrontalier.

2.2 Principales évolutions du marché du crédit ayant une incidence pour la directive

L'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée de la directive ont été affectées par plusieurs tendances observées sur le marché du crédit ces dix dernières années:

Numérisation

La numérisation a profondément modifié le processus de prise de décision et les habitudes générales des consommateurs. Elle touche également le secteur des prêts, qui se numérise progressivement: de plus en plus de contrats de crédit à la consommation sont désormais négociés et/ou conclus en ligne. Cette tendance à la croissance de la numérisation devrait se poursuivre[12].

La numérisation a également amené dans son sillage de nouveaux acteurs sur le marché, qui proposent différentes formes de contrats de crédit, telles que des crédits via des plateformes ou des prêts entre particuliers, ce qui a généré un débat sur la question de savoir si les nouveaux acteurs du marché relèvent, et devraient relever, du champ d'application de la directive, et si la définition actuelle de «prêteur», telle qu'établie dans la directive, est suffisante. La numérisation a également remis en cause l'adéquation des articles actuels relatifs aux informations précontractuelles pour un environnement sans support papier dans lequel on évolue à l'aide d'outils numériques tels que des téléphones mobiles et des tablettes.

Nouveaux produits

De nouveaux produits ont fait leur apparition sur le marché du crédit à la consommation, grâce à l'innovation ou en raison de l'adaptation du secteur des services financiers aux entreprises: il s'agit par exemple de crédits à court terme et à coût élevé, de crédits renouvelables ou de prêts entre particuliers.

Certains de ces nouveaux produits ne relèvent actuellement pas du champ d'application de la directive. Parallèlement, certains d'entre eux présentent des risques spécifiques pour les consommateurs: ils peuvent, par exemple, entraîner des frais qui sont soit très élevés dès le départ, ou qui augmentent très rapidement, et peuvent donc entraîner les consommateurs dans une spirale d'endettement.

Préférences des consommateurs

Au cours des dix dernières années, les processus de prise de décision des consommateurs pour contracter des crédits ont changé en raison non seulement de la numérisation, mais également de la transformation des habitudes de consommation. La consultation publique

[12] Une étude a montré qu'entre le deuxième trimestre de 2016 et le deuxième trimestre de 2018, le volume de crédits relatifs aux technologies financières a quasiment triplé, tandis qu'une autre a indiqué que le marché des technologies financières devrait croître de 13,3 % d'ici à 2022, en partant d'une valeur transactionnelle de 682 milliards d'EUR en 2018.

réalisée en 2019[13] a montré que les consommateurs accordaient plus d'importance à la simplification et à l'accélération du processus d'obtention du crédit qu'à la localisation ou à l'identité du prêteur.

2.3 Domaines dans lesquels la directive a eu une incidence particulièrement positive

Indépendamment des problèmes susmentionnés, l'évaluation a montré que la directive avait amélioré la protection des consommateurs et l'intégration du marché intérieur dans un certain nombre de domaines.

Droit de rétractation et droit d'effectuer des remboursements anticipés

Le consommateur dispose d'un délai de quatorze jours calendaires pour se rétracter dans le cadre du contrat de crédit sans donner de motif. En outre, la clause relative au remboursement anticipé lui donne le droit de s'acquitter à tout moment, intégralement ou partiellement, du montant restant de la dette due en vertu d'un contrat de crédit.

Il existe un consensus parmi les consommateurs, les organisations de consommateurs, les représentants des États membres et les prêteurs sur l'efficacité et le fonctionnement globalement satisfaisant des droits de rétractation et de remboursement anticipé[14]. Ces droits sont considérés comme offrant des niveaux de protection élevés aux consommateurs, et sont également bien respectés par les prêteurs[15].

Taux annuel effectif global

Le taux annuel effectif global représente le coût total du crédit pour le consommateur, exprimé en pourcentage annuel du montant total du crédit. Si la disposition relative au taux annuel effectif global existait déjà dans la législation antérieure relative au crédit à la consommation, la directive a entièrement harmonisé le calcul de ce taux en fournissant une formule de calcul cohérente dans tous les États membres. La directive fournit dès lors un outil commun et comparable, hautement efficace et apportant une forte valeur ajoutée pour les consommateurs[16].

Informations précontractuelles: formulaire «informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs»

La directive oblige le prêteur à fournir au consommateur, avant que ce dernier ne soit lié par un contrat ou une offre de crédit, les informations nécessaires à la comparaison de différentes offres et à la prise d'une décision en connaissance de cause sur une éventuelle conclusion d'un contrat de crédit. Ces informations sont fournies au moyen du formulaire «informations

[13] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive

[14] Dans l'ensemble, les consommateurs sont bien informés sur les deux droits: 72 % d'entre eux sont au courant du droit de rétractation, et 82 % connaissent le droit de remboursement anticipé.

[15] Relativement peu de consommateurs ont rencontré des problèmes au moment d'exercer leur droit de rétractation; ils sont légèrement plus nombreux à avoir connu des difficultés en ce qui concerne le remboursement anticipé.

[16] 90 % des particuliers ayant répondu à la consultation publique ouverte ont estimé que le taux annuel effectif global a joué un rôle assez, voire très important dans leur décision.

européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs», qui inclut des informations essentielles telles que le type de crédit, le taux annuel effectif global, le nombre et la fréquence des paiements ainsi que le montant total dû.

Dans l'ensemble, les parties intéressées reconnaissent que le formulaire «informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs» a eu une incidence positive sur la protection des consommateurs en fournissant à ceux-ci des informations dans un format bien structuré et facile à comprendre[17]. En outre, le respect, par les fournisseurs de crédit, de la disposition relative aux informations précontractuelles est généralement élevé.

2.4 Insuffisances de la directive

L'évaluation a mis le doigt sur un certain nombre de problèmes qui se sont posés au cours de l'application de la directive. Ces problèmes sont dus à des insuffisances de la directive ainsi qu'aux tendances de l'environnement de crédit, et ont partiellement empêché la réalisation des objectifs de ladite directive.

Champ d'application

Les exclusions du champ d'application de la directive établies à l'article 2 de cette dernière sont importantes et couvrent certains prêts couramment utilisés, ainsi que des prêts pour lesquels il a été prouvé qu'ils entraînaient plus facilement un préjudice subi par le consommateur dans certaines circonstances, tels que les prêts à taux zéro, les prêts sur salaire, les contrats de crédit-bail n'imposant aucune obligation d'achat ou encore les contrats conclus avec des prêteurs sur gages.

En outre, la directive ne couvre pas l'intégralité du processus d'octroi de crédit, dont de nombreux aspects ne sont harmonisés que partiellement, voire pas du tout, dans l'ensemble de l'Union (par exemple, le contenu des bases de données sur le crédit), ce qui représente un obstacle considérable à la création d'un véritable marché intérieur du crédit à la consommation.

Définitions et termes peu clairs

La plupart des définitions de la directive sont toujours pertinentes au regard de la situation actuelle du marché. Toutefois, il existe une incertitude croissante au sujet des nouvelles formes de crédit qui sont apparues en ligne. L'article 2, paragraphe 2, de la directive ne mentionne pas explicitement ces nouvelles formes de crédit: par exemple, les prêts entre particuliers[18] n'apparaissent pas dans les exclusions du champ d'application de la directive (article 2, paragraphe 2), ce qui signifie que la directive devrait, en principe, couvrir ce type

[17] Près de deux tiers des organisations ayant répondu à la consultation publique ouverte ont estimé que le formulaire «informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs» était efficace. Si la majorité des autorités publiques (74 %) et des associations de consommateurs (65 %) ayant répondu à la consultation ont clairement indiqué que le formulaire «informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs» était efficace pour protéger les consommateurs, ce chiffre était à peine supérieur à la moitié (56 %) pour les représentants du secteur.

[18] Les prêts entre particuliers consistent en l'utilisation d'une plateforme électronique afin de mettre en relation des prêteurs/investisseurs avec des emprunteurs/émetteurs afin de fournir des prêts non garantis, y compris des crédits à la consommation.

de crédit. Toutefois, la définition de «prêteur» utilise les termes «dans le cadre de l'exercice de ses activités commerciales ou professionnelles», ce qui ne correspondrait pas forcément à la notion de prêt entre particuliers.

Une insécurité juridique découle également de la formulation imprécise de certaines dispositions de la directive, telles que celles relatives aux informations de base à inclure dans la publicité, aux informations précontractuelles et aux évaluations de la solvabilité, qui utilisent des termes tels qu'«un nombre suffisant d'informations» et «en temps utile», sans plus de précisions.

Obligations d'information et canaux de communication

S'il ne fait aucun doute que le formulaire «informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs» harmonisé fourni sous forme de tableau détaillé à l'annexe II de la directive semble efficace sur papier, le format et la longueur de ce formulaire ne sont pas adaptés aux technologies numériques mobiles modernes utilisées par de nombreux consommateurs. Dès lors, le but du formulaire «informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs», à savoir fournir des informations précontractuelles utiles, entraîne une obligation de divulgation d'informations difficilement consultables et compréhensibles pour le consommateur dans un environnement en ligne, et le formulaire perd donc tout son intérêt initial.

Un autre problème de transparence qui a été mis en lumière ces dix dernières années concerne les publicités pour le crédit à la consommation diffusées à la télévision et à la radio. Les dispositions de l'article 4 de la directive[19] ont pour conséquence que des informations importantes sont soit affichées pendant une très courte période de temps, soit prononcées très rapidement, sans laisser suffisamment de temps aux consommateurs pour les traiter et les mémoriser, d'où la difficulté pratique rencontrée pour faire en sorte que l'actuel article 4 de la directive soit efficace sur tous les types de médias.

Évaluation de la solvabilité et bases de données sur le crédit

L'article 8 de la directive prévoit une «obligation d'évaluer la solvabilité du consommateur» avant de lui accorder un crédit. Aux termes de cet article, le prêteur doit évaluer «la solvabilité du consommateur, à partir d'un nombre suffisant d'informations, fournies, le cas échéant, par ce dernier et, si nécessaire, en consultant la base de données appropriée», sans définir spécifiquement les informations à vérifier ni les conditions dans lesquelles le prêteur peut considérer le consommateur comme étant solvable. Les informations à vérifier et le processus de prise de décision sont définis au niveau des États membres, laissant ainsi à ceux-ci un large pouvoir discrétionnaire pour réglementer davantage les détails de l'évaluation de la solvabilité.

[19] L'article 4 exige que les informations de base soient fournies de façon claire, concise et visible, et énonce un certain nombre d'éléments d'information qui doivent être communiqués, dont le taux débiteur, le montant total du crédit et le taux annuel effectif global.

La majorité des États membres[20] ont établi des dispositions supplémentaires concernant l'évaluation de la solvabilité et l'accès aux bases de données, en définissant de manière plus approfondie la manière dont cette évaluation doit être réalisée et en imposant d'autres obligations aux prêteurs. La plupart des États membres qui sont allés au-delà de la simple obligation de vérifier la solvabilité d'un emprunteur ont énuméré les documents que les consommateurs devaient fournir pour l'évaluation de leur solvabilité[21].

La seule source de données mentionnée dans la directive pour l'évaluation de la solvabilité est constituée des bases de données sur le crédit qui existent dans les États membres et qui stockent des informations sur les crédits existants des consommateurs et leurs éventuels défauts de paiement. L'article 9 de la directive, concernant l'accès aux bases de données, impose à chaque État membre l'obligation de veiller à ce que les prêteurs des autres États membres aient accès aux bases de données utilisées sur son territoire. Toutefois, la directive ne contient aucune information au sujet de la manière dont cet accès doit être accordé, ce qui entraîne des différences entre les exigences d'accès établies par les différents États membres. Par ailleurs, les bases de données sur le crédit – et les informations qu'elles contiennent – diffèrent d'un État membre à l'autre: elles sont publiques ou privées, et contiennent des données positives (c'est-à-dire des données sur les éventuels crédits contractés par un individu) ou des données négatives (c'est-à-dire uniquement des données sur les défauts de paiement des crédits contractés), voire les deux.

Les différences de contenu de la base de données de chaque État membre compliquent la tâche du prêteur lorsque celui-ci effectue une opération transfrontalière.

En plus des différences dans la manière dont les États membres ont mis en œuvre les exigences générales des articles 8 et 9, certains États membres[22] ont imposé aux prêteurs une série d'obligations supplémentaires en ce qui concerne l'évaluation de la solvabilité, par exemple des règles interdisant aux prêteurs de résilier le contrat de crédit ou d'imposer des pénalités et des intérêts de retard lorsque l'évaluation de la solvabilité n'a pas été correctement réalisée.

Les dispositions actuelles de la directive ont ainsi donné lieu à une situation fragmentée en ce qui concerne les règles d'évaluation de la solvabilité et l'interopérabilité des bases de données, ce qui empêche un meilleur fonctionnement du marché intérieur du crédit à la consommation.

Application de la directive

L'article 23 de la directive dispose que les États membres doivent définir le régime de sanctions applicables en cas de violation des dispositions nationales transposant la directive et que ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Dans ce cadre, les États membres ont généralement établi des sanctions civiles et administratives pour les violations des dispositions nationales transposant la directive;

[20] BE, CZ, DK, ES, FI, HU, IT, LV, LT, NL, PL, RO, SI, SK, SE et UK.
[21] BE, DK, ES, FI, LV, PL, SK et UK.
[22] HU, IT, LT, NL et SI.

toutefois, certains ont prévu, en plus de ces sanctions civiles et administratives, la possibilité d'infliger des sanctions pénales. Il en résulte une forte disparité en ce qui concerne les types et les niveaux des sanctions auxquelles les autorités nationales ont recours au moment d'appliquer la directive. En outre, si une petite majorité d'États membres ne possèdent qu'un seul organe d'exécution responsable du respect de la directive, un grand nombre d'États membres ont désigné plusieurs organismes pour veiller à la bonne application des différents aspects de la directive; dans certains États membres, l'autorité compétente dépend du type de fournisseur de crédit (c'est-à-dire du fait que le prêteur soit ou non une banque)[23]. Le fait de disposer de plusieurs autorités compétentes dont les pouvoirs de sanctions varient et d'autorités compétentes en fonction du type d'opérateur a eu une incidence sur les conditions de concurrence équitables entre les différentes catégories de fournisseurs, ainsi que sur la cohérence des actions répressives.

3. Utilisation par les États membres des choix réglementaires prévus dans la directive

Les insuffisances de la directive soulignées ci-dessus ont également été exacerbées par les résultats des choix réglementaires effectués par les États membres concernant certains aspects de la directive. Si la directive exigeait l'élaboration d'un cadre juridique harmonisé spécifique pour protéger les consommateurs, qui n'existait pas dans de nombreux États membres au moment de son entrée en vigueur, les législateurs nationaux se sont vu accorder une certaine flexibilité pour neuf dispositions facultatives, et les États membres ont ainsi eu la possibilité de faire usage de certains choix réglementaires spécifiques.

Choix réglementaires visés à l'article 27, paragraphe 2, de la directive

Conformément à l'article 2, paragraphe 5, de la directive, les États membres peuvent décider d'appliquer partiellement la directive aux contrats de crédit conclus par les organisations créées dans l'intérêt commun de leurs membres[24]. Certains États membres ont fait usage de cette flexibilité[25].

Conformément à l'article 2, paragraphe 6, de la directive, les États membres peuvent décider de n'appliquer que certains articles de la directive aux situations dans lesquelles le consommateur est déjà en situation de défaut de paiement pour le contrat de crédit initial et les délais de paiement ou les modes de remboursement font l'objet d'un accord entre le prêteur et le consommateur. La majorité[26] des États membres ont fait usage de cette possibilité.

---

[23] Par exemple, les exigences en matière d'évaluation de la solvabilité découlant de la directive sont généralement appliquées par l'autorité de protection des consommateurs (pour tous les prêteurs en BE, EE, EL, FR, IS, LV et PL, les prêteurs autres que les banques au DK, SE et SI, et les autorités régionales en ES), par l'autorité de surveillance financière (pour tous les prêteurs en EE, FR, NL, PL et UK et les banques prêteuses au DK et en SE) ou par la banque centrale nationale (pour tous les prêteurs à CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO et SK et les banques prêteuses en ES et SI).

[24] La liste complète des critères à remplir est fournie à l'article 2, paragraphe 5, de la directive.

25 CY, IE, LT, LV, RO et UK.

26 BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI et SK

Selon l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive, la législation nationale peut exiger que le taux annuel effectif global soit inclus dans les publicités concernant les contrats de crédit qui n'indiquent pas un taux d'intérêt ou des chiffres concernant le coût du crédit pour le consommateur. Seul un nombre limité d'États membres[27] ont fait usage de la flexibilité prévue à l'article 4, paragraphe 1, de la directive.

Selon l'article 4, paragraphe 2, point c), et l'article 10, paragraphe 5, point f), de la directive, respectivement, les États membres peuvent prévoir que le taux annuel effectif global ne doit pas être inclus dans les informations fournies aux consommateurs au *stade de la publicité* et au *stade contractuel* pour les contrats de crédit prévoyant l'octroi de crédit sous la forme d'une facilité de découvert remboursable à la demande ou dans un délai maximal de trois mois. Un bon nombre d'États membres ont fait usage de la possibilité prévue à l'article 10, paragraphe 5, point f)[28], tandis qu'un nombre légèrement moins élevé d'États membres ont eu recours à l'option établie à l'article 4, paragraphe 2, point c)[29].

Plusieurs[30] États membres ont fait usage de la flexibilité prévue par l'article 6, paragraphe 2, de la directive, qui permet aux États membres d'exclure le taux annuel effectif global des *informations précontractuelles* dans le cas de contrats de crédit particuliers couverts par l'article 2, paragraphe 3 (facilités de découvert remboursables à la demande ou dans un délai de trois mois).

Selon l'article 10, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive, les États membres peuvent établir des règles concernant la validité de la conclusion des contrats de crédit qui sont conformes au droit de l'Union. Tous les États membres ont choisi d'inclure des règles supplémentaires concernant la validité de la conclusion des contrats de crédit.

L'article 14, paragraphe 2, de la directive concerne le droit de rétractation dans le cas d'un contrat de crédit lié. Il dispose que, dans le cas où la législation nationale au moment de l'entrée en vigueur de la directive dispose déjà qu'aucun fonds ne peut être mis à disposition du consommateur avant l'expiration d'un délai spécifique, les États membres peuvent exceptionnellement autoriser la réduction du délai de 14 jours calendrier prévu à l'article 14, paragraphe 1, de la directive pour le droit de rétractation à ce délai spécifique à la demande expresse du consommateur. L'article 14, paragraphe 2, de la directive a été peu utilisé par les États membres[31], compte tenu de la haute spécificité de ses applications.

L'article 16 de la directive porte sur le remboursement anticipé, par le consommateur, des obligations qui lui incombent en vertu du contrat de crédit, et sur la possibilité pour le prêteur d'être indemnisé L'article 16, paragraphe 4, de la directive permet aux États membres de décider que les prêteurs n'ont droit à une indemnité en cas de remboursement anticipé que si

27 CY, HU, SE, UK

[28] Les États membres qui ont choisi de ne pas inclure le taux annuel effectif global au stade contractuel sont les suivants: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK et UK.

[29] Les États membres qui ont choisi de ne pas inclure le taux annuel effectif global au stade de la publicité sont les suivants: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL et UK.

[30] DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK et UK.

[31] FR, RO et SI.

le montant du remboursement anticipé dépasse un seuil défini par la législation nationale [qui ne peut dépasser 10 000 EUR au cours d'une période de 12 mois; voir article 16, paragraphe 4, point a)] et qu'ils peuvent exceptionnellement exiger une indemnité supérieure s'ils peuvent prouver que le préjudice qu'ils ont subi dépasse le montant de l'indemnité normale [article 16, paragraphe 4, point b)]. Un grand nombre d'États membres[32] ont, de fait, établi un seuil au-delà duquel le prêteur peut réclamer une indemnité [article 16, paragraphe 4, point a)]. En ce qui concerne l'article 16, paragraphe 4, point b), de la directive, un certain nombre d'États membres[33] ont choisi de légiférer également dans le cas où le prêteur peut prouver qu'il a subi un préjudice du fait du remboursement anticipé qui dépasse les seuils fixés à l'article 16, paragraphe 2, de la directive[34].

Autres choix réglementaires des États membres, notamment concernant le champ d'application

Certains États membres sont allés au-delà de la directive, en abordant des domaines non couverts par cette dernière et pour lesquels la règle d'harmonisation complète établie par la directive ne s'applique pas. La limitation du champ d'application de la directive a poussé les États membres à élargir le champ d'application de leurs législations respectives afin de couvrir davantage de types de contrats de crédit. À l'exception de deux d'entre eux[35], tous les États membres ont adopté des mesures dépassant les exigences de la directive. Certains ont élargi le champ d'application de la directive (ou certaines de ces dispositions) aux crédits à la consommation non couverts, ou pas entièrement couverts, par la directive (crédits inférieurs à 200 EUR[36] ou supérieurs à 75 000 EUR[37]), ou aux contrats de crédit-bail[38], aux facilités de découvert[39], aux crédits renouvelables[40], aux crédits hypothécaires[41], aux crédits à taux zéro[42] et aux contrats avec des prêteurs à gages[43].

Par ailleurs, certaines dispositions de la directive, si elles établissent des objectifs clairs, ne précisent pas le résultat exact à atteindre, et celui-ci reste donc quelque peu ambigu (par exemple l'article relatif à l'évaluation de la solvabilité, dont il est question ci-dessus).

Effets des choix réglementaires

L'effet combiné des choix réglementaires réalisés dans les domaines prévus par la directive ou rendus nécessaires par un manque de précisions dans cette dernière a donné lieu à un cadre réglementaire fragmenté s'agissant d'un certain nombre d'aspects du crédit à la

[32] AT, CY, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, SI, SK et UK.
[33] BG, CY, DK, ES, LT, LU, MT, NL et UK.
[34] Voir tableau 3 à la page 38 de l'étude d'évaluation, qui fournit une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la directive: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en
[35] CY et EL.
[36] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT et SK.
[37] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT et RO.
[38] AT, EE, HU, IT, FI, FR, PT et UK.
[39] AT, BE, FI, PT et FR.
[40] FI, NL, FR et IT.
[41] BG, CZ, HR, HU, RO, SI et SK.
[42] BE et UK.
[43] BE.

consommation. Cela modifie la portée de la protection des consommateurs et affecte également l'intégrité du marché intérieur du crédit à la consommation, puisque ces choix réglementaires limitent les opérations transfrontalières des prêteurs.

4. Seuils et taux effectifs globaux

L'article 27, paragraphe 2, de la directive impose à la Commission d'entreprendre tous les cinq ans une révision des seuils prévus dans la législation et des taux utilisés pour calculer l'indemnité payable en cas de remboursement anticipé.

Seuils établis dans la directive et ses annexes

Comme mentionné ci-dessus, l'article 2, paragraphe 2, point c), de la directive dispose que les contrats de crédit portant sur un montant inférieur à 200 EUR ou supérieur à 75 000 EUR[44] ne relèvent pas de son champ d'application. Il semble exister un consensus général[45] sur le fait que ces seuils affectent l'efficacité et la pertinence de la directive. Les contrats de crédit présentant un risque élevé, qui entraîne souvent un préjudice subi par le consommateur, sont généralement d'un montant inférieur à 200 EUR et ne sont donc pas couverts par la directive. Pour y remédier, un grand nombre d'États membres[46] ont décidé, au moment de transposer la directive, d'élargir le champ d'application aux contrats de crédit dont le montant est inférieur à 200 EUR.

Si la limite supérieure de 75 000 EUR semble poser moins de risque du point de vue de la protection des consommateurs ou du marché intérieur, un certain nombre d'États membres[47] ont également élargi la portée de la directive (ou de certaines de ses dispositions) aux contrats de crédit d'un montant supérieur à 75 000 EUR.

Les seuils ont été fixés au moment de l'adoption de la directive, c'est-à-dire en 2008. Ils reflètent donc les circonstances économiques de cette époque. Si elles étaient calculées sur la base des niveaux de prix actuels, en utilisant le déflateur standard du PIB, les valeurs correspondantes des limites inférieure et supérieure seraient approximativement et respectivement de 235 EUR et 87 380 EUR[48].

Au vu de ce qui précède, on pourrait, lors de la révision prévue de la directive, examiner s'il serait justifié d'ajuster ou de supprimer les seuils[49].

---

[44] La directive s'applique également aux contrats de crédit non garantis d'un montant supérieur à 75 000 EUR qui sont destinés à la rénovation d'un bien immeuble résidentiel.

[45] Selon les consultations de parties intéressées effectuées en 2019, plus de 90 % des associations de consommateurs ont affirmé que les seuils actuels n'étaient plus appropriés, un constat partagé par 80 % des autorités des États membres. Parmi les fournisseurs de crédit, 30 % jugeaient le champ d'application inadéquat et indiquaient que la limite inférieure constituait un problème particulier.

[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT et SK.

[47] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT et RO.

[48] Sur la base du déflateur du PIB disponible à l'adresse suivante https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=teina110&plugin=1, 200 EUR de l'économie de 2008 correspondent approximativement à 235 EUR de l'économie de 2020. De même, 75 000 EUR en 2008 correspondent à environ 87 380 EUR actuellement.

[49] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12465-Consumer-Credit-Agreement-review-of-EU-rules

La directive contient un autre seuil, établi à la partie II (*Hypothèses supplémentaires nécessaires au calcul du taux annuel effectif global*) de l'annexe I. L'annexe I, partie II, point h), dispose que dans le cas où les parties au contrat de crédit ne se sont pas mises d'accord sur le plafond de celui-ci, le plafond supposé pour le calcul du taux annuel effectif global sera fixé à 1 500 EUR. L'annexe I a fait l'objet d'une modification législative[50] destinée à moderniser les hypothèses utilisées pour calculer le taux annuel effectif global. Toutefois, le plafond n'a pas été modifié, et les analyses réalisées lors de l'évaluation de la directive en 2019 n'ont pas mis au jour de raisons valables de le modifier.

Taux utilisés pour le calcul de l'indemnité payable en cas de remboursement anticipé

La directive établit également des seuils à l'article 16; ceux-ci concernent l'indemnité à laquelle les prêteurs ont droit en cas de remboursement anticipé. Le seuil prévu correspond à 1 % du montant du crédit faisant l'objet du remboursement anticipé, réduit à 0,5 % si le délai entre le remboursement anticipé et la résiliation du contrat de crédit prévue dans ce dernier ne dépasse pas un an. Ni le rapport de 2014 sur la directive[51] ni la récente étude n'ont mis au jour le moindre problème concernant ce seuil, et celui-ci est donc toujours considéré comme étant en adéquation avec les besoins du marché du crédit à la consommation.

5. Conclusions et perspectives

La principale constatation de l'évaluation de la directive est que ses deux objectifs, à savoir assurer des niveaux élevés de protection des consommateurs et favoriser le développement d'un marché unique du crédit, ont été partiellement atteints et sont toujours pertinents. Les droits de rétractation et de remboursement anticipé, ainsi que l'introduction de formats d'information standardisés, ont contribué à la fourniture d'un niveau standard de protection des consommateurs au niveau de l'Union, en réduisant ainsi le préjudice subi par le consommateur tout en améliorant la protection de ce dernier et en garantissant des conditions de concurrence équitables entre les fournisseurs de toute l'Union.

En outre, la numérisation rapide et l'innovation en matière de produits, ainsi que l'évolution des préférences des consommateurs au cours des dix dernières années, posent des problèmes pour le cadre juridique régissant le crédit à la consommation fondé sur la directive. Si les prescriptions strictes relatives aux formats de la divulgation des informations établies il y a dix ans ont amélioré la transparence lors des phases précontractuelles, qui se déroulaient alors au format papier, elles ne maximisent pas nécessairement les bénéfices pour les consommateurs aujourd'hui, dans un environnement de plus en plus numérique, et lorsque les consommateurs préfèrent un processus d'octroi de crédit simple et rapide. Cet environnement de plus en plus numérique a lui-même encouragé la conception de nouveaux produits, dont certains peuvent présenter de nouveaux risques contre lesquels la directive n'offre pas de protection efficace.

[50] Directive 2011/90/UE de la Commission du 14 novembre 2011 modifiant l'annexe I, partie II, de la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil énonçant les hypothèses supplémentaires nécessaires au calcul du taux annuel effectif global.

[51] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive 2008/48/CE relative aux contrats de crédit aux consommateurs, Bruxelles, 14.5.2014. COM(2014) 259 final.

Ces constatations montrent qu'il pourrait être nécessaire de réviser certaines dispositions de la directive, en particulier celles relatives au champ d'application et au processus d'octroi de crédit (y compris les informations précontractuelles et l'évaluation de la solvabilité). Cette révision pourrait également constituer une occasion d'envisager des mesures pour remédier à d'autres insuffisances, par exemple en améliorant les définitions.

Enfin, si la plupart des seuils et taux inclus dans la directive ne semblent pas nécessiter de modification, il semble exister un large consensus entre les parties prenantes sur l'opportunité de revoir les seuils de 200 EUR et de 75 000 EUR relatifs au champ d'application de la directive.

La Commission inclura ces considérations dans la révision de la directive qui avait déjà été annoncée pour le deuxième trimestre de 2021 dans le remaniement du programme de travail de la Commission pour 2020, adopté le 28 mai 2020[52].

[52] Disponible ici: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF