BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSYSTÈME

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 26 avril 2013

sur un registre du crédit aux consommateurs

(CON/2013/29)

Introduction et fondement juridique

Le 5 avril 2013, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du ministère français de l'Économie et des Finances portant sur un projet de loi relatif au crédit à la consommation (ci-après « le projet de loi »).

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 ainsi que de l'article 2, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation[1] étant donné que le projet de loi a trait à la Banque de France. 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. Objet du projet de loi

1.1 Le projet de loi porte sur le crédit à la consommation et notamment sur la création d'un nouveau registre du crédit aux consommateurs nommé « registre national des crédits aux particuliers » (ci-après le « registre ») qui sera géré par la Banque de France. Il vise à prévenir le surendettement des personnes physiques et à fournir aux établissements de crédit des informations permettant d'apprécier la solvabilité des personnes sollicitant un crédit. Les prêts accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels seront enregistrés dans le registre. Sont concernés les crédits à la consommation et les crédits immobiliers. Le registre enregistrera également les incidents de paiements liés à ces prêts ainsi que les informations sur les situations de surendettement.

1.2 Le projet de loi prévoit que les établissements de crédit sont tenus d'alimenter le registre avec les informations pertinentes et de consulter le registre avant d'accorder un crédit. Les commissions de surendettement et les greffes des tribunaux sont tenus de déclarer à la Banque de France les informations relatives aux situations de surendettement.

1 JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

1.3 Le projet de loi prévoit également des dispositions concernant la conservation et la radiation des informations contenues dans le registre. La Banque de France et les établissements de crédit seront habilités à collecter, utiliser et conserver le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques jusqu'au refus de la demande de crédit ou jusqu'à la création d'un identifiant spécifique par la Banque de France. La Banque de France sera déliée du secret professionnel s'agissant de la diffusion aux établissements de crédit, aux commissions de surendettement ainsi qu'aux greffes des tribunaux, des informations contenues dans le registre sur les personnes identifiables. Il est interdit à la Banque de France, aux établissements de crédit, aux commissions de surendettement et aux greffes des tribunaux de remettre à quiconque des informations contenues dans le registre, sous peine de sanctions pénales. Cette interdiction ne s'applique pas aux intéressés, lesquels exercent leur droit d'accès aux informations les concernant[2], aux agents de l'Autorité de contrôle prudentiel, de la Banque de France et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, et le cas échéant, aux établissements de crédit ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne autre que la France lorsqu'ils sont sollicités pour l'octroi d'un crédit par une personne physique résidant en France.

1.4 La collecte des informations contenues dans le registre par une entité autre que la Banque de France et autre que les entités spécifiquement visées dans le projet de loi, est sanctionnée. La violation de l'obligation de consulter le registre et de communiquer les informations pertinentes est également sanctionnée.

1.5 Le projet de loi prévoit aussi la suppression du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, qui est géré par la Banque de France et qui contient des informations sur l'ouverture et le traitement des dossiers de surendettement, et sur les incidents de remboursement de prêts. D'autres dispositions portent sur l'entrée en vigueur différée et les mesures transitoires. Le registre doit être opérationnel à une date précisée par décret et au plus tard deux ans à compter de sa publication.

2. Observations générales

Le nouveau registre du crédit aux consommateurs contribuera à l'amélioration de la gestion du risque de crédit des établissements financiers ainsi qu'à celle de l'évaluation du risque pour le secteur financier dans son ensemble. Il sera également avantageux pour l'exercice du contrôle prudentiel par l'Autorité de contrôle prudentiel.

3. Interdiction du financement monétaire

En l'absence de toute disposition relative au financement de la nouvelle mission confiée à la Banque de France en vertu du projet de loi, la BCE souligne qu'il est important d'assurer le respect de l'interdiction du financement monétaire visée à l'article 123, paragraphe 1, du traité. Cette interdiction vise à empêcher

2 Loi n°78-17 du 6 janvier 1978.

que les banques centrales n'accordent des découverts ou tout autre type de crédit au secteur public, par exemple, tout financement des obligations du secteur public à l'égard de tiers. La BCE relève que la nouvelle mission confiée à la Banque de France en vertu de cette modification n'est pas une mission de banque centrale dans le contexte français. Au contraire, la BCE comprend que la nouvelle mission confiée à la Banque de France est liée à une mission de l'État et est effectuée dans l'intérêt de l'État français. Par conséquent, si une telle mission doit être confiée à la Banque de France, il faut que celle-ci soit rémunérée de manière appropriée et préalable, afin d'assurer le respect de l'interdiction du financement monétaire[3].

4. Indépendance de banque centrale

Le financement du fonctionnement et de la maintenance du registre doit être conforme au principe de l'indépendance de banque centrale, en vertu duquel une banque centrale nationale (BCN) doit disposer de moyens suffisants pour accomplir non seulement ses missions liées au SEBC, mais également ses missions nationales, par exemple le financement de sa gestion et de ses propres opérations[4]. Ainsi qu'observé dans de précédents avis de la BCE[5], lorsque de nouvelles missions qui ne concernent pas les missions relatives au SEBC sont attribuées, par exemple dans le domaine de la protection des consommateurs, des ressources humaines et financières doivent également être allouées de manière à ce que les nouvelles missions puissent être effectuées sans porter atteinte à la capacité opérationnelle des BCN d'exécuter leurs missions liées au SEBC. Ces exigences d'indépendance financière seraient satisfaites si, ainsi que l'indique le ministre de l'Économie et des Finances[6], le coût de mise en place et de fonctionnement du registre est couvert par le biais du paiement des consultations du registre par les établissements de crédit.

5. Informations contenues dans le registre

5.1 La BCE note que les registres centraux du crédit nationaux fournissent des informations complémentaires utiles aux autorités de supervision en matière de concentration du crédit. Les informations contenues dans les registres centraux du crédit nationaux facilitent le processus analytique en permettant de déceler rapidement les établissements potentiellement fragiles qui sont supervisés, ainsi qu'énoncé dans le protocole d'accord sur l'échange d'informations entre registres centraux du crédit nationaux en vue de leur transmission aux institutions déclarantes[7].

5.2 Le projet de loi contient une interdiction générale de transmission des informations contenues dans le registre et prévoit un nombre limité d'exceptions. La BCE recommande que les exceptions[8]

---

3 Voir l'avis CON/2011/30 de la BCE, point 2.1. Tous les avis de la BCE sont publiés sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu.

4 Voir le rapport sur la convergence de la BCE de 2012, p. 25 ; voir également l'avis CON/2013/20, point 2.2.

5 Voir par exemple l'avis CON/2012/74 de la BCE, point 4.

6 Voir la lettre du ministre de l'Économie et des Finances au président de la BCE, datée du 3 avril 2013, sollicitant l'avis de la BCE sur le projet de loi.

7 Disponible en anglais sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu.

8 Nouvel article L.333-15 du code de la consommation.

soient élargies afin d'inclure une référence générale aux « autorités compétentes » telles que définies dans la directive 2006/48/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice[9], aux BCN gérant des registres centraux du crédit nationaux, afin de s'assurer que ces données peuvent être échangées dans le cadre des dispositions prévues dans le protocole d'accord.Ce protocole d'accord institue un cadre pour l'échange régulier d'informations entre registres centraux du crédit nationaux et permet aux institutions déclarantes d'obtenir une vue d'ensemble plus complète de l'endettement d'un emprunteur au delà des frontières nationales.

5.3 La BCE considère qu'il serait utile de distinguer entre la conservation d'informations personnalisées et non personnalisée ainsi que recommandé par la Banque mondiale dans son rapport intitulé « *General Principles for Credit Reporting* » (Principes généraux de déclaration en matière de crédits)[10]. En outre, la BCE recommande que les informations contenues dans le registre ne soient pas immédiatement supprimées après que le remboursement a été effectué en totalité, étant donné qu'elles constituent des informations positives sur les emprunteurs et sur leur capacité et leur volonté de rembourser leurs emprunts. Ces informations positives devraient être conservées sur une période plus longue que celle qui s'applique aux informations négatives.

Le présent avis sera publié sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 26 avril 2013.

[signé]

Le président de la BCE

Mario DRAGHI

9 Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, JO L 177 du 30.6.2006, p. 1.

10 Voir les points 62 et 117 du rapport, disponible sur le site internet de la Banque mondiale à l'adresse suivante : http://web.worldbank.org.