COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.5.2021
COM(2021) 229 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le réexamen de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le réexamen de la directive nº 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 4

2. ÉVALUATION DE L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE SUR LE CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE 4

2.1 Incidence sur la protection des consommateurs 5

Confiance et satisfaction des consommateurs à l'égard des prêts hypothécaires **5**

Efficacité des règles en matière de publicité et d'informations précontractuelles **5**

Période de réflexion et/ou de rétractation **6**

Vente groupée et vente liée **7**

Évaluation de la solvabilité **7**

Niveau de connaissances et de compétences du personnel **8**

Prêts en monnaie étrangère **8**

Droit à rembourser de manière anticipée **8**

Retards de paiement et saisie **9**

Cession des crédits à un tiers **9**

Nouveaux droits postcontractuels **10**

Conclusion sur les aspects relatifs à la protection des consommateurs **10**

2.2 Incidence sur le marché unique 11

Champ d'application de la directive **12**

Accès aux bases de données sur le crédit **13**

Mobilité des clients/changement de prêteur **13**

Passeport de l'UE pour les intermédiaires de crédit **14**

Activité de crédit hypothécaire des prêteurs autres que des établissements de crédit **15**

Mise en œuvre **16**

Conclusion sur les aspects relatifs au marché unique **16**

2.3 Incidence sur la stabilité financière 17

Conclusion sur les aspects relatifs à la stabilité financière **18**

3. SURVEILLANCE DES REGISTRES DE CRÉDIT 19

4. CONCLUSIONS..... 19

ABRÉVIATIONS

TAEG	Taux annuel effectif global
BCE	Banque centrale européenne
ABE	Autorité bancaire européenne
FISE	Fiche d'information standardisée européenne
UE	Union européenne
ANC	Autorité nationale compétente
DCC	Directive sur le crédit aux consommateurs (directive 2008/48/CE)
CRA	Sociétés d'information financière sur le crédit
DG FISMA	Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux
FIN-NET	Réseau européen pour la résolution extrajudiciaire des litiges dans le secteur des services financiers
Fintech	Technologies financières
RGPD	Règlement général sur la protection des données [règlement (UE) 2016/679]
GEGRFS	Groupe d'experts gouvernementaux sur les services financiers de détail
EM	États membres
PNP	Prêt non performant

1. INTRODUCTION

La directive sur le crédit hypothécaire[1] (DCH) a été adoptée le 4 février 2014 dans le cadre des efforts déployés par l'UE pour créer un marché unique des crédits hypothécaires, et dans le contexte de la crise financière mondiale.

Les États membres étaient tenus de transposer les dispositions de cette directive dans leur droit national au plus tard le 21 mars 2016. Toutefois, seuls huit États membres avaient transposé la directive à l'expiration de ce délai. Le dernier État membre a transposé la directive dans le droit national en juin 2019.

Le présent rapport a été élaboré en vertu de l'article 44 de la directive, qui impose à la Commission d'examiner l'efficacité et la pertinence des dispositions relatives aux consommateurs et au marché intérieur, en mettant l'accent sur l'expérience acquise dans l'application de la directive. Une étude lancée par la Commission sur l'évaluation de la directive[2] (ci-après l'«étude RPA») a servi de base au présent rapport. En outre, et conformément à l'article 45 de la DCH, le rapport examine la nécessité de surveiller les registres de crédit. En ce qui concerne l'obligation prévue à l'article 45 de la DCH de présenter un rapport complet évaluant les défis au sens large que constitue le surendettement privé directement lié aux activités de crédit, la Commission s'en acquittera à un stade ultérieur en tenant compte en particulier de l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur les consommateurs.

Lors de l'élaboration du présent rapport, la Commission a rencontré un certain nombre de problèmes en ce qui concerne la collecte de données, provenant principalement du peu de temps écoulé depuis l'entrée en application de la directive, de difficultés d'accès aux registres nationaux des intermédiaires de crédit ainsi que de la crise de la COVID-19, qui a coïncidé avec la phase de collecte des données de l'étude RPA.

Le présent rapport alimentera les phases suivantes, au cours desquelles la Commission procédera à une évaluation fondée sur des éléments probants supplémentaires recueillis dans le cadre d'une consultation publique spécifique, ainsi qu'à une analyse d'impact, en vue de prendre une décision relative aux prochaines initiatives (législatives ou non) concernant la directive.

2. ÉVALUATION DE L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE SUR LE CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE

La DCH visait à créer, «*pour les consommateurs, les prêteurs et les intermédiaires de crédit, un marché unique efficient, concurrentiel et offrant un niveau élevé de protection, en favorisant la confiance des consommateurs, la mobilité des clients et l'activité internationale des prêteurs et des intermédiaires de crédit et en créant des conditions de concurrence*

[1] Directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) nº 1093/2010 (JO L 60 du 28.2.2014, p. 34) (DCH).

[2] Étude intitulée «*Evaluation of the Mortgage Credit Directive*» (Évaluation de la directive sur le crédit hypothécaire), réalisée par Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, disponible à l'adresse https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1

égales»[3]. Elle avait également pour but de «*garantir l'égalité des conditions de concurrence entre les prêteurs et de promouvoir la stabilité financière*»[4].

La section suivante évalue donc la façon dont la DCH a contribué à assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, à développer un marché unique des crédits hypothécaires et à promouvoir la stabilité financière.

2.1 Incidence sur la protection des consommateurs

Pour évaluer l'incidence de la directive sur le niveau de protection des consommateurs[5], il est nécessaire d'examiner comment elle a contribué à accroître la confiance et la satisfaction des consommateurs à l'égard des crédits hypothécaires et d'étudier l'efficacité des règles en matière de publicité et d'informations précontractuelles. L'évaluation a notamment porté sur le taux annuel effectif global (TAEG), la vente liée et la vente groupée, l'évaluation de la solvabilité, les connaissances et les compétences du personnel, les prêts en monnaie étrangère, le droit de réflexion/de rétractation, le remboursement anticipé, les retards de paiement et la saisie.

Confiance et satisfaction des consommateurs à l'égard des prêts hypothécaires

Les résultats de l'édition 2018 du tableau de bord des marchés de consommation de l'UE[6] montrent que, depuis l'entrée en vigueur de la DCH, la satisfaction des consommateurs à l'égard des prêts hypothécaires s'est améliorée, passant d'une note de 6,6/10 en 2014 à 7,3/10 en 2018. De même, la confiance dans le marché du crédit hypothécaire a augmenté (passant d'une note de 6/10 en 2014 à 6,8/10 en 2018).

Le tableau de bord des marchés de consommation de l'UE de 2018 indique que la mise en œuvre de la DCH a probablement contribué à améliorer l'appréciation du marché du crédit hypothécaire parce qu'elle a apporté aux consommateurs des informations détaillées sur les conditions du prêt hypothécaire accordé et l'accès au remboursement anticipé. Néanmoins, il est possible que les résultats du tableau de bord de 2018 ne rendent pas pleinement compte des effets de la directive, celle-ci ayant été transposée tardivement dans de nombreux États membres. En outre, ils ne permettent pas de faire la distinction entre les consommateurs qui ont conclu un contrat de crédit hypothécaire en 2017-2018 et ceux qui ont conclu des contrats de crédit hypothécaire avant cette date.

Efficacité des règles en matière de publicité et d'informations précontractuelles

Les consommateurs se trouvent souvent dans une position plus faible que les prestataires de services en ce qui concerne l'accès aux informations pertinentes sur les produits et services. Ce phénomène est souvent exacerbé par des facteurs comportementaux tels que des biais cognitifs liés à des erreurs systématiques dans le traitement et l'interprétation des informations qui influencent les décisions des consommateurs. La DCH a cherché à remédier

[3] Point 1 de l'exposé des motifs de la proposition de la Commission pour une directive sur les contrats de crédit hypothécaire.
[4] Voir considérant 75 de la DCH.
[5] La directive ne s'applique qu'aux contrats de crédit hypothécaire conclus à partir du 21 mars 2016 (voir article 43, paragraphe 1).
[6] Voir à l'adresse https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

à cette situation en veillant à ce que les consommateurs reçoivent des informations appropriées leur permettant de prendre des décisions en connaissance de cause. Les dispositions relatives à la publicité et aux informations précontractuelles jouent un rôle déterminant à cet égard.

En ce qui concerne la publicité, la directive a contribué à prévenir les pratiques publicitaires déloyales et trompeuses, notamment au moyen de ses articles 10 et 11. Selon l'étude RPA, la plupart des consommateurs estiment que les publicités pour des crédits hypothécaires sont impartiales, claires et non trompeuses. Toutefois, certains éléments indiquent que les exigences en matière de publicité pourraient ne pas être adaptées au monde numérique, les prêteurs évoquant des difficultés à respecter les exigences en matière d'information dans le cadre de la publicité en ligne.

La directive (article 14) impose de fournir, notamment au moyen de la fiche européenne d'information standardisée (FISE), des informations gratuites, précontractuelles et personnalisées aux consommateurs, y compris le taux annuel effectif global (TAEG). L'évaluation montre que cela a été bénéfique aux consommateurs, en particulier le fait de recevoir de meilleures informations précontractuelles dans un format normalisé[7] grâce à la FISE et le calcul du TAEG. Les informations sur le TAEG se sont révélées importantes pour permettre aux consommateurs de comparer les offres, les données montrant toutefois que peu de consommateurs comprennent parfaitement ce que signifie le TAEG[8]. De plus, bien que les informations fournies dans la FISE soient considérées comme importantes pour permettre aux consommateurs de prendre une décision en connaissance de cause, ces derniers semblent souvent être surchargés d'informations, qu'ils ne lisent pas ou ne comprennent pas, ce qui rend plus difficile la comparaison des produits. La FISE semble en outre ne pas toujours être fournie en temps utile, de sorte que les consommateurs ne sont pas en mesure de faire jouer la concurrence (par exemple, ils ne reçoivent les informations qu'au moment de la réception de l'offre finale), et elle n'est pas bien adaptée aux appareils électroniques (par exemple les smartphones) ou à la fourniture d'informations sous forme numérique. L'étude RPA indique également qu'il arrive que les informations précontractuelles ne soient pas toujours fournies gratuitement aux consommateurs.

Période de réflexion et/ou de rétractation

À la suite de la transposition de la directive, la législation des États membres accorde désormais aux consommateurs un délai de réflexion, de rétractation ou les deux, dont ils ne disposaient pas toujours auparavant. La plupart des États membres ont choisi d'accorder un délai de réflexion plutôt qu'un délai de rétractation. Malgré cela, la proportion de consommateurs ayant le sentiment de disposer d'un délai de réflexion suffisant a diminué (par rapport à la situation antérieure à la mise en œuvre de la directive).

En revanche, parmi les consommateurs auxquels un droit de rétractation a été accordé, la proportion de ceux qui estiment qu'un délai suffisant pour retirer leur demande leur a été accordé a augmenté par rapport à avant la mise en œuvre de la directive. La directive semble avoir été efficace à cet égard, même si, dans la pratique, la plupart des consommateurs ne se

[7] L'édition 2018 du tableau de bord des marchés de consommation de l'UE montre qu'après l'entrée en vigueur de la DCH, la «comparabilité» s'est améliorée sur le marché hypothécaire.

[8] Les consommateurs n'ont souvent pas conscience que pour pouvoir comparer les TAEG, il faut comparer des prêts hypothécaires de même durée et de même type (voir l'étude RPA).

rétractent pas de leurs contrats hypothécaires. Certains consommateurs qui ont tenté de se rétracter de leur contrat hypothécaire ont rencontré plusieurs difficultés.

Vente groupée et vente liée

Bien que les données recueillies montrent une légère diminution de la proportion de consommateurs tenus d'acheter des services liés supplémentaires, ces pratiques perdurent, en particulier chez les intermédiaires de crédit pour les produits d'assurance[9]. La mesure dans laquelle ces pratiques de vente liée correspondent aux exceptions prévues à l'article 12 est incertaine[10]. Dans ce contexte, le droit de la concurrence de l'UE peut également s'appliquer.

Évaluation de la solvabilité

L'obligation pour les prêteurs de procéder à une évaluation de la solvabilité (articles 18 et 20 de la DCH) et de n'accorder le crédit au consommateur que si le résultat de l'évaluation est positif[11] semble être l'une des dispositions les plus efficaces en matière de protection des consommateurs, car elle empêche les prêteurs d'accorder un crédit aux consommateurs qui ne sont pas en mesure de le rembourser[12]. Le fait que, ces dernières années, les retards de paiement sur les crédits hypothécaires semblent avoir diminué constitue peut-être un premier signe que ces dispositions commencent à produire un effet positif. Néanmoins, compte tenu du délai entre l'octroi d'un crédit et le moment où le consommateur se trouve en difficulté financière, il ne sera peut-être possible d'évaluer pleinement l'efficacité réelle de ces dispositions qu'à un stade ultérieur. Quoi qu'il en soit, il existe un certain degré d'incertitude quant à la possibilité d'appliquer ces dispositions aux consommateurs qui sont solidairement responsables du remboursement d'un prêt, étant donné que la DCH ne fait référence qu'à l'évaluation de la solvabilité d'un consommateur individuel. Le marché du crédit a par ailleurs connu une évolution récente vers l'utilisation de mégadonnées («big data») et de l'apprentissage automatique pour créer des services sur mesure, basés notamment sur des évaluations accélérées de la solvabilité (principalement dans le contexte du crédit aux consommateurs)[13]. Ces technologies pourraient permettre aux consommateurs d'obtenir un prêt hypothécaire plus facilement et à moindre coût, et améliorer parallèlement la capacité des prêteurs à évaluer les risques, par exemple au moyen d'analyses de la solvabilité reposant sur des algorithmes. Cependant, elles comportent également de nouveaux risques en ce qui concerne les données utilisées (par exemple, les données des médias sociaux), la manière dont les informations sont fournies et l'offre conçue (pour accélérer la décision d'achat des consommateurs), ainsi que le ciblage des consommateurs et la personnalisation (en particulier pour ce qui est de la transparence des décisions découlant d'évaluations de la solvabilité reposant sur des algorithmes)[14]. Ces questions sont également couvertes par la récente

[9] Comme l'ont révélé les enquêtes mystères réalisées dans l'étude RPA.

[10] Le premier arrêt de la Cour sur la DCH (affaire C-778/18, Association française des usagers de banques) concernait une législation nationale et la question des pratiques de vente liée.

[11] Voir article 18, paragraphe 5, point a), de la DCH.

[12] Voir étude RPA. En 2009, seuls dix États membres étaient dotés d'une législation interdisant l'octroi d'un crédit à des consommateurs incapables de le rembourser. Voir London Economics, «Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit» *(Étude sur les coûts et les avantages des différentes options de politique en matière de crédit hypothécaire)*.

[13] Voir étude du CML (2017): Digital change and Mortgage Borrowers *(changement numérique et emprunteurs hypothécaires)* The Council of Mortgage Lenders, pages 9 et 10. Les conclusions pour le Royaume-Uni sont transposables à l'UE.

[14] Commission européenne (2019): Étude comportementale sur la numérisation de la commercialisation et de la vente à distance de services financiers de détail, non encore publiée.

proposition de la Commission d'un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées en matière d'intelligence artificielle (règlement sur l'intelligence artificielle).

En réponse au changement climatique et afin de promouvoir des pratiques durables, le concept de «crédits hypothécaires économes en énergie» a gagné en importance ces dernières années. Des recherches récentes ont montré qu'entre les performances de remboursement des détenteurs de prêts hypothécaires et l'efficacité énergétique de leurs biens immobiliers, il pourrait y avoir une corrélation indiquant que le risque de défaut de ce type de crédits hypothécaires serait moindre. Des recherches plus approfondies sur ce sujet sont en cours à différents niveaux[15].

Niveau de connaissances et de compétences du personnel

Les résultats de l'étude RPA indiquent qu'il est possible que les exigences de la DCH en matière de niveau de connaissances et de compétences du personnel (article 9 et annexe III) aient entraîné une augmentation du niveau de compétence du personnel des prêteurs, contribuant ainsi à un niveau plus élevé de professionnalisme. La plupart des consommateurs interrogés estiment que le personnel employé par les prêteurs et les intermédiaires de crédit dispose d'un niveau de connaissances et de compétences adéquat. Les parties prenantes du secteur ont indiqué que la directive avait entraîné une augmentation des coûts de formation. Dans ce contexte, il a été noté que les prêteurs s'appuient de plus en plus sur des robots-conseillers.

Prêts en monnaie étrangère

L'article 23 de la directive, relatif aux prêts en monnaie étrangère, impose aux États membres de veiller à ce que les consommateurs aient le droit de convertir le contrat de crédit dans une autre monnaie dans des conditions déterminées ou, si d'autres modalités sont prévues, de limiter le risque de change auquel le consommateur est exposé. Ces règles visent à empêcher que les consommateurs subissent un préjudice important, ainsi que cela est arrivé par le passé lorsque la monnaie étrangère dans laquelle des prêts avaient été accordés s'est appréciée[16].

Les données recueillies montrent que les règles de la DCH ont été efficaces pour empêcher les consommateurs d'être exposés au risque de change et au défaut de paiement, mais que dans de nombreux pays, elles ont eu pour résultat que les prêteurs ont cessé de proposer des prêts en monnaie étrangère. Dans d'autres pays, les prêts en monnaie étrangère ont fortement diminué.

Droit à rembourser de manière anticipée

L'article 25 de la DCH accorde aux consommateurs le droit de rembourser de manière anticipée leur crédit hypothécaire, sous réserve de la possibilité pour les États membres de fixer des conditions pour ce remboursement anticipé, notamment une indemnisation équitable et objective du prêteur.

[15] Au niveau de la Commission, ces travaux sont menés au sein du groupe de travail des établissements financiers économes en énergie sur l'évaluation des risques et, au niveau du secteur, par l'initiative «Energy Efficient Mortgages» *(prêts hypothécaires économes en énergie)* de l'EMF-ECBC.

[16] Voir le rapport du Parlement européen intitulé «Mortgage Credit — Mis-selling of Financial Products» (crédit hypothécaire — vente abusive de produits financiers), juin 2018.

Les éléments recueillis par la Commission montrent que cette disposition est efficace pour assurer un niveau élevé de protection des consommateurs[17]. Bien que les consommateurs aient le droit de s'acquitter, intégralement ou partiellement, du solde de leur crédit hypothécaire de manière anticipée, seule une minorité de consommateurs semble avoir exercé ce droit depuis l'entrée en vigueur de la directive. Le bénéfice total de ce droit semble limité par la mauvaise connaissance qu'en ont les consommateurs, par leur incapacité à évaluer les économies qu'ils pourraient réaliser et par les frais à payer (voir section 2.2 sur la mobilité des clients).

Une étude[18] commandée par la Commission en 2019 (ci-après l'«étude ICF») a montré que les conditions susceptibles d'être attachées au remboursement anticipé (délai de préavis ou durée minimale avant l'expiration du contrat) et le montant de l'indemnisation éventuelle à verser au prêteur, en particulier dans le cas des prêts hypothécaires à taux fixe, peuvent décourager les consommateurs. La plupart des États membres, mais pas tous, ont donné une définition précise de l'indemnisation à verser (par exemple, un pourcentage des intérêts dus ou du solde restant dû), ce qui permet à l'emprunteur de calculer les coûts à l'avance. Cela semble réduire considérablement les différences entre les calculs des montants dus effectués par les établissements de crédit, ce qui améliore la sécurité juridique et la transparence globale.

Retards de paiement et saisie

L'objectif de l'article 28 de la directive, relatif aux retards de paiement et à la saisie, est d'encourager les prêteurs à traiter à un stade précoce l'apparition de risques de crédit et à tenter dans des limites raisonnables de résoudre la situation avant d'engager une procédure de saisie. Les parties prenantes consultées dans le cadre de l'étude RPA ont indiqué que la DCH avait contribué à réduire le surendettement. Les résultats de l'enquête auprès des consommateurs suggèrent que ces derniers sont également satisfaits du comportement des prêteurs à cet égard. Treize États membres ont eu recours à la possibilité prévue par la directive d'autoriser les prêteurs à imposer des frais supplémentaires aux consommateurs en cas de défaut (certains ayant fixé des plafonds à cet égard), tandis que douze n'y ont pas recouru[19]. Sur la base des informations limitées qui ont été fournies et compte tenu de la courte période d'application de la DCH et de sa transposition tardive, il n'est pas possible d'évaluer, avec un degré élevé de certitude, si ces dispositions ont permis de réduire efficacement le risque de saisie.

Les répercussions économiques de la COVID-19 engendrent le risque qu'un nombre croissant de consommateurs ne soient pas en mesure de respecter leurs engagements financiers et se retrouvent surendettés. Une analyse plus détaillée sera effectuée dans le cadre du prochain rapport sur les défis plus larges du surendettement privé.

Cession des crédits à un tiers

[17] Dans les entretiens et la consultation publique menés par RPA, la plupart des parties prenantes sont de cet avis.
[18] ICF «Study on switching of financial services and products» *(Étude sur le changement de services et de produits financiers)*, 2019, non encore publiée.
[19] Voir étude RPA, évaluation juridique.

Le RGPD impose au nouveau prêteur/responsable du traitement d'informer le consommateur/la personne concernée de son identité et de ses coordonnées, entre autres[20]. Toutefois, contrairement à la directive sur le crédit à la consommation (DCC), la DCH ne fournit pas explicitement de garanties aux consommateurs en cas de cession du contrat de crédit à un tiers. Afin de veiller à ce que le niveau de protection des consommateurs ne soit pas compromis dans le cas de la cession d'un crédit, la Commission a inclus dans sa proposition de directive sur les gestionnaires de crédits, les acheteurs de créances et le recouvrement de garantie (la «proposition de directive sur les PNP»)[21] une modification de la DCH afin de garantir que, dans de tels cas, le consommateur est en droit d'opposer, à l'acheteur de créances, tout moyen de défense disponible à l'encontre du prêteur initial[22]. En outre, lorsque les acheteurs de crédits aux consommateurs ne sont pas établis dans l'UE, la proposition leur impose de désigner un établissement de crédit ou un gestionnaire de crédits agréé dans l'UE pour la gestion du contrat de crédit[23]. La procédure législative relative à cette proposition est encore en cours.

Nouveaux droits postcontractuels

Les modifications apportées au contrat de crédit peuvent porter préjudice aux consommateurs, compte tenu de la situation de dépendance dans laquelle ils se trouvent, qui réduit leur pouvoir de négociation vis-à-vis du prêteur. Par conséquent, la Commission a inclus dans la proposition de directive sur les PNP[24] une nouvelle disposition prévoyant qu'en cas de modification des termes du contrat, les consommateurs ont le droit de recevoir une description claire et complète des modifications proposées, le calendrier de mise en œuvre de ces modifications et les motifs de plainte qu'ils peuvent invoquer.

Conclusion sur les aspects relatifs à la protection des consommateurs

En conclusion, certains éléments indiquent que la directive sur le crédit hypothécaire a contribué à relever le niveau global de protection des consommateurs dans l'UE, notamment en établissant un niveau minimal de protection dans tous les États membres La DCH semble également avoir contribué à accroître la confiance des consommateurs dans le marché hypothécaire. Toutefois, certaines limitations liées à la capacité des consommateurs à traiter des informations complexes et volumineuses et au fait que certaines exigences en matière de communication d'informations sont inadaptées à une fourniture numérique de ces informations semblent empêcher les règles d'être pleinement efficaces. L'obligation du fournisseur d'évaluer la solvabilité du consommateur avant de finaliser le contrat est susceptible d'avoir entraîné une réduction du nombre de consommateurs éprouvant des difficultés à rembourser leur crédit. Le droit à rembourser les crédits de manière anticipée a eu des effets positifs, mais les conditions qui peuvent lui être attachées et le montant de l'indemnisation à verser semblent dissuader les consommateurs de l'exercer et de changer de contrat pour faire des économies. Les premiers éléments sur les dispositions régissant les retards de paiement et la saisie indiquent que celles-ci sont efficaces pour réduire le risque de saisie. Toutefois, ces dispositions seront sans doute davantage mises à l'épreuve dans le

[20] Voir article 14 du RGPD.
[21] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les gestionnaires de créances, les acheteurs de créances et le recouvrement de garantie {SWD(2018) 75 final}.
[22] Voir article 38 de la proposition de directive sur les PNP.
[23] Voir article 15, paragraphe 1, de la proposition de directive sur les PNP.
[24] Voir article 34 de la proposition de directive de la Commission sur les PNP

contexte de la pandémie de COVID-19. La modification de la DCH et les nouvelles garanties pour les consommateurs proposées par la Commission devraient relever le niveau de protection des consommateurs dans les cas où le crédit est cédé à un tiers.

2.2 Incidence sur le marché unique

La DCH vise à promouvoir la commercialisation transfrontière de crédits hypothécaires, et donc un marché unique, en harmonisant dans une certaine mesure les exigences relatives à l'octroi de crédits hypothécaires (notamment en ce qui concerne la conduite des affaires, la surveillance des intermédiaires de crédit et l'activité des prêteurs autres que les établissements de crédit). Partant d'un niveau très faible en 2016 correspondant à environ 1 % des prêts hypothécaires accordés[25], la fourniture transfrontière de crédits hypothécaires est restée très limitée [atteignant une valeur de 52 milliards d'EUR (< 1 %)][26].

L'absence d'activité de crédit hypothécaire transfrontière est due au fait qu'il subsiste d'importants obstacles, notamment des différences entre les législations nationales dans des domaines hors du champ d'application de la directive, tels que les régimes fiscaux, l'enregistrement des biens immobiliers et fonciers, le droit des contrats régissant la validité des contrats de crédit et les questions postcontractuelles telles que les règles en matière de saisie. Comme le montre l'étude RPA, les prêteurs craignent que le fait de devoir appliquer un droit étranger de manière juridiquement sûre les expose à des risques et à des difficultés juridiques susceptibles de compromettre la rentabilité des transactions transfrontières.

L'absence d'activité transfrontière est également due à d'autres raisons, telles que la préférence nationale chez les consommateurs et la langue. Selon l'étude RPA, les raisons les plus fréquemment avancées par les consommateurs pour ne pas avoir souscrit de crédit hypothécaire auprès d'un prêteur d'un autre pays de l'UE sont l'absence de nécessité ou le fait qu'ils n'en ont jamais eu l'idée. Un manque de connaissance des prêteurs et de confiance à leur égard, des barrières linguistiques et une méconnaissance des produits disponibles sont également des problèmes fréquemment cités.

Ces obstacles ont été renforcés par la surtransposition de la directive par les États membres et par la mise en œuvre d'options réglementaires (par exemple, publicité, vente liée, période de réflexion/rétractation) qui imposent des obligations supplémentaires et des coûts associés qui ne peuvent être imputés à la directive.

Malgré ces obstacles, la DCH a eu une incidence sur le fonctionnement du marché unique en uniformisant les conditions de concurrence (par exemple, en établissant des exigences et des dispositions communes pour les prêteurs et en étendant le champ d'application des obligations aux intermédiaires de crédit et aux prêteurs autres que les établissements de crédit). En conséquence, elle a contribué, dans une certaine mesure, à offrir aux consommateurs un choix plus large et une meilleure qualité. La numérisation et l'amélioration de la culture numérique

[25] Les données de l'Eurobaromètre spécial 2016 montrent que, dans l'UE-28, seuls 1 % des consommateurs résidant en Belgique, à Chypre et aux Pays-Bas avaient souscrit un crédit hypothécaire dans un autre État membre [ce chiffre était légèrement plus élevé pour le Luxembourg (3 %) et pour l'Irlande (2 %)].

[26] Voir données de la BCE pour 2019 sur l'encours des prêts transfrontières accordés aux ménages par les institutions financières monétaires. Les données incluent les crédits hypothécaires et d'autres types de crédits aux consommateurs, tels que les prêts aux ménages, les découverts et les cartes de crédit. Les données montrent que, sur les 5 882 milliards d'EUR d'encours, 52 milliards d'EUR (< 1 %) correspondent à des prêts hypothécaires transfrontières à l'intérieur de la zone euro. Les données ne recouvrent que les prêts transfrontières directs, à l'exclusion des activités des succursales de banques étrangères fournissant des prêts hypothécaires.

et financière des consommateurs pourraient réduire la nécessité de contacts en face-à-face et contribuer à stimuler l'octroi de prêts hypothécaires par-delà les frontières à l'avenir.

Le développement d'un marché unique des crédits hypothécaires dépend de l'efficacité des règles de la DCH pour promouvoir les activités transfrontières, de l'accroissement de la mobilité des consommateurs, de l'accès sans entrave aux bases de données (aux fins de l'évaluation de la solvabilité), de la garantie de pratiques responsables des fournisseurs de crédits, des intermédiaires et des prêteurs autres que les établissements de crédit en matière d'octroi de prêts, et de l'application effective des règles. Le marché unique évoluant constamment, il est nécessaire de veiller à ce que les règles suivent le rythme des nouvelles évolutions, telles que l'émergence de plateformes en ligne d'échange entre pairs.

Champ d'application de la directive

Les données recueillies indiquent que, dans l'ensemble, le champ d'application de la DCH reste approprié pour atteindre les objectifs de la directive, même s'il y a lieu de procéder à certains ajustements.

Les régimes des hypothèques rechargeables, également appelés «hypothèques inversées», sont actuellement exclus du champ d'application de la DCH en vertu de l'article 3, paragraphe 2, point a). L'étude RPA a conclu que le niveau actuel de réglementation de ces régimes était susceptible d'être insuffisant et de présenter un risque en termes de protection des consommateurs[27].

L'article 46 de la DCH a étendu le champ d'application de la DCC afin d'y inclure les crédits d'un montant supérieur à 75 000 EUR destinés à permettre la rénovation d'un bien immobilier à usage résidentiel. La DCC est en cours de réexamen et son champ d'application fait l'objet d'une évaluation.

L'émergence de plateformes en ligne d'échange entre pairs qui mettent en relation des consommateurs prêteurs avec des consommateurs emprunteurs pourrait avoir des répercussions sur le marché hypothécaire à l'avenir[28]. Bien que le marché des prêts entre pairs et le financement participatif pour les biens immobiliers résidentiels reste faible soit encore de petite taille et qu'il soit probable qu'il le demeure au moins dans un avenir proche, l'évolution de la situation justifie un suivi. Les États membres ont adopté des approches différentes, la plupart ayant choisi de ne pas réglementer pour le moment. Dans certains cas, les législateurs nationaux exigent que ces plateformes s'enregistrent en tant qu'intermédiaires de crédit. Il existe également une insécurité juridique quant à savoir si les sites web comparateurs peuvent être considérés comme des intermédiaires de crédit.

Seule la Finlande a déclaré avoir utilisé l'option prévue à l'article 3, paragraphe 3, point a), permettant d'exclure du champ d'application certains contrats de crédit garantis.

Seul le Royaume-Uni a eu recours à la possibilité d'exclure du champ d'application de la directive les contrats de crédit destinés à l'investissement locatif [article 3, paragraphe 3, point b)].

[27] Voir les résultats de la consultation menée par RPA auprès des parties prenantes.

[28] Voir, par exemple, Ziegler et al. (2019)[28] *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry*.

Accès aux bases de données sur le crédit

L'article 21 de la DCH impose aux États membres de veiller à ce que les prêteurs établis dans d'autres pays aient accès de façon non discriminatoire aux bases de données sur le crédit aux fins de l'évaluation de la solvabilité des consommateurs. Les difficultés liées à l'accès aux bases de données sur le crédit peuvent constituer un obstacle à la fourniture transfrontière de crédits hypothécaires.

L'étude RPA a montré que les conditions d'accès non discriminatoire aux bases de données sur le crédit sont généralement claires et qu'il n'existe aucun élément indiquant des discriminations. Toutefois, l'étude montre également que pour accéder effectivement à la base de données, les prêteurs doivent en retour fournir à celle-ci des données correspondantes (principe de réciprocité[29]). Or, dans les États membres dans lesquels seul le traitement de données «négatives» (données sur les défauts de paiement) est autorisé aux fins de l'évaluation de la solvabilité, les prêteurs ne sont pas en mesure pas fournir aux bases de données des autres États membres des données «positives» (par exemple, sur l'encours des engagements financiers) et sont donc désavantagés par rapport aux concurrents qui traitent des données tant négatives que positives. D'autres complications découlent des différences de contenu des bases de données sur le crédit et de l'absence d'une terminologie commune, telle qu'une définition de la notion de «défaut»[30].

Mobilité des clients/changement de prêteur

Les dispositions de la directive concernant les informations précontractuelles, l'interdiction des pratiques de ventes liées, le délai de réflexion/rétractation et, en particulier, le droit à rembourser de manière anticipée le crédit permettent aux consommateurs de changer plus facilement de prêteur. La mobilité des consommateurs est très importante pour stimuler la concurrence et faire en sorte que les consommateurs puissent bénéficier des meilleures offres disponibles sur le marché.

Les consommateurs ne changent pas souvent de fournisseur. Selon une étude réalisée pour le compte de la Commission[31], sur l'ensemble de l'échantillon de 14 États membres, le montant total des économies que les changements de fournisseur permettraient aux consommateurs de réaliser pourrait atteindre jusqu'à 1,7 milliard d'EUR par mois, soit plus de 20 milliards d'EUR par an. Selon l'enquête menée auprès des consommateurs hypothécaires dans le cadre de cette étude, le pourcentage de consommateurs détenant actuellement un prêt hypothécaire qui auraient avantage à changer de contrat hypothécaire varie considérablement d'un État membre à l'autre (par exemple, 22 % en Suède contre 78 % au Portugal)[32].

[29] Voir également ICF, 2020, Évaluation de la DCC; Commission européenne, 2009, rapport du groupe d'experts sur les historiques de crédit.
[30] ICF, 2020, Évaluation de la DCC; Commission européenne, 2009, rapport du groupe d'experts sur les historiques de crédit.
[31] Voir «Study on switching of financial services and products elaborated by ICF (2019)» *(Étude sur le changement de services et de produits financiers élaborée par ICF)*, non encore publiée.
[32] Ces estimations prennent en compte les changements de contrat sans changement de prêteur («changement interne») et les changements de prêteur («changement externe») et reposent sur un échantillon de 14 États membres.

Une étude comportementale réalisée pour le compte de la Commission[33] a montré que le fait que les consommateurs ne changent pas de crédits hypothécaires ne tenait pas à une raison unique, mais à un ensemble de raisons telles que la satisfaction à l'égard du prêteur actuel, la situation du marché (par exemple, la faiblesse des taux d'intérêt), l'ignorance de la possibilité de changer de crédit ou des avantages potentiels d'un tel changement. Parmi les autres facteurs importants figurent le fait d'avoir d'autres priorités, l'excès d'informations à traiter, la manière dont ces informations sont présentées, la crainte de faire un mauvais choix, ainsi que le temps, le coût et le caractère fastidieux de la recherche d'une meilleure offre. Comme indiqué à la section 2.1, des problèmes concernant les conditions susceptibles de compromettre leur droit à rembourser de manière anticipée peuvent également décourager les consommateurs de changer de prêt hypothécaire[34].

Les deux études susmentionnées sur le changement de produits financiers indiquent également une défaillance potentielle du marché liée à un certain nombre de pratiques des prêteurs qui découragent le changement. En particulier, l'étude ICF a montré que l'absence d'un cadre juridique spécifique pour le changement de crédit hypothécaire[35] était susceptible de constituer un obstacle au changement de prêteur, car les établissements de crédit peuvent tirer parti des lacunes législatives pour adopter diverses pratiques commerciales qui compliquent la tâche des consommateurs désireux de changer de produits financiers ou les en empêchent totalement. Ces pratiques commerciales peuvent être soumises à un contrôle du respect du droit de la concurrence de l'UE.

Passeport de l'UE pour les intermédiaires de crédit

L'une des principales modifications apportées par la directive a consisté à créer un passeport européen pour les intermédiaires de crédit et à réglementer leur activité sur un pied d'égalité avec les prêteurs. Cela permet aux intermédiaires de crédit de proposer leurs services dans d'autres États membres, les consommateurs bénéficiant quant à eux d'une procédure plus aisée pour obtenir un crédit hypothécaire, en particulier lorsqu'ils font jouer la concurrence dans d'autres États membres pour leur recherche d'un crédit hypothécaire.

En vertu de la directive, les États membres doivent établir un registre des intermédiaires de crédit agréés. Toutefois, les registres ne sont pas toujours facilement accessibles[36] et les informations disponibles diffèrent d'un pays à l'autre. C'est la raison pour laquelle le nombre total d'intermédiaires de crédit opérant actuellement dans l'UE n'est pas connu.

Dans l'ensemble, les intermédiaires de crédit jouent un rôle mineur sur le marché des prêts hypothécaires (voir annexe). Toutefois, dans un nombre important d'États membres, ils affichent un niveau d'activité modéré (et même élevé en Irlande[37])[38]. Selon les résultats de l'enquête menée auprès des consommateurs par RPA, moins d'un quart des consommateurs (24 %) avaient recours à un intermédiaire de crédit avant l'entrée en vigueur de la directive. Pour les crédits hypothécaires souscrits entre 2016 et 2019, cette proportion est passée à 36 %.

[33] «Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products» de G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, non encore publié.
[34] Ces conditions devraient être conformes aux principes du droit de la concurrence de l'UE.
[35] Un cadre juridique pour le changement de prêteur n'existe qu'en Italie et en Espagne. L'Irlande, le Portugal et le Danemark ne sont dotés que de quelques dispositions visant à faciliter le changement de crédit hypothécaire (voir étude ICF).
[36] L'ABE fournit un lien vers les registres nationaux disponibles.
[37] 452 intermédiaires de crédit enregistrés.
[38] Allemagne, Autriche, Belgique, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Tchéquie.

Toutefois, ce changement ne peut être exclusivement attribué à la directive, étant donné que le recours aux intermédiaires de crédit semble également être associé à d'autres facteurs, tels que les pratiques et la culture nationales, qui varient considérablement d'un État membre à l'autre. Certaines différences semblent persister dans la manière dont la définition de l'intermédiaire de crédit est interprétée par les États membres. Par exemple, les sites web comparateurs et les plateformes en ligne qui aident les consommateurs à choisir un prêt hypothécaire sont considérés comme des intermédiaires dans certains États membres, mais pas dans d'autres.

Peu d'intermédiaires de crédit proposent leurs services au-delà des frontières et les rares données disponibles indiquent que la directive n'a eu que peu d'impact à cet égard. L'une des raisons possibles, comme l'ont relevé certaines parties prenantes, dont les représentants du secteur et les autorités publiques consultées par RPA, est la demande très limitée d'intermédiaires de crédit proposant des services transfrontières.

En revanche, l'un des principaux bénéfices de la DCH a été d'instaurer de nouvelles exigences réglementaires minimales à l'échelle de l'UE pour les intermédiaires de crédit. Cela a eu pour effet d'uniformiser les conditions de concurrence entre les prêteurs et les intermédiaires de crédit et de relever le niveau de protection des consommateurs par l'établissement de normes de qualité pour la distribution et la fourniture de prêts hypothécaires.

Activité de crédit hypothécaire des prêteurs autres que des établissements de crédit

En vertu de la directive, les États membres doivent veiller à ce que les prêteurs autres que les établissements de crédit soient soumis à une procédure d'admission adéquate, qui prévoit notamment l'inscription du prêteur autre qu'un établissement de crédit dans un registre et des modalités de surveillance par une autorité compétente. La directive ne définit les prêteurs autres que les établissements de crédit que *comme étant des prêteurs qui ne sont pas des établissements de crédit*. Cela peut inclure les compagnies d'assurances et d'autres établissements financiers tels que les fonds d'investissement immobilier, les auxiliaires financiers tels que les courtiers en valeurs mobilières et la location-financement.

Les données disponibles (voir annexe) indiquent que la proportion de prêts hypothécaires accordés par des prêteurs autres que les établissements de crédit reste limitée. Les résultats de l'enquête de RPA auprès des consommateurs révèlent que la proportion de consommateurs dans l'ensemble de l'UE ayant obtenu leur prêt hypothécaire auprès d'un établissement non bancaire n'a pas changé depuis l'entrée en vigueur de la directive. Toutefois, aux Pays-Bas, en 2017, environ 35 % des nouveaux prêts hypothécaires ont été accordés par des fonds de pension, des assureurs ou des fonds hypothécaires, ce qui représente une augmentation depuis 2016. L'Autriche et la Belgique affichent également des niveaux d'activité non négligeables, et qui semblent augmenter en Belgique (où il est actuellement supérieur à 10 %).

La majorité des parties prenantes interrogées dans l'étude RPA étaient d'avis que la directive était adaptée à l'objectif de la surveillance des prêteurs autres que les établissements de crédit. Les parties prenantes ont principalement déclaré que les mêmes règles devraient s'appliquer à tous les prêteurs sur le marché hypothécaire et que la directive sur le crédit hypothécaire a contribué à égaliser les conditions de concurrence dans ce domaine.

Dans son rapport de 2017[39], la BCE a indiqué que le rôle croissant des prêteurs autres que les établissements de crédit sur le marché hypothécaire posait certains problèmes en termes de stabilité financière. Le rapport de la BCE expliquait que la part de marché croissante des prêteurs non bancaires était susceptible de limiter l'efficacité de certaines mesures macroprudentielles qui ne s'appliquent qu'aux banques. Par exemple, un relèvement de la pondération des risques appliquée aux expositions des prêts hypothécaires pour le calcul des ratios de fonds propres des banques, dont l'objectif était d'empêcher l'accumulation de vulnérabilités sur le marché hypothécaire, pourrait conduire à une augmentation des prêts hypothécaires accordés par les compagnies d'assurances et les fonds de pension[40].

Le point de vue prédominant des parties prenantes consultées par RPA (associations professionnelles et autorités compétentes) est que les règles de la DCH ont contribué à égaliser les conditions de concurrence dans ce domaine.

Mise en œuvre

Les États membres sont tenus d'établir des règles relatives aux sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions nationales transposant la directive (article 38) et de prévoir un mécanisme de règlement extrajudiciaire des litiges des consommateurs avec les prêteurs et les intermédiaires de crédit (article 39).

La plupart des parties prenantes du secteur et des membres du réseau FIN-NET[41] interrogés dans le cadre de l'étude RPA ont estimé que le niveau de conformité avec la DCH était élevé. Conformément à cette constatation, les plaintes reçues par la Commission concernaient principalement des prêts hypothécaires accordés avant l'entrée en vigueur de la directive. Le respect des dispositions de la directive s'est traduit par une amélioration de la protection des consommateurs, tandis que le secteur a principalement bénéficié d'une meilleure égalité des conditions de concurrence, d'une plus grande clarté juridique et d'une réduction des coûts de litige. Les autorités publiques ont principalement indiqué que les modalités de publication des sanctions (article 38, paragraphe 2) dans leur pays assurent une transparence suffisante. En outre, la nouvelle directive relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs renforcera encore la protection des consommateurs.

Néanmoins, certaines organisations de consommateurs ont suggéré que les autorités chargées de faire appliquer la législation soient plus proactives. Elles ont estimé que l'absence de mise en œuvre rigoureuse de la directive constituait un obstacle au «développement d'offres transfrontières» et à un marché unique des crédits hypothécaires.

Conclusion sur les aspects relatifs au marché unique

En conclusion, la directive a créé des conditions de concurrence plus équitables dans tous les États membres en fixant des exigences minimales pour les prestataires de crédit et les intermédiaires de crédit dans l'ensemble de l'UE.

[39] Voir https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Idem
[41] Le réseau européen pour la résolution extrajudiciaire des litiges dans le secteur des services financiers (FIN-NET) est un réseau d'organisations nationales chargées de régler par voie extrajudiciaire les plaintes des consommateurs concernant les services financiers.

Toutefois, il n'y a pas eu de développement à plus grande échelle du marché unique des crédits hypothécaires, que ce soit pour les prêteurs hypothécaires ou pour les intermédiaires de crédit. Il subsiste d'importants obstacles à la fourniture transfrontière de crédits hypothécaires, principalement liés aux différences entre les législations nationales dans des domaines hors du champ d'application de la directive. La surtransposition des dispositions de la DCH par les États membres a également créé des obstacles aux échanges transfrontières. Bien qu'il existe peu de données sur les prêts accordés par des prêteurs autres que les établissements de crédit, leur part du marché hypothécaire semble demeurer limitée, bien qu'elle ait légèrement augmenté dans certains États membres (par exemple aux Pays-Bas et en Belgique). L'accès des prêteurs aux bases de données sur le crédit n'est pas discriminatoire, mais est entravé par le principe de réciprocité et par les différences de contenu des bases de données sur le crédit.

Un recours accru des consommateurs au droit de changer de crédit hypothécaire pourrait permettre à ces derniers de réaliser des économies substantielles et, dans le même temps, accroître la concurrence sur le marché hypothécaire.

En ce qui concerne le champ d'application de la directive, certains aspects pourraient être devenus superflus. Les défis futurs pourraient venir de la progression du numérique. Les prêts entre pairs (même s'ils sont actuellement peu fréquents pour les prêts hypothécaires) ont le potentiel de se développer et nécessiteront une évaluation plus approfondie des règles qui leur sont applicables. Il semble que la mise en œuvre de la DCH par les autorités nationales compétentes puisse encore être améliorée, en particulier en ce qui concerne les aspects transfrontières.

2.3 Incidence sur la stabilité financière

Les mauvaises décisions de prêt/d'emprunt et les défauts de paiement et le surendettement des consommateurs qui en résultent peuvent avoir de graves conséquences pour ces derniers et pour la stabilité de l'ensemble du système financier. Un rapport du CERS publié en 2019 souligne l'importance des marchés de l'immobilier résidentiel et du crédit hypothécaire pour la stabilité financière[42]. La chute des marchés de l'immobilier résidentiel est une cause courante des crises bancaires qui se produit relativement fréquemment.

Les législateurs de l'UE ont inclus dans la DCH de nombreuses dispositions visant à garantir des prêts et des emprunts responsables et à contribuer à la stabilité financière. Ces dispositions comprennent:

- une évaluation obligatoire de la solvabilité reposant principalement sur la capacité de remboursement plutôt que sur le ratio entre le montant du prêt et la valeur du bien immobilier résidentiel ou sur l'augmentation supposée des prix de l'immobilier (article 18, paragraphe 3), assortie d'une obligation d'empêcher les prestataires de prêter à des consommateurs qui pourraient ne pas être en mesure de rembourser le prêt [article 18, paragraphe 5, point a)] (voir section 2.1);
- l'obligation d'utiliser des normes d'évaluation fiables des biens immobiliers (article 19);
- des exigences relatives aux prêts en monnaie étrangère (article 23) afin de veiller à ce que les consommateurs soient conscients du risque qu'ils prennent (avertissements) et

[42] CERS (2019): Vulnérabilités des secteurs de l'immobilier résidentiel des pays de l'EEE, https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html.

à ce que les consommateurs aient la possibilité de limiter leur exposition au risque de change pendant la durée de vie du crédit;

- l'obligation de veiller à ce que tous les indices ou taux de référence utilisés pour calculer les intérêts des crédits hypothécaires à taux variable soient clairs, accessibles, objectifs et vérifiables (article 24) et à ce que les consommateurs soient informés des noms des indices de référence et de leurs administrateurs, ainsi que des répercussions éventuelles sur le consommateur (article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa)[43];
- de nouvelles dispositions visant à garantir que les prêteurs font preuve d'une tolérance raisonnable et tentent dans des limites raisonnables de résoudre la situation par d'autres moyens avant d'engager une procédure de saisie (article 28) (voir section 2.1).

Les parties prenantes consultées dans le cadre de l'étude RPA ont exprimé des avis mitigés sur la mesure dans laquelle la DCH a contribué à la stabilité financière. Le point de vue prédominant est que la visée principale de la directive est la protection des consommateurs plutôt que la stabilité financière et que d'autres actes législatifs sont plus aptes à réguler la stabilité du marché (notamment le règlement sur les exigences de fonds propres et la directive sur les exigences de fonds propres). Il a également été avancé que la DCH n'avait servi qu'à renforcer la législation déjà en vigueur dans les États membres.

Néanmoins, les parties prenantes ont noté que la directive avait contribué à garantir la stabilité financière en empêchant les consommateurs de contracter un crédit qu'ils ne seraient pas en mesure de rembourser et en harmonisant les exigences entre les types de prêteurs. Les parties prenantes ont également souligné que la directive avait renforcé la protection des intérêts financiers des consommateurs en réglementant l'activité des intermédiaires de crédit.

Il a également été noté que la possibilité pour les consommateurs de rembourser leur crédit hypothécaire anticipativement les avait incités à réduire leur endettement, ce qui avait des répercussions sur la stabilité du marché.

Selon les informations recueillies auprès des États membres[44] et d'autres parties prenantes, dans la plupart des pays, la DCH a eu pour effet que les prêteurs ont cessé de proposer des prêts en monnaie étrangère. Avant l'adoption de la DCH, ce type de prêts avait entraîné des préjudices considérables pour les consommateurs (voir section 2.1). Toutefois, la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 pourrait constituer un test important de l'incidence de la directive sur la stabilité financière, en particulier la mesure dans laquelle elle contribue à éviter des saisies à grande échelle ayant des effets perturbateurs sur les marchés du logement et le secteur financier.

Conclusion sur les aspects relatifs à la stabilité financière

En conclusion, les données disponibles indiquent que les parties prenantes ne considèrent pas la stabilité financière comme l'un des principaux objectifs de la directive. Toutefois, la directive a contribué à empêcher les consommateurs de contracter des crédits qu'ils ne seront pas en mesure de rembourser, elle leur a donné la possibilité de réduire leur niveau

[43] Modifié par l'article 58 du règlement (UE) 2016/1011 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement.

[44] Consultation du groupe d'experts gouvernementaux de la Commission sur les services financiers de détail (GEGRFS).

d'endettement et elle a limité le risque de change auquel ils sont exposés dans le cadre des prêts en monnaie étrangère, ce qui constitue autant de facteurs qui devraient contribuer à promouvoir la stabilité financière. Toutefois, la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 pourrait encore mettre à l'épreuve l'incidence de la directive sur la stabilité financière.

3. SURVEILLANCE DES REGISTRES DE CRÉDIT

Tous les États membres disposent de bases de données/registres du crédit, généralement consultés par les prêteurs hypothécaires pour évaluer la solvabilité du consommateur.

Ces bases de données sur le crédit peuvent être publiques ou privées, selon les États membres. Dans certains États membres, des registres de crédit détenus et gérés par des entités privées collectent des informations financières auprès du secteur bancaire, mais aussi auprès d'autres organismes de l'économie qui fournissent des crédits (par exemple, les entreprises de services d'utilité publique ou de télécommunications). Dans d'autres, des registres de crédit publics, hébergés par la banque centrale ou l'agence de surveillance bancaire, recueillent des informations très détaillées sur les prêts que les consommateurs souscrivent, principalement à des fins d'analyse statistique et de surveillance économique. Certains registres de crédit publics permettent aux banques de consulter leur base de données sur le crédit.

L'activité de ces bases de données ou sociétés d'information financière sur le crédit doit être conforme aux (nombreuses) exigences légales nationales. Compte tenu du fait que le traitement de données à caractère personnel est au cœur de leur activité et des risques encourus, toutes les bases de données de crédit sont soumises au contrôle des autorités nationales chargées de la protection des données pour toutes les questions liées au respect du RGPD et de la législation nationale qui le précise davantage[45]. Cela signifie que ces entités sont soumises à la surveillance stricte des autorités chargées de la protection des données pour les questions liées au respect des droits des personnes concernées et au principe de responsabilité, y compris l'obligation d'effectuer des analyses d'impact relatives à la protection des données, de notifier les violations de données, de respecter le principe de protection des données dès la conception et par défaut, et de désigner des délégués à la protection des données.

Les sociétés d'information financière sur le crédit sont donc déjà surveillées dans tous les États membres et au niveau de l'UE par les autorités chargées de la protection des données et par le comité européen de la protection des données en ce qui concerne l'exercice de leurs activités de traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la DCH. À l'heure actuelle, il ne semble pas nécessaire d'étendre cette surveillance.

4. CONCLUSIONS

Sur la base des données disponibles, l'examen indique que la directive a permis de relever efficacement le niveau de protection des consommateurs et qu'elle a contribué à harmoniser les pratiques en matière de prêts hypothécaires dans les États membres. Néanmoins, le niveau de protection reste variable, étant donné que la directive offre de nombreuses options aux États membres. Il est également nécessaire de veiller à ce que les règles de protection des consommateurs restent adaptées à leur finalité à mesure que le marché évolue et que surgissent de nouveaux défis découlant notamment de la numérisation. Il pourrait également être nécessaire d'ajuster le processus d'évaluation de la solvabilité afin qu'il reste en phase

[45] Voir article 51, paragraphe 1, du RGPD.

avec la progression de l'utilisation de l'intelligence artificielle, et de l'ajuster également en fonction des évolutions en ce qui concerne la récente proposition de la Commission sur l'intelligence artificielle et les objectifs des politiques liées au climat et à l'environnement.

La directive n'a eu qu'une incidence limitée sur la création d'un marché unique des crédits hypothécaires, principalement pour des raisons sortant de son champ d'application. Toutefois, la surtransposition de la DCH par les États membres peut également entraver la réalisation de cet objectif. La numérisation des services financiers s'accompagne de la possibilité d'une augmentation de l'activité transfrontière dans un avenir proche. Les prêts hypothécaires entre pairs pourraient également se développer, entraînant la nécessité de veiller à ce que les règles actuelles restent adaptées à cet égard. Il est également possible d'augmenter le taux de changement de prêt hypothécaire par les consommateurs, ce qui pourrait générer d'énormes avantages pour ces derniers tout en renforçant la concurrence et l'innovation sur le marché.

Bien que les parties prenantes puissent ne pas avoir l'impression que l'objectif principal de la directive soit la stabilité financière, la directive a eu pour résultat que les consommateurs obtiennent des prêts qui sont conformes à leur capacité financière et qui peuvent contribuer à réduire leur niveau d'endettement. Toutefois, la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 pourrait fournir de nouvelles informations sur la contribution de la directive à la stabilité financière.

Le présent examen a montré que les sociétés d'information financière sur le crédit sont déjà soumises à un degré approprié de surveillance par les autorités nationales chargées de la protection des données et par le comité européen de la protection des données en ce qui concerne l'exercice de leurs activités de traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la DCH.