

P6_TA(2006)0487

Crédit hypothécaire

Résolution du Parlement européen sur le crédit hypothécaire dans l'Union européenne (2006/2102(INI))

Le Parlement européen,

- vu le Livre vert de la Commission intitulé "Le crédit hypothécaire dans l'Union européenne" (COM(2005)0327) (ci-après dénommé "Livre vert"),
- vu le Livre blanc de la Commission intitulé "Politique des services financiers 2005-2010" (COM(2005)0629),
- vu la réponse, en date du 1^{er} décembre 2005, du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) dans le contexte de la consultation sur le Livre vert,
- vu la deuxième directive 89/646/CEE du Conseil du 15 décembre 1989 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice¹,
- vu la 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 (refonte)² (directive sur l'adéquation des fonds propres) et la directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (refonte)³,
- vu la directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs⁴,
- vu la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur⁵,
- vu la proposition modifiée de la Commission pour une directive du Parlement européen et du Conseil relative aux contrats de crédit aux consommateurs modifiant la directive 93/13/CE du Conseil (COM(2005)0483),
- vu la proposition modifiée de la Commission pour une directive du Conseil concernant la liberté d'établissement et de prestation de services dans le domaine du crédit hypothécaire (COM(1987)0255),

¹ JO L 386 du 30.12.1989, p. 1.

² JO L 177 du 30.6.2006, p. 1.

³ JO L 177 du 30.6.2006, p. 201.

⁴ JO L 271 du 9.10.2002, p. 16.

⁵ JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

- vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires ainsi que les avis de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs et de la commission des affaires juridiques (A6-0370/2006),
- A. considérant que le crédit hypothécaire représente un vaste marché, en développement rapide, et constitue un élément essentiel de la structure économique et sociale de l'Union européenne,
 - B. considérant que, dans certains États membres, on constate une croissance sans précédent du marché immobilier qui est parvenue à faire du secteur de la construction un secteur anticyclique, clé de la réalisation de la croissance et de l'emploi au cours de la récession économique vécue en Europe pendant la période de 2000 à 2005,
 - C. considérant que des taux d'intérêt bas d'un point de vue historique ont entraîné une forte augmentation des emprunts hypothécaires, surtout dans les pays où elle a pris appui sur une situation de confiance qui a conduit à la croissance économique,
 - D. considérant que la protection des consommateurs européens doit être un élément essentiel de toute action législative concernant le crédit hypothécaire, lequel représente le plus gros engagement financier de toute une vie pour la plupart des citoyens de l'Union, avec des incidences à long terme pour leur niveau de vie et leur stabilité financière,
 - E. considérant qu'une transparence accrue en ce qui concerne les caractéristiques essentielles des produits hypothécaires disponibles améliorera non seulement l'efficacité du marché mais renforcera également la confiance des emprunteurs de l'Union qui envisagent de réaliser des opérations de crédit hypothécaire dans d'autres États membres et leur permettra de prendre une décision éclairée,
 - F. considérant que les consommateurs doivent avoir accès à des informations les plus exhaustives et les plus simples possible, fournies au cas par cas sous des formes types, se prêtant à des études comparatives entre les États membres, pour être à même d'exercer de manière plus efficace leur liberté de choix lors de la souscription transfrontalière d'un contrat de crédit hypothécaire,
 - G. considérant que des mesures ciblées tendant à améliorer la palette des produits et des services, à accroître la disponibilité et à intégrer le marché du financement pourraient renforcer l'efficacité du marché, les économies d'échelle et la diversification, réduire les coûts des emprunts et, partant, avoir des effets bénéfiques sur l'économie européenne,
 - H. considérant qu'un accès en matière de crédit des prestataires de services hypothécaires aux banques de données sur les clients en matière de crédit en cas de prêt transfrontalier est une contribution essentielle à la stimulation de la concurrence dans l'activité de prêts fondés sur des hypothèques et à la création d'un marché hypothécaire européen unique,
 - I. considérant qu'un marché hypothécaire intégré facilitera la mobilité des travailleurs,
 - J. considérant que, étonnamment, peu de pressions sont exercées par les prêteurs hypothécaires ou les organisations de consommateurs pour développer l'activité de prêt transfrontalière autrement que par la création de sièges d'établissement dans les différents

marchés nationaux,

- K. considérant que d'importantes entraves sur le marché ont jusqu'ici fait obstacle au développement des offres transfrontalières de crédit hypothécaire, lesquelles représentent actuellement moins de 1% de l'ensemble du marché hypothécaire de l'UE,
- L. considérant qu'un certain nombre de questions importantes ne sont pas du ressort de la Communauté, ou ne le sont que de façon limitée, et qu'il convient de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- M. considérant que les courtiers en hypothèques peuvent jouer un rôle important en mettant à profit leur connaissance des produits hypothécaires sur leur marché intérieur mais aussi sur les marchés relatifs à plusieurs États membres, en stimulant l'activité transfrontalière et en faisant fonction de relais entre les consommateurs et les établissements financiers tant étrangers que locaux,
- N. considérant que, par suite des différences des conditions juridiques, fiscales, réglementaires et en matière de protection des consommateurs, la palette et les caractéristiques des produits, les structures de distribution, les durées des prêts et les mécanismes de financement varient notablement selon les États membres,
- O. considérant que les marchés du crédit hypothécaire présentent un degré exceptionnel de complexité; considérant que les systèmes juridiques et les cultures en matière de financement, ainsi que les régimes de la propriété et les systèmes de registre foncier, le droit réel, la législation relative aux contrats de crédit, les questions d'évaluation, les procédures de vente forcée, les marchés du refinancement, etc., sont extrêmement différents d'un État à l'autre, tout en étant intrinsèquement liés,
- P. considérant qu'il existe toujours des obstacles fiscaux de nature discriminatoire, qui empêchent le fonctionnement d'un marché unique du crédit hypothécaire et qui peuvent même, dans certains cas, enfreindre la législation communautaire,
- Q. considérant qu'il existe un lien direct entre le marché hypothécaire et la politique macroéconomique ainsi que la conduite de la politique monétaire en particulier,
- R. considérant que la volatilité du marché hypothécaire peut affecter le logement et les cycles économiques et être ainsi à l'origine d'un risque systémique,
- S. considérant que, pour accroître l'efficacité et la compétitivité du marché du crédit hypothécaire dans l'Union, il est peut-être préférable d'examiner d'abord la mise en œuvre et l'efficacité de la recommandation 2001/193/CE de la Commission du 1^{er} mars 2001 relative à l'information précontractuelle devant être fournie aux consommateurs par les prêteurs offrant des prêts au logement¹ (code de conduite) ainsi que l'utilisation de la fiche européenne d'information standardisée (FEIS), afin de garantir que les consommateurs obtiennent des informations transparentes et comparables sur les prêts au logement,
- T. considérant que le code de conduite mentionné ci-dessus semble avoir été mis en œuvre avec des degrés de succès variables selon les États membres, sans toutefois résoudre le problème général tenant à l'absence d'un cadre juridique commun,

¹ JO L 69 du 10.3.2001, p. 25.

Introduction

1. reconnaît qu'une intégration plus poussée et bien ciblée du marché européen du crédit hypothécaire comporterait des avantages pour le consommateur;
2. considère que toute mesure au niveau de l'Union concernant le marché européen du crédit hypothécaire doit avant tout profiter directement aux citoyens, en tant qu'emprunteurs hypothécaires, et que le marché du crédit hypothécaire devrait être accessible à un plus grand nombre d'emprunteurs potentiels, en ce compris les emprunteurs dont le profil de crédit est bas ou incomplet, les travailleurs sous contrat à durée déterminée et les personnes qui effectuent un premier achat;
3. se félicite de la large consultation effectuée par la Commission et demande instamment que toute proposition spécifique soit précédée par des évaluations approfondies des incidences économiques et sociales;
4. se félicite des efforts consentis jusqu'ici par la Commission pour se conformer aux exigences d'une meilleure réglementation; rappelle toutefois à la Commission que toute conclusion tirée devrait toujours être le résultat d'un vaste processus de consultation;
5. constate les nombreux obstacles auxquels se heurte un marché de détail unique du crédit hypothécaire dans l'Union, obstacles que met en évidence le Livre vert, et demande instamment à la Commission de privilégier des mesures ciblées offrant les avantages les plus importants, en encourageant les initiatives dirigées par le marché lorsque c'est possible;
6. met en garde la Commission contre le fait que des tentatives visant à harmoniser les produits eux-mêmes pourraient conduire à des incohérences juridiques et avoir dès lors un impact négatif sur le secteur;
7. souligne qu'une action de l'Union ne devrait pas entraver la concurrence et l'innovation, en particulier en ce qui concerne les produits, les services accessoires et les techniques de financement;

Code de conduite et information précontractuelle

8. demande que des initiatives soient prises en vue d'une harmonisation des dispositions relatives aux informations précontractuelles, lesquelles sont nécessaires pour que les emprunteurs puissent prendre des décisions éclairées sur des contrats hypothécaires éventuels;
9. insiste sur le fait que ces informations précontractuelles doivent être précises et compréhensibles pour permettre de faire un choix avisé et qu'elles devraient fournir au consommateur une vue d'ensemble aussi compréhensible et complète que possible à la lumière des informations disponibles sur lesquelles repose le contrat hypothécaire; souligne que, si le prêteur prend l'initiative de proposer un crédit dans un autre État membre, ces informations doivent être fournies à l'emprunteur le plus tôt possible dans les langues officielles reconnues dans l'État membre de résidence de l'emprunteur;
10. estime que le code de conduite et la FEIS sont des instruments importants mais insuffisants pour protéger les intérêts économiques des citoyens qui se déplacent entre différents États membres et sont susceptibles d'acquérir des biens immobiliers dans d'autres États membres;

encourage la Commission à évaluer les progrès et à envisager de rendre à l'avenir contraignant le code de conduite actuellement volontaire si un respect rapide n'est pas escompté;

Financement

11. considère que le développement d'un marché du financement unique, ouvert et compatible est une première priorité, dès lors qu'il stimulera l'efficacité, qu'il permettra la diversification internationale des risques du crédit, qu'il optimisera les conditions de financement et l'affectation du capital et qu'il réduira les coûts des emprunts; reconnaît l'importance et le potentiel que revêtent les initiatives du marché en matière d'intégration dans ce secteur;
12. fait observer que la création d'un marché hypothécaire secondaire unique ne peut pas être réalisée sans convergence progressive des règles contractuelles nationales;
13. se félicite de la création du groupe d'experts sur le financement du crédit hypothécaire et demande que soit réalisée une analyse approfondie des différences entre les pratiques réglementaires et juridiques nationales affectant les prêts hypothécaires;
14. considère que les dispositions qui figurent dans la directive sur l'adéquation des fonds propres en ce qui concerne les obligations garanties et les titres adossés à des créances hypothécaires ouvrent d'importantes options en matière de financement;
15. suggère que la Commission étudie les meilleurs moyens de créer une banque centrale de données rassemblant les informations sur les différents marchés nationaux du crédit hypothécaire et les pools transnationaux de sûretés hypothécaires (comme les probabilités de défaillance, les pertes dues aux défaillances et aux remboursements anticipés) permettant aux investisseurs d'évaluer et de noter correctement les pools hypothécaires;
16. suggère qu'une palette de paquets normalisés de crédits hypothécaires européens pourrait être négociée sur les marchés des capitaux avec des notations de crédit fondées sur leurs caractéristiques, ce qui renforcerait les marchés secondaires des crédits hypothécaires titrisés;
17. invite la Commission à s'intéresser au marché hypothécaire respectant la sharia – lequel se développe – et à faire en sorte qu'aucune législation ne fasse obstacle aux exigences de ce marché;
18. reconnaît le rôle important que joue l'assurance hypothécaire en réduisant l'exposition au risque des prêteurs et en permettant à une plus grande gamme d'emprunteurs d'accéder au marché;

Détail

19. invite la Commission à étudier les barrières auxquelles se heurtent les prêteurs qui veulent exercer leurs droits à la libre prestation des services ou à la liberté d'établissement dans d'autres États membres, et à s'employer à déterminer si la clause de l'"intérêt général" est utilisée pour décourager les activités transfrontalières;
20. approuve l'action de la Commission qui vise à faciliter les fusions et acquisitions

transfrontalières dans le secteur des services financiers, tout en garantissant que les réseaux de distribution prennent en compte les exigences des situations régionales et des marchés plus petits, mais fait observer que, à elles seules, les fusions et acquisitions transfrontalières ne permettront pas de promouvoir l'intégration du marché dans ce domaine;

21. considère que l'ouverture du marché du crédit hypothécaire à des entreprises qui ne sont pas des établissements de crédit, mais qui sont soumises à un régime de surveillance équivalent, renforcera la concurrence et développera la palette des produits;
22. reconnaît le rôle bénéfique que les intermédiaires de crédit, comme les courtiers en hypothèques, peuvent jouer en aidant les clients à obtenir des crédits hypothécaires compétitifs auprès de prêteurs nationaux et non nationaux et se félicite de la volonté de la Commission de procéder à une consultation sur un environnement réglementaire adapté pour ces opérateurs;
23. invite la Commission à étudier les obstacles au transfert de prêts par-delà les frontières et à continuer à explorer les possibilités qu'offre l'eurohypothèque en tant qu'instrument de sûreté, en précisant:
 - les garanties dont il conviendrait de l'entourer lors de sa constitution et de son utilisation, notamment en termes de vérification de la sûreté, de l'accès public aux actes et des effets à l'égard des tiers,
 - le rang qui lui serait conféré par rapport aux autres sûretés réelles foncières,
 - le lien entre la créance et la sûreté,
 - ainsi que les conséquences juridiques d'une extinction partielle ou complète de la créance garantie, d'une modification de son assiette ou de sa cession, que ce soit à l'égard des créanciers ou des tiers;
24. considère qu'une proposition en ce sens devrait, le cas échéant, être assortie d'une étude d'impact incluant des aspects juridiques, avec des études précises de droit comparé, mais aussi économiques et sociaux, conformément à l'approche retenue dans le cadre du guide indicatif sur les études d'impact approuvé par le Conseil "Compétitivité" du 29 mai 2006;
25. demande à la Commission d'encourager le développement de mécanismes d'hypothèque rechargeable et de prêt viager hypothécaire présentant toutes les garanties en termes de publicité et d'opposabilité aux tiers en tenant dûment compte des questions de confidentialité et des effets pour les tiers;
26. considère que les prêteurs sont davantage susceptibles d'entrer sur un marché si les règles nationales leur permettent d'offrir des conditions de remboursement anticipé à un prix proportionné aux coûts ou de faire varier les taux d'intérêt conformément aux conditions du marché et aux risques, et que les restrictions en la matière sont de nature à compromettre le développement du marché en termes de financement, de nouveaux produits et de prêts à des emprunteurs présentant un risque plus élevé;
27. considère qu'une norme de l'Union définissant le champ et le calcul des taux d'intérêt annuels devrait combiner tous les frais perçus par le prêteur et devrait garantir leur comparabilité avec des produits de même durée offerts dans d'autres États membres; estime

toutefois que les emprunteurs devraient également être informés préalablement de tous autres frais en rapport avec la transaction et les obligations juridiques de l'emprunteur, y compris les frais perçus par des tiers comme les honoraires des notaires, les frais d'enregistrement et d'administration et les frais d'évaluation, ou des estimations de ces coûts si un chiffre précis n'est pas disponible;

28. estime que, outre la communication d'informations exactes concernant le taux d'intérêt annuel, le prêteur doit fournir des informations sur tout autre type de charges ou de coûts susceptibles de découler de ses activités, tels que les coûts d'examen de la demande, les commissions d'ouverture de crédit et les pénalités de remboursement anticipé, partiel ou total;
29. reconnaît les possibilités offertes par Internet en tant que moyen de commercialisation du crédit hypothécaire et recommande à la Commission de les étudier davantage;

Obstacles juridiques, fiscaux et opérationnels

30. demande instamment à la Commission d'étudier les dispositions légales et réglementaires qui empêchent que le développement d'un marché paneuropéen du financement du crédit hypothécaire soit réalisé à l'initiative du marché lui-même;
31. demande à la Commission de préciser le champ d'application de ses futures propositions et de le circonscrire aux contrats hypothécaires et à leurs garanties (sûretés réelles immobilières), afin d'éviter tout recoupement avec sa proposition précitée (COM(2005)0483);
32. invite la Commission à prendre des mesures assurant le bon fonctionnement du marché hypothécaire secondaire et établissant un cadre juridique pour réaliser des opérations de portefeuille efficaces, notamment en précisant pour quelles raisons les instruments juridiques de refinancement disponibles ne permettent pas de répondre à l'objectif poursuivi, tout en tenant compte des différentes traditions juridiques et des différents modèles de sûretés réelles;
33. partage l'avis de la Commission selon lequel il convient d'examiner la question du droit applicable aux contrats de crédit hypothécaire dans le contexte de la révision de la Convention de Rome de 1980 qui détermine le droit applicable aux obligations contractuelles, mais fait sien le point de vue du forum de discussion du crédit hypothécaire, selon lequel la législation applicable aux contrats de crédit hypothécaire ne doit pas être alignée sur la législation applicable aux actes hypothécaires et que, dans le cas de ces derniers, la *lex rei sitae* (loi du lieu où se situe le bien) s'applique;
34. souligne l'importance que revêtent des bases de données globales et fiables sur les clients en matière de crédit et demande instamment à la Commission de promouvoir le développement d'outils de migration vers un format cohérent dans tous les États membres;
35. demande instamment à la Commission de s'employer par priorité à encourager les prêteurs à prendre pied sur de nouveaux marchés en facilitant l'accès transfrontalier aux bases de données sur les clients en matière de crédit sur une base non discriminatoire;
36. reconnaît que, sous réserve d'une protection légitime de la vie privée, il convient de promouvoir l'accès aux données de crédit, tant positives que négatives;

37. salue les efforts consentis pour améliorer et harmoniser la législation applicable aux ventes forcées;
38. approuve la proposition de la Commission relative à un tableau de bord sur la longueur et le coût des procédures de vente forcée;
39. suggère que des organismes professionnels d'experts devraient collaborer pour adopter des normes communes d'évaluation des biens immobiliers au niveau de l'Union, d'une qualité et d'une comparabilité optimales;
40. souligne l'importance que revêt pour les prêteurs un accès facile à une information complète et précise sur les sûretés hypothécaires et les droits de propriété;
41. préconise de favoriser l'accès aux registres fonciers, si la législation en vigueur ne s'y oppose pas, et soutient tous les efforts visant à harmoniser la valeur informative de ces registres par le biais de mesures nationales et préconise un renforcement du système européen d'information foncière (EULIS) actuellement en place;
42. approuve l'action visant à supprimer les obstacles fiscaux de nature discriminatoire, comme le traitement fiscal différent des prêteurs locaux et étrangers et les droits perçus par les pouvoirs publics;
43. demande instamment à la Commission d'étudier, dans le cas des crédits hypothécaires transfrontaliers, comment concilier les différentes approches dans le domaine de la déduction fiscale des intérêts hypothécaires dans l'Union;

Questions systémiques, macroéconomiques et prudentielles

44. demande instamment à la Commission et à la BCE de contrôler et d'analyser les risques potentiels d'une augmentation du niveau de la dette hypothécaire et du crédit hypothécaire financé par les marchés des capitaux;

Conclusion

45. conclut qu'un renforcement bien réfléchi de l'intégration du marché hypothécaire de l'Union peut offrir des avantages pour les consommateurs et l'économie;

o

o o

46. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, à la BCE et aux gouvernements des États membres.