

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux crédits aux consommateurs

[COM(2021) 347 final — 2021/0171 (COD)]

(2022/C 105/14)

Rapporteur: **Bogdan PREDA**

Consultation	Parlement européen, 8.7.2021 Conseil, 14.7.2021
Base juridique	Article 114, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section	30.9.2021
Adoption en session plénière	21.10.2021
Session plénière n°	564
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	159/5/16

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de cette mise à jour de la législation sur le crédit à la consommation, mais souligne qu'il existe encore des domaines dans lesquels la directive manque d'ambition ou ne garantit pas un juste équilibre entre ses objectifs et les solutions proposées. En outre, le Comité estime que les solutions mises en avant dans la directive devraient se concentrer davantage sur l'impact de la numérisation, l'augmentation de l'utilisation des appareils numériques et la fourniture de prêts à la consommation écologiques pour aider les consommateurs à effectuer des achats plus durables.

1.2. Le CESE apprécie les efforts déployés par la Commission européenne pour encourager les campagnes visant à favoriser l'éducation financière et l'habileté numérique, de telles initiatives ne pouvant qu'être bénéfiques aux consommateurs et aux prêteurs.

1.3. Le CESE note qu'il ressort des données relatives à l'origine du surendettement que fixer un plafonnement des taux d'intérêt visant à éviter des pratiques tarifaires extrêmes pourrait procurer des avantages tangibles aux consommateurs vulnérables, à condition que ce plafonnement soit correctement calibré après une analyse approfondie du marché et de l'impact potentiel qu'il pourrait avoir à l'avenir. Par conséquent, le Comité fait remarquer que la directive relative aux crédits aux consommateurs devrait fournir une méthodologie claire et harmonisée que les États membres pourraient envisager en vue d'appliquer un tel plafonnement pour prévenir et décourager ces pratiques extrêmes qui pourraient conduire au surendettement. Cela garantirait également des conditions de concurrence équitables pour les prêteurs de différents pays.

1.4. Le CESE juge utile de préciser davantage l'obligation faite à tous les prêteurs de procéder à une évaluation approfondie de la solvabilité des consommateurs. À cet égard, il approuve l'approche de la Commission concernant le type de données à utiliser dans le cadre de cette évaluation, y compris l'exception concernant les données à caractère personnel sensibles, telles que les données relatives à la santé. Il est en effet essentiel de garantir dans ce processus une approche équilibrée. Néanmoins, il est de la plus haute importance de bien insister dans la directive sur le fait que même une évaluation approfondie de la solvabilité n'équivaut nullement à une garantie que le prêt sera remboursé.

1.5. Le CESE estime que le texte de la directive relative aux crédits aux consommateurs devrait être révisé de manière à garantir l'égalité de traitement entre tous les prêteurs, depuis la procédure d'autorisation jusqu'aux règles et obligations opérationnelles, et ce afin d'assurer des conditions de concurrence équitables pour tous les concurrents.

1.6. Le CESE est d'avis que la Commission devrait approfondir son analyse des obligations relatives à l'information précontractuelle pour trouver un juste équilibre entre la nécessité et la pertinence de l'information destinée aux consommateurs, ainsi que la manière la plus efficace et la plus souple de la présenter, tout en tenant compte de la numérisation de l'ensemble du processus.

1.7. Le CESE recommande à la Commission de clarifier le texte de la directive relative aux crédits aux consommateurs en ce qui concerne le remboursement anticipé.

2. Introduction

2.1. Le présent avis porte sur la proposition de directive de la Commission relative aux crédits aux consommateurs abrogeant la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil⁽¹⁾ concernant les contrats de crédit aux consommateurs.

2.2. Comme indiqué dans l'exposé des motifs, la nécessité de la nouvelle directive se justifie par le fait que, depuis 2008, la numérisation s'est intensifiée et a profondément modifié à la fois les habitudes en matière de prêt (avec, par exemple, l'apparition de nouveaux moyens de publier des informations sous forme numérique, d'évaluer la solvabilité des consommateurs grâce à des systèmes automatisés de prise de décision et des données non conventionnelles) et le profil des prêteurs. Dans le contexte de la crise de la COVID-19, il est également devenu nécessaire de proposer des instruments législatifs propres à alléger la charge financière qui pèse sur les citoyens et les ménages les plus vulnérables sur le plan financier.

3. Observations générales

3.1. Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission visant à actualiser le cadre juridique relatif aux crédits à la consommation. Le marché a effectivement évolué depuis 2008 et les dispositions actuelles ne couvrent pas correctement tous les types d'acteurs et de produits, ce qui signifie que, dans certains domaines, les consommateurs ne bénéficient pas d'une protection adéquate ou encore que les règles en vigueur peuvent être améliorées.

3.2. Le CESE estime que les deux principaux objectifs à la base de l'élaboration de la directive, à savoir i) atténuer le préjudice subi par les consommateurs qui souscrivent des prêts sur un marché en pleine évolution et ii) faciliter l'octroi transfrontière de crédits à la consommation et stimuler la compétitivité du marché intérieur, sont étroitement liés et qu'ils sont essentiels pour garantir un niveau adéquat de couverture et une application uniforme de la nouvelle directive. Par exemple, une proposition visant à imposer des plafonds obligatoires aux coûts des crédits à la consommation devrait être davantage détaillée et harmonisée dans le cadre de la directive relative aux crédits à la consommation, en suivant une méthodologie claire. Cela est nécessaire pour assurer un niveau uniforme de protection des consommateurs, en empêchant efficacement les pratiques de prêt irresponsables dans l'ensemble de l'UE et le développement de produits de crédit à la consommation à des taux usuraires ou très onéreux, qui ciblent souvent les consommateurs les plus vulnérables et peuvent dans de nombreux cas conduire à des situations de surendettement. Une telle méthodologie harmonisée est également nécessaire pour garantir des conditions de concurrence équitables pour des prêteurs de différents pays.

3.3. Étendre le champ d'application de la directive et clarifier les définitions de plusieurs termes ne peut qu'être bénéfique, tant pour les consommateurs que pour les prêteurs, et rendre plus explicites les droits et les obligations connexes. En outre, le CESE estime que la proposition visant à imposer aux États membres l'obligation de mettre à la disposition des consommateurs surendettés ou vulnérables des services indépendants de conseil en matière de gestion de dettes devrait également aider les consommateurs qui se trouvent dans des situations difficiles. De plus, le Comité souhaiterait suggérer que la directive encourage les prêteurs à adopter des politiques facilitant la détection précoce des difficultés financières, qui incluront également des dispositions relatives aux mesures de restructuration. Mises en œuvre, ces deux mesures permettraient de prévenir les situations de surendettement et encourageraient les prêteurs à trouver des solutions pour les emprunteurs en difficulté.

3.4. Le CESE apprécie les efforts déployés par la Commission pour encourager les initiatives en matière d'éducation financière et d'habileté numérique visant à s'assurer que les consommateurs comprennent bien les produits de prêt et les risques qu'ils prennent lorsqu'ils souscrivent un crédit. Le Comité y voit la méthode la plus efficace pour préserver leur santé financière. À cet égard, il estime nécessaire d'adapter le passage de la directive relatif à la communication entre prêteurs et consommateurs à tous les stades de leur relation contractuelle, de manière à tenir compte de la transition numérique et de l'utilisation accrue des appareils numériques.

3.5. Le CESE apprécie également les efforts de la Commission visant à instaurer des règles claires en matière de services de conseil financier concernant les contrats de crédit. Il souhaiterait toutefois qu'une vision juridique claire soit établie quant à la manière dont ces services peuvent être proposés.

3.6. Le CESE se félicite de l'initiative visant à préciser davantage l'obligation faite à tous les prêteurs de procéder à une évaluation approfondie du degré de solvabilité des consommateurs, afin de vérifier s'ils sont en mesure d'assumer les crédits en question et si leurs besoins financiers sont protégés, tout en évitant les pratiques irresponsables en matière de prêts ou le surendettement. Cependant, la Commission devrait garder à l'esprit que les nouvelles règles ne peuvent, et ne devraient pas, transférer sur les prêteurs la responsabilité de la capacité réelle de remboursement des consommateurs, étant donné qu'il appartient à ces derniers de faire tout leur possible pour honorer leurs obligations de remboursement de leur dette et pour

⁽¹⁾ Directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil (JO L 133 du 22.5.2008, p. 66).

gérer leurs dépenses personnelles avec prudence. Le Comité invite la Commission à poursuivre l'analyse du texte de la directive pour éviter toute ambiguïté sur le fait qu'une évaluation approfondie de la solvabilité ne constitue en rien une garantie de remboursement du prêt. Par ailleurs, pour garantir une protection adéquate des consommateurs, le CESE invite la Commission à préciser les situations où, dans des circonstances spécifiques et dûment justifiées, les prêteurs ont le droit, sans aucune obligation à cet égard, d'accorder des prêts à des consommateurs même si ces derniers ne satisfont pas à l'évaluation de solvabilité.

4. Observations particulières

4.1. Le CESE invite la Commission à approfondir son analyse de certaines des nouvelles définitions dans l'optique de garantir la clarté du texte. Par exemple, la définition du prêteur devrait être révisée de manière à s'assurer que toutes les sociétés de crédit seront couvertes par le champ d'application de la directive et soumises aux mêmes conditions en matière de surveillance ou d'octroi d'une licence lorsqu'elles exercent un même type d'activité. De plus, afin de garantir des conditions de concurrence équitables et d'offrir effectivement aux consommateurs le même niveau de protection, tous les prêteurs, quel que soit leur statut juridique, devraient appliquer les mêmes règles et être soumis aux mêmes obligations, y compris en matière de déclaration, sauf dans les cas des prêts à titre gratuit pour peu que l'ensemble des dispositions visant à assurer la protection des consommateurs aient été respectées.

4.2. En ce qui concerne les obligations découlant de l'activité de crédit aux consommateurs, la directive devrait être plus ambitieuse en établissant que cette activité nécessite une autorisation ou une licence émise par l'autorité compétente pour garantir une protection adéquate des consommateurs, un suivi efficace et des conditions de concurrence équitables dans le domaine du crédit à la consommation. Le système actuellement proposé semble être un régime hybride entre l'autorisation et l'enregistrement, mais cela n'est absolument pas clair.

4.3. Concernant la disposition spécifique relative à la conversion dans les devises nationales des prêts libellés en euros, le CESE invite la Commission à revoir l'article 4 de la directive afin d'en clarifier l'applicabilité. La solution proposée, outre le fait qu'elle ne s'aligne pas sur l'article 23 de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil⁽²⁾ sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel, manque de clarté quant à son intention ou son applicabilité et quant à la méthode concrète de conversion proposée.

4.4. En ce qui concerne le principe de non-discrimination (article 6 de la directive), le CESE craint qu'il soit extrêmement difficile à mettre en œuvre pour plusieurs raisons liées principalement à la diversité des exigences au niveau national ou encore à la difficulté d'obtenir toutes les vérifications nécessaires dans le cadre du processus d'évaluation de la solvabilité. S'agissant de l'accès aux bases de données, le Comité craint que, dans certaines circonstances, il soit peu pratique ou non rentable pour les prêteurs de bénéficier d'un accès direct aux bases de données d'autres États membres, pour un certain nombre de raisons (par exemple, l'absence de demande de crédit transfrontière, des exigences différentes au niveau national ou la difficulté d'obtenir toutes les vérifications dans le cadre du processus d'évaluation de la solvabilité). Par conséquent, le CESE invite la Commission à se pencher plus avant sur le principe — notamment en étudiant l'hypothèse d'un accès indirect auxdites bases de données —, selon lequel les prêteurs pourraient, par exemple, demander les documents requis pour l'évaluation de la solvabilité via leur base de données locale ou leurs autorités fiscales nationales.

4.5. En ce qui concerne les bases de données nationales contenant les rapports, le CESE note que le traitement des données sur le crédit pendant la pandémie de COVID-19 ou dans toute situation exceptionnelle similaire pourrait avoir une incidence sur l'intégrité du système d'information en matière de crédit et, à terme, sur l'octroi de crédits à la consommation. Par conséquent, il invite la Commission à insister dans la directive sur l'importance de continuer à partager pleinement les informations en matière de crédit, y compris la déclaration des défauts de paiement et des moratoires en période de crise comme en temps normal. En outre, conformément aux orientations de l'Autorité bancaire européenne sur l'octroi de crédit, le CESE recommande également à la Commission de préciser que les bases de données des rapports devraient contenir au moins des informations sur le comportement des consommateurs en matière de remboursement dans le cadre des contrats de prêt existants, y compris les arriérés éventuels.

4.6. Le CESE apprécie les efforts déployés par la Commission pour rendre les informations précontractuelles plus accessibles aux consommateurs. Toutefois, de son point de vue, la solution appropriée ne devrait pas consister à créer un document supplémentaire, à savoir la fiche récapitulative européenne normalisée en matière de crédit aux consommateurs, qui serait susceptible d'entraîner une charge supplémentaire pour les consommateurs et les prêteurs, et d'inclure les consommateurs en erreur, dans la mesure où ils pourraient être amenés à limiter leur analyse aux seules informations fournies dans la fiche, sans tenir compte comme il se doit de toutes les autres informations figurant dans le document «Informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs». Une meilleure solution consisterait à envisager, compte tenu de la nécessité de s'adapter aux nouvelles méthodes numériques, de simplifier le processus

(²) 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) n° 1093/2010 (JO L 60 du 28.2.2014, p. 34).

d'établissement (et d'exécution) de la relation contractuelle avec les consommateurs, y compris en prévoyant spécifiquement des moyens numériques pour satisfaire à l'obligation de fournir le document «Informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs».

4.7. En ce qui concerne la dérogation aux règles en matière de ventes liées et de ventes groupées relatives à l'ouverture ou à la tenue d'un compte courant ou d'un compte d'épargne, il est très peu probable qu'il soit effectivement dans l'intérêt du consommateur de la limiter aux seuls comptes dont l'unique finalité relève d'exigences liées au crédit. Selon le texte, les prêteurs devraient interdire aux consommateurs d'utiliser les comptes en question à des fins personnelles, en dehors des exigences liées au crédit. Le CESE convient que le consommateur ne devrait pas être contraint d'ouvrir un compte qui n'est pas nécessaire au déploiement ou au remboursement du crédit, mais que, si un tel compte était ouvert, il devrait pouvoir l'utiliser comme bon lui semble.

4.8. En ce qui concerne les droits des consommateurs lorsque l'évaluation de la solvabilité implique l'utilisation du profilage ou d'un autre traitement automatisé de données à caractère personnel, le CESE estime que la solution proposée présente le risque de compromettre la capacité des établissements financiers à établir des conditions d'évaluation en fonction de leur propre appétence au risque, réduisant ainsi la flexibilité du processus. Le Comité est d'avis que l'ensemble du paragraphe 6 de l'article 18 devrait être reformulé conformément aux exigences du règlement général sur la protection des données (RGPD). En effet, le consommateur jouit des droits que le règlement général confère lorsque l'évaluation de la solvabilité est effectuée exclusivement automatiquement et produit des effets qui concernent un particulier.

4.9. Le CESE estime que le remboursement anticipé des prêts constitue une disposition centrale de la directive car il vise à promouvoir la compétitivité du marché et à s'attaquer aux situations de surendettement. Il apprécie l'intention générale de la proposition. Toutefois, le Comité souligne qu'il est nécessaire de réviser le texte de la directive relative aux crédits aux consommateurs afin i) de faciliter réellement l'exercice de ce droit et ii) d'éviter les litiges survenus concernant la définition de «tous les coûts».

4.10. Le CESE note qu'il ressort des données relatives à l'origine du surendettement que fixer un plafonnement des taux d'intérêt visant à éviter des pratiques tarifaires extrêmes pourrait procurer des avantages tangibles aux consommateurs vulnérables, à condition que ce plafonnement soit correctement calibré après une analyse approfondie du marché et de son impact potentiel. Une telle approche devrait garantir que les mesures sont effectivement bénéfiques pour les consommateurs tout en évitant tout effet inverse.

4.11. Conformément à la dernière directive en date sur la protection des consommateurs, l'article 44 de la directive à l'examen précise que les États membres doivent introduire dans leur droit national des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violation des règles de transposition de la directive. Le CESE se félicite de ces dispositions, mais demande à la Commission de faire en sorte que la directive établisse clairement que les sanctions administratives ne pourront porter atteinte au droit des consommateurs d'obtenir une indemnisation ou un remboursement, selon le cas.

Bruxelles, le 21 octobre 2021.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG

ANNEXE

Les textes ci-après, qui figuraient dans l'avis de la section, ont été écartés en faveur d'amendements adoptés par l'assemblée, mais ont recueilli au moins un quart des voix exprimées:

AMENDEMENT 2**Déposé par:**

Reet TEDER

INT/956 — Contrats de crédit aux consommateurs**Paragraphe 4.1**

Modifier comme suit:

Avis section	Amendement
<p>Le CESE invite la Commission à approfondir son analyse de certaines des nouvelles définitions dans l'optique de garantir la clarté du texte. Par exemple, la définition du prêteur devrait être révisée de manière à s'assurer que toutes les sociétés de crédit seront couvertes par le champ d'application de la directive et soumises aux mêmes conditions en matière de surveillance ou d'octroi d'une licence lorsqu'elles exercent un même type d'activité. De plus, afin de garantir des conditions de concurrence équitables et d'offrir effectivement aux consommateurs le même niveau de protection, tous les prêteurs, quel que soit leur statut juridique, devraient appliquer les mêmes règles et être soumis aux mêmes obligations, y compris en matière de déclaration.</p>	<p>Le CESE invite la Commission à approfondir son analyse de certaines des nouvelles définitions dans l'optique de garantir la clarté du texte. Par exemple, la définition du prêteur devrait être révisée de manière à s'assurer que toutes les sociétés de crédit seront couvertes par le champ d'application de la directive et soumises aux mêmes conditions en matière de surveillance ou d'octroi d'une licence lorsqu'elles exercent un même type d'activité. De plus, afin de garantir des conditions de concurrence équitables et d'offrir effectivement aux consommateurs le même niveau de protection, tous les prêteurs, quel que soit leur statut juridique, devraient appliquer les mêmes règles et être soumis aux mêmes obligations, y compris en matière de déclaration, sauf dans les cas des prêts à titre gratuit pour peu que l'ensemble des dispositions visant à assurer la protection des consommateurs aient été respectées.</p>

Résultat du vote:

Voix pour: 88

Voix contre: 79

Abstentions: 21

COMPROMIS SUR L'AMENDEMENT 3**Déposé par:**

Bogdan PREDA

INT/956 — Contrats de crédit aux consommateurs

Paragraphe 4.10

Avis section	Amendement de compromis
<p>Le CESE note qu'il ressort clairement des données relatives à l'origine du surendettement qu'un plafonnement des taux d'intérêt procure des avantages tangibles aux consommateurs, en particulier aux consommateurs vulnérables.</p>	<p>Le CESE note qu'il ressort des données relatives à l'origine du surendettement que fixer un plafonnement des taux d'intérêt visant à éviter des pratiques tarifaires extrêmes pourrait procurer des avantages tangibles aux consommateurs vulnérables, à condition que ce plafonnement soit correctement calibré après une analyse approfondie du marché et de l'impact potentiel qu'il pourrait avoir à l'avenir. Une telle approche devrait garantir que les mesures sont effectivement bénéfiques pour les consommateurs tout en évitant les effets opposés.</p>

Résultat du vote:

Voix pour: 82

Voix contre: 79

Abstentions: 17

COMPROMIS SUR L'AMENDEMENT 4

Proposé par:

Bogdan PREDA

INT/956 — Contrats de crédit aux consommateurs

Paragraphe 1.3

Avis de section	Amendement de compromis
<p>Le CESE note qu'il ressort clairement des données relatives à l'origine du surendettement qu'un plafonnement des taux d'intérêt procure des avantages tangibles aux consommateurs, en particulier aux consommateurs vulnérables. Toutefois, une proposition visant à imposer des plafonds aux coûts des crédits à la consommation devrait être davantage détaillée et harmonisée dans le cadre de la directive relative aux crédits aux consommateurs, en suivant une méthodologie claire, afin de garantir des conditions de concurrence équitables pour des prêteurs de différents pays.</p>	<p>Le CESE note qu'il ressort des données relatives à l'origine du surendettement que fixer un plafonnement des taux d'intérêt visant à éviter des pratiques tarifaires extrêmes pourrait procurer des avantages tangibles aux consommateurs vulnérables, à condition que ce plafonnement soit correctement calibré après une analyse approfondie du marché et de l'impact potentiel qu'il pourrait avoir à l'avenir. Par conséquent, le CESE note que la directive sur le crédit à la consommation devrait fournir une méthodologie claire et harmonisée que les États membres devraient envisager afin d'appliquer de tels plafonds afin de prévenir et de décourager les pratiques extrêmes susceptibles d'entraîner un surendettement. Cela garantirait également des conditions de concurrence équitables pour les prêteurs de différents pays.</p>

Résultat du vote:

Voix pour: 88

Voix contre: 77

Abstentions: 15
