

PROPOSITION DE DIRECTIVE : VERS UN TEXTE D'ÉQUILIBRE

Les excès que comportait la première proposition de directive du 11 septembre 2002 ont été gommés en grande partie. Depuis avril 2004, un nouveau processus plus prometteur est en cours. Analyse des points encore en suspens.

Le Parlement européen, sous l'impulsion du rapporteur pour la Commission juridique et du marché intérieur, Joachim Wuermeling, a proposé en première lecture, une nouvelle version du texte de directive où pas moins de 152 amendements ont été adoptés.

Recentrée sur le crédit à la consommation proprement dit, rééquilibrée dans son contenu, la proposition modifiée marque un net progrès dans l'élaboration d'une législation conciliant les impératifs du marché intérieur et les exigences de la protection des consommateurs. Il est en revanche surprenant que le Parlement se soit prononcé en faveur d'une harmonisation minimale (à l'exception d'un encart d'information standardisé et de l'assiette du taux effectif global qui sont pleinement harmonisés), laissant la possibilité aux États membres de maintenir ou d'adopter des règles nationales plus strictes.

Il appartient désormais au Conseil, composé des ministres représentant les gouvernements des États membres, de se prononcer. Dans cette perspective est attendue une position de la Commission européenne précisant, parmi les modifications adoptées par le Parlement, celles qu'elle accepte et celles sur lesquelles elle est en désaccord.

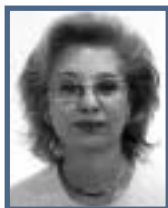
Il s'agit par conséquent d'un moment clé dans le processus d'élaboration du texte. Le balancier législatif qui vient de connaître des mouvements brusques voire brutaux, devrait se stabiliser à un point d'équilibre, le fameux « *level playing field* » que beaucoup appellent de leurs vœux.

Dans cette perspective, l'idée semble acquise qu'il n'y a pas d'opposition entre la réalisation d'un marché européen intégré et la protection des consommateurs. Ces deux objectifs se nourrissent mutuellement et il serait vain de chercher à privilégier l'un par rapport à l'autre.



Alain Gourio
BNP Paribas

Président du Comité
de liaison des affaires
européennes
FBF



Rosa-Maria Gelpi
Cetelem

Présidente du Comité
relations extérieures
Eurofinas



UNE PROPOSITION D'INSPIRATION MAXIMALISTE

La proposition de directive du 11 septembre 2002 relative au crédit aux consommateurs figurera probablement dans les annales européennes des textes les plus âprement discutés, ayant même provoqué un refus (temporaire) d'examen de la part du Parlement européen.

■ La proposition de directive est destinée à remplacer la directive du 22 décembre 1986, dont l'impact sur le marché intérieur a été quasi nul. Sa genèse, déjà fort riche, a vu s'opérer un impressionnant mouvement de balancier entre le texte établi par la Commission européenne et la version adoptée en première lecture par le Parlement.

■ La proposition initiale était sans conteste d'inspiration maximaliste. Elle prévoyait une pleine harmonisation, système qui exclut toute possibilité, pour les États, de maintenir ou d'adopter des règles différentes. Mais ce degré d'harmonisation ne préjuge ni de l'étendue ni du contenu proprement dit de l'harmonisation. Or, c'est de ce point de vue que la proposition s'avérait pour le moins ambitieuse. Elle prétendait couvrir tous les crédits accordés aux particuliers, sous réserve d'exceptions définies de manière étroite (par exemple, crédits immobiliers garantis par une sûreté), et des domaines non spécifiques au crédit à la consommation, tels le démarchage, la protection des données personnelles, les clauses abusives, le recouvrement, la charge de la preuve... Quant au contenu de l'harmonisation, avait été agrégé dans la proposition à peu près tout ce qui se fait de plus strict dans chaque pays d'Europe.

■ D'où un "monstre réglementaire" dont il était aisé de percevoir les effets négatifs allant à l'encontre des objectifs affichés. On pouvait relever en particulier, l'excès d'information, source de lourdeur et de confusion pour les consommateurs, la définition d'une responsabilité unilatérale et excessive des prêteurs propre à entraîner corrélativement une déresponsabilisation des emprunteurs, et la remise en cause de certains modes de distribution comme le crédit sur le point de vente, ainsi que de certains produits. Tout ceci était plutôt de nature à réduire l'accès des consommateurs au crédit qu'à favoriser la création d'un grand marché. Pire, on pouvait craindre que le nouveau texte ne compromît les marchés existants, qui, bien qu'ils fonctionnent dans un cadre national, sont d'ores et déjà compétitifs et partiellement intégrés au travers de l'implantation de filiales spécialisées par les groupes bancaires opérant à l'échelle européenne.

Est-il réaliste d'envisager un marché intérieur sans la confiance des consommateurs dans l'offre transfrontière? Une réglementation excessive et/ou inappropriée peut-elle vraiment promouvoir une telle offre? Le traité de Rome lui-même impose, dans son article 95, d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs dans les mesures de rapprochement des législations. Dans le travail restant à effectuer pour parvenir à une législation optimale, plusieurs questions importantes doivent encore être résolues. Il s'agira tout d'abord de déterminer le degré d'harmonisation. À cet égard, le principe d'une pleine harmonisation s'impose de manière d'autant plus légitime que son contenu est ciblé sur les aspects essentiels de l'opération de crédit.

QUEL DEGRÉ D'HARMONISATION?

La confusion est souvent faite entre le degré de l'harmonisation et son contenu. Le point de savoir si l'harmonisation doit être pleine [1] (sans possibilité pour les États membres de maintenir ou d'adopter des règles plus strictes ou même différentes) ou minimale (autorisant une telle faculté) ne préjuge pas du contenu de l'harmonisation, notamment du niveau de protection à adopter.

Le choix entre ces deux degrés d'harmonisation va constituer le véritable test de la volonté d'intégration des États membres, même si l'on peut concevoir de recourir aux deux techniques dans la directive.

La Commission européenne a d'ores et déjà manifesté sa volonté de maintenir une pleine harmonisation conformément au texte initial. Cette option doit être soutenue, car, en unifiant à l'échelle européenne les règles applicables, elle constitue le véritable vecteur d'un marché unique.

Par la suppression du cloisonnement juridique des marchés, elle favorise l'intégration en permettant de substantielles économies d'échelle. Elle assure en outre une concurrence équitable en soumettant tous les opérateurs aux mêmes règles. Elle crée enfin la confiance des consommateurs, assurés de bénéficier des mêmes protections, qu'ils contractent avec un prêteur national ou un établissement situé dans un autre État membre.

Par contraste, l'harmonisation minimale ne fait que déplacer les barrières nationales vers le haut. De plus, elle n'empêche pas les législations des États membres de diverger de façon croissante avec le temps. Un exemple presque caricatural en est fourni par l'évolution de la réglementation française sur le crédit à la consommation qui, depuis la directive du 22 décembre 1986, a été modifiée à six reprises pour ajouter à chaque fois de

“ La Commission européenne a d'ores et déjà manifesté sa volonté de maintenir une pleine harmonisation conformément au texte initial. ”



●●● nouvelles règles plus strictes. Et c'est au constat de l'existence de grandes disparités entre les législations nationales auxquelles la directive de 1986, d'harmonisation minimale, n'a pu remédier, qu'a été entreprise l'élaboration d'un nouveau texte. Il serait dès lors peu compréhensible que ce type d'harmonisation, dont l'échec est avéré, soit maintenu.

LE CONTENU DE L'HARMONISATION

Les acquis de la discussion devant le Parlement devront être préservés pour une large part. Il subsiste cependant des points sur lesquels le texte pourra être sensiblement amélioré :

■ Le champ d'application

Ceci concerne en premier lieu le champ d'application de la réglementation. Si l'on ne peut que souscrire à l'exclusion, votée par le Parlement, des crédits hypothécaires et des crédits immobiliers couverts ou non par une garantie, le plafond de 100 000 euros au-delà duquel les crédits sont exclus de la directive semble trop élevé. Des crédits de ce montant ne sont pas des crédits à la consommation dans l'acception normale du terme (cf. le plafond actuel de 21 500 euros). Le régime de la directive risque de se révéler inapproprié aux finalités et aux conditions de souscription de tels financements. Un montant maximum de 30 000 euros semblerait réaliste.

■ Les règles de protection

Plusieurs thèmes seront au centre des discussions à venir.

■ **Le concept de prêt responsable** a été correctement redéfini par le Parlement, désormais centré sur l'obligation d'information précontractuelle et l'appréciation des capacités d'emprunt fondée sur les informations fournies par l'emprunteur et l'éventuelle consultation de bases de données. En revanche, le maintien d'un devoir de conseil obligeant le prêteur à offrir, parmi les crédits qu'il propose habituellement, celui censé être le mieux adapté aux besoins du consommateur, ne peut qu'être source de déresponsabilisation des emprunteurs et de contentieux. La qualité de l'information organisée par la proposition de directive doit permettre à ceux-ci de choisir le crédit adéquat, en fonction d'une situation et de besoins qu'ils sont les mieux placés pour connaître.

■ **La définition et le régime des crédits liés justifient également des améliorations du texte.** La définition actuelle est trop large puisqu'incluant le cas dans lequel

le prêteur recourt aux services du vendeur ou prestataire pour la conclusion ou la préparation du contrat de crédit. La simple intervention du vendeur ou prestataire n'est pas un élément suffisant pour caractériser l'existence d'un crédit lié. Ce critère devrait, par conséquent, être abandonné au profit de la mention objective, dans le contrat de crédit, du bien ou de la prestation financée, traduisant ainsi la volonté des parties.

Quant au régime du crédit lié se pose la question d'un éventuel recours contre le prêteur en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution du contrat de vente ou de prestation de services. Le principe d'une responsabilité solidaire conduisant le prêteur à indemniser l'emprunteur serait totalement inapproprié, puisque faisant supporter au premier les conséquences financières d'éléments dont il n'a aucune maîtrise.

“ L'harmonisation minimale ne fait que déplacer les barrières nationales vers le haut. ”

■ **Le droit de rétractation.** Les crédits liés sont également concernés par le régime du droit de rétractation. La durée de celui-ci a été maintenue à 14 jours, ce qui est de manière générale trop long pour une opération du type crédit à la consommation. Un délai de 7 jours, tel qu'il est prévu en France, serait probablement plus conforme aux réalités pratiques. Se pose de surcroît le problème particulier du crédit lié accordé sur les lieux de vente. L'existence d'un tel délai de rétractation interdirait, en fait, la livraison immédiate des biens financés, contrairement à ce que souhaitent fréquemment les consommateurs. Il conviendrait par conséquent de prévoir dans ce cas la faculté, pour les emprunteurs, de renoncer au droit de rétractation.

■ **La définition des intermédiaires.** On sait que ceux-ci sont, dans le projet de texte, soumis à une réglementation pour ce qui est de la publicité et du commissionnement, ainsi qu'à un statut ou à une supervision par une autorité indépendante. Ce cadre juridique est certainement approprié pour les activités de courtage, mais semble totalement disproportionné pour de simples prescripteurs. Aussi, seule l'intermédiation à titre de profession principale devrait être régie par la directive. Ainsi améliorée, la directive, dans sa version amendée par le Parlement, constituerait sans aucun doute une étape déterminante dans le développement d'un grand marché européen du crédit aux particuliers. ■

[1] L'expression "harmonisation totale" est également utilisée. On évitera en revanche le qualificatif d'harmonisation "maximale" qui crée précisément la confusion avec un contenu maximaliste.

