

E 2920

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2004-2005

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 22 juillet 2005

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juillet 2005

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Livre vert sur le crédit hypothécaire dans l'Union européenne.



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.7.2005
COM(2005) 327 final

LIVRE VERT

Le crédit hypothécaire dans l'Union européenne

(présenté par la Commission)

TABLE DES MATIÈRES

<u>INTRODUCTION</u>	3
<u>I ÉVALUER LA PERTINENCE D’UNE INTERVENTION DE LA COMMISSION</u>	4
<u>II PROTECTION DES CONSOMMATEURS</u>	7
<u>Information</u>	7
<u>Conseil et intermédiation de crédit</u>	8
<u>Remboursement anticipé</u>	8
<u>Taux annuel effectif global</u>	9
<u>Réglementation sur l’usure et variation des taux d’intérêt</u>	10
<u>Contrats de crédit</u>	10
<u>Respect des règles et recours</u>	11
<u>III QUESTIONS JURIDIQUES</u>	11
<u>Droit applicable</u>	11
<u>Qualité de la signature du client</u>	12
<u>Évaluation du bien immobilier</u>	12
<u>Procédures de vente forcée</u>	13
<u>Fiscalité</u> 13	
<u>IV SÛRETÉS HYPOTHÉCAIRES</u>	14
<u>Registres fonciers</u>	14
<u>L’Eurohypothèque</u>	14
<u>V FINANCEMENT DU CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE</u>	15
<u>ANNEX I – RESPONSE TO GENERAL FORUM GROUP RECOMMENDATIONS</u>	16
<u>ANNEX II – TEXT OF FORUM GROUP REPORT RECOMMENDATIONS</u>	19
<u>ANNEX III – GLOSSARY</u>	25

LIVRE VERT

Le crédit hypothécaire dans l'Union européenne

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

INTRODUCTION

- (1) Le présent Livre vert constitue la pièce maîtresse du processus visant à évaluer la pertinence d'une intervention de la Commission sur les marchés européens du crédit hypothécaire au logement. L'autre pièce essentielle de ce processus d'évaluation est une étude, financée par la Commission, sur le rapport coût-bénéfice d'une intégration plus poussée de ces marchés¹. Une audition, prévue en décembre 2005, clôturera la consultation.
- (2) L'examen de l'opportunité d'intervenir sur les marchés européens du crédit hypothécaire est un élément essentiel de l'engagement pris par la Commission d'atteindre les objectifs de Lisbonne, qui visent à renforcer la compétitivité européenne². C'est un volet-clé de sa politique d'intégration des services financiers en général et des services financiers de détail en particulier³. Un marché du crédit hypothécaire plus efficace et plus concurrentiel, auquel une intégration plus poussée pourrait donner naissance, pourrait en effet contribuer à la croissance de l'économie européenne. Il pourrait favoriser la mobilité salariale et permettre aux consommateurs européens de tirer le meilleur parti possible de leurs actifs immobiliers, le cas échéant pour renforcer leur sécurité à long terme dans un contexte de vieillissement démographique croissant.
- (3) Sans préjuger de la suite qui sera donnée au présent Livre vert, la Commission a pleinement conscience de l'importance et de l'impact du crédit hypothécaire dans l'économie européenne. À ce stade du processus de consultation, il serait prématuré de décider d'une éventuelle intervention de la Commission (sans parler d'apprécier quel instrument serait alors le plus approprié). Il est clair, cependant, que toute mesure que la Commission pourrait prendre aux fins de l'intégration des marchés concernés viserait à accroître leur efficacité et leur compétitivité, pour le plus grand avantage de tous. Cet objectif pourrait être atteint en limitant les entraves à l'offre et à la demande de crédit hypothécaire dans toute l'UE et en renforçant la complétude du marché, la diversité des produits et la convergence des prix. La Commission reconnaît les avantages que présenterait un marché du financement plus liquide, faisant appel à des techniques et à des produits modernes et souples. Elle a connaissance de l'émergence de nouveaux produits, tels que l'*hypothèque rechargeable**, qu'il conviendrait d'évaluer soigneusement au regard tant des risques qu'ils peuvent faire peser sur le

* Tous les termes en *italique* sont définis dans le glossaire joint en annexe III.

¹ Cette étude sera publiée sur le site Internet de la DG Marché intérieur et services en août 2005: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/index_fr.htm.

² COM(2005) 24. Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi: un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne.

³ COM(2005) 177. Livre vert sur la politique des services financiers (2005–2010).

consommateur que des nouvelles solutions de financement qu'ils pourraient offrir, notamment au regard du problème de financement des retraites auquel la génération actuelle et les générations futures seront inévitablement confrontées. Enfin, la Commission est consciente de l'incidence du marché du crédit hypothécaire sur le bien-être des citoyens européens. La question du logement et du crédit, y compris sur des aspects tels que le surendettement, a des implications sociales et humaines considérables. Toute politique en la matière doit en tenir dûment compte⁴.

- (4) La Commission examinera attentivement toute contribution reçue durant le processus de consultation. Au terme de ce processus, elle ne soumettra de proposition d'action que si la démonstration est clairement faite de la pertinence économique d'une intervention de sa part sur les marchés européens du crédit hypothécaire au logement, c'est-à-dire si les avantages potentiels d'une telle intervention en dépassent le coût prévisionnel. Toute initiative future – pas nécessairement de nature réglementaire – serait annoncée dans un Livre blanc à paraître en 2006, qui présenterait en outre les résultats de la consultation. Elle ferait également l'objet d'une analyse d'impact approfondie.
- (5) Les réactions au présent Livre vert doivent être envoyées pour le 30 novembre 2005 au plus tard, à l'adresse électronique suivante: markt-mortgage-consultation@cec.eu.int. Elles seront affichées sur le site Internet de la Commission, sauf demande contraire expresse.

I ÉVALUER LA PERTINENCE D'UNE INTERVENTION DE LA COMMISSION

- (6) Les marchés européens du crédit hypothécaire constituent un maillon essentiel de l'économie globale de tous les États membres de l'UE. Fin 2004, l'encours des prêts hypothécaires au logement représentait environ 40 % du PIB européen.
- (7) Les marchés du crédit hypothécaire comptent parmi les marchés les plus complexes sur lesquels des consommateurs opèrent. À chaque étape, la «chaîne de valeur» d'une transaction hypothécaire peut impliquer différents acteurs spécialisés. Courtiers en hypothèques, conditionneurs de produits, prêteurs généralistes et/ou spécialisés, émetteurs et acheteurs de *garanties* et d'*obligations* (y compris les investisseurs mondiaux), assureurs et même agences gouvernementales – tous peuvent être associés à l'achat d'un seul et même bien immobilier par un seul et même consommateur européen. On ne saurait donc surestimer l'importance des marchés européens du crédit hypothécaire dans le contexte économique récent, actuel et futur.
- (8) Pour la plupart des citoyens européens, l'achat du logement représente le plus gros achat de toute une vie. Le plus grand nombre d'entre eux doit souscrire un prêt couvrant une partie du prix. Ce prêt est généralement (mais pas toujours) garanti par une hypothèque. Pour la majorité des ménages européens, la dette ainsi contractée est bien souvent l'engagement financier en cours le plus important. Cela étant, le *capital* immobilier peut représenter un actif très important, servant éventuellement à financer la consommation ou la retraite. Par conséquent, le niveau de l'endettement

⁴ Pour plus d'informations sur la politique de la Commission en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, voir: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_fr.htm

hypothécaire et les caractéristiques des contrats y afférents peuvent avoir une incidence directe sur la conduite de la politique monétaire et sur l'activité économique dans son ensemble. Par exemple, les restrictions contractuelles ou les pénalités frappant le remboursement anticipé du prêt peuvent retarder la transmission d'une modification des taux d'intérêt et, partant, empêcher le refinancement dans de telles circonstances. Cette relation entre macroéconomie et endettement hypothécaire est très importante, notamment sur les marchés hypothécaires flexibles, où le moindre changement des taux d'intérêt peut avoir un impact significatif sur le budget des ménages et leur pouvoir d'achat. L'effet sur les débiteurs peut être significatif, avec une répercussion, positive ou négative, sur le niveau de leurs dépenses et de leur capital.

- (9) La plupart des marchés hypothécaires européens ont connu une croissance vigoureuse au cours des dernières années. Dans nombre d'États membres, l'encours des prêts hypothécaires, rapporté au PIB ou au revenu disponible des ménages, atteint aujourd'hui des niveaux records. Cet essor a été favorisé par des facteurs macroéconomiques (comme la baisse des taux d'intérêt et la forte hausse des prix immobiliers dans certains pays), aussi bien que par des évolutions structurelles (comme la libéralisation et l'intégration croissantes des marchés financiers européens). Il apparaît cependant que les marchés hypothécaires européens, au-delà de quelques tendances communes, restent très divers. Cela vaut pour leur taille respective, comme pour leur croissance. On peut en dire de même de la variété des produits, des profils d'emprunteurs, des structures de distribution, de la durée des prêts, du taux de propriété et des mécanismes de financement.
- (10) Les différences observées entre les marchés nationaux du crédit hypothécaire et du logement reflètent l'attitude des États membres en matière de réglementation, leur histoire économique, mais aussi des facteurs culturels. La performance relative de ces marchés est liée à des éléments tels que l'intervention directe du gouvernement sur le marché du logement (par exemple, au moyen d'incitations fiscales à la propriété), la réglementation prudentielle (sous la forme, par exemple, d'un plafonnement du *ratio prêt/valeur*), la concurrence s'exerçant sur le marché hypothécaire, les conditions pratiquées sur le marché du logement locatif (y compris l'offre de logements sociaux) et le niveau perçu du risque associé au prêt hypothécaire (en particulier, le coût et le délai de réalisation de la *sûreté* en cas de défaillance de l'emprunteur).
- (11) Nombre d'observateurs extérieurs⁵ estiment (à l'instar de la Commission dans la présente consultation) que ces marchés ne sont pas très intégrés, notamment au regard de la palette des produits offerts et de l'activité hypothécaire transfrontalière, alors même que les écarts de prix sont d'ores et déjà relativement minimes. Selon les conclusions d'une étude récente⁶, ces marchés sont des marchés individuels, ayant

⁵ Rapport du groupe de discussion sur le crédit hypothécaire, «L'intégration des marchés communautaires du crédit hypothécaire», direction générale du Marché intérieur, décembre 2004; «L'intégration financière en Europe, progrès et perspectives», Commission européenne, 2004; «Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets», Mercer Oliver Wyman, étude commanditée par la Fédération hypothécaire européenne, 2003; «International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance», Council of Mortgage Lenders, 2004; «Risk and Funding in European Residential Mortgages», Mercer Oliver Wyman, étude commanditée par la Mortgage Insurance Trade Association (MITA), avril 2005.

⁶ «Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets», Mercer Oliver Wyman, étude commanditée par la Fédération hypothécaire européenne, 2003.

leurs caractéristiques et leurs moteurs économiques propres. Une faible corrélation a aussi été notée entre les participants nationaux aux *marchés primaire et secondaire*, autres que les investisseurs mondiaux opérant sur les marchés des *obligations hypothécaires (mortgage bonds)* et des *titres adossés à des hypothèques (mortgage backed securities, MBS)*. Le niveau des achats directs transfrontaliers est faible, puisqu'il ne représente même pas 1 % de l'ensemble du crédit au logement⁷, l'activité restant essentiellement confinée à l'achat de résidences secondaires ou situées dans des régions frontalières, soit deux marchés de niche.

- (12) Quels sont donc les avantages potentiels de l'intégration? L'étude commanditée par la Commission présentera et quantifiera ces avantages potentiels, qui ont déjà été mis en évidence dans d'autres sources⁸. Une baisse globale du coût des prêts hypothécaires ou immobiliers serait déjà un grand avantage. L'offre d'un éventail plus complet de produits auxiliaires (par exemple en matière d'assurance hypothécaire), mais aussi de produits-clés du crédit hypothécaire (comme des formules de *rechargement* ou d'hypothèques souples) serait un autre avantage. La Commission suit avec intérêt l'émergence de ces produits novateurs (actuellement proposés dans une poignée d'États membres seulement), mais a aussi pleinement conscience de la nécessité d'assortir celle-ci d'un haut niveau de protection des consommateurs. La possibilité de donner satisfaction à un plus grand nombre d'emprunteurs, y compris aux emprunteurs actuellement marginalisés sur de nombreux marchés hypothécaires européens, tels que les emprunteurs de second ordre (c'est-à-dire ceux auxquels est associée une mauvaise qualité de crédit ou faisant l'objet d'une notation de crédit incomplète) semble constituer un autre avantage-clé. Par ailleurs, ainsi qu'on l'a observé lors de l'intégration d'autres secteurs des services financiers, des économies d'échelle seraient certainement possibles. De plus, une diversification à la fois transfrontalière et par recours accru aux *marchés des capitaux* et aux marchés de l'assurance pourrait contribuer à une diminution du risque de crédit. Enfin, il existe un potentiel d'amélioration de l'efficacité du capital, c'est-à-dire de sa capacité à se porter sur les marchés où le besoin en est le plus pressant et où il est le mieux rémunéré.
- (13) Dans le cadre de son évaluation de la pertinence d'une intervention de sa part sur les marchés européens du crédit hypothécaire, la Commission a analysé les 48 recommandations formulées par le groupe de discussion sur le crédit hypothécaire, qu'elle a créé en mars 2003, avec le mandat de répertorier les obstacles à une intégration plus poussée et de proposer des solutions pour y remédier⁹. Ces recommandations couvrent la plupart des questions intéressant l'intégration des marchés européens du crédit hypothécaire. La Commission est déterminée à en tirer le meilleur parti possible dans toute action qu'elle pourrait proposer à l'avenir. Il est clair, cependant, que toutes ne supposent pas le même type d'action – certaines requièrent, par exemple, la réalisation d'un travail de base plus approfondi avant toute prise de décision.
- (14) La Commission partage le point de vue du groupe de discussion, selon lequel l'intégration des marchés européens du crédit hypothécaire doit s'appuyer sur quatre domaines distincts, quoique interconnectés: la protection des consommateurs, les

⁷ Rapport Eurobaromètre 2004.

⁸ Voir la note 5.

⁹ http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances-retail/docs/home-loans/2004-report-integration_fr.pdf

questions juridiques, les *sûretés* et le financement. Le présent Livre vert traite ces quatre domaines. Toute contribution sur les questions ici couvertes et sur toute autre question jugée essentielle en vue d'une intégration plus poussée et d'une plus grande efficacité des marchés européens du crédit hypothécaire sera la bienvenue, de même que toute contribution sur l'établissement d'un ordre de priorité à cet égard.

II PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Information

- (15) Étant donné la complexité, le coût relativement élevé et la durée des transactions hypothécaires, l'information revêt, dans ce cadre, une importance cruciale. Une certaine asymétrie d'information entre l'emprunteur moyen et le prêteur est inévitable. Mais ce qui est crucial dans ce contexte, c'est de veiller à ce que l'emprunteur reçoive l'information dont il a besoin pour prendre une décision éclairée, selon des modalités et à un moment où cette information est la plus efficace.
- (16) Le code de conduite¹⁰ a créé, via la fiche européenne d'information standardisée (FEIS), un précédent en matière d'harmonisation de l'information précontractuelle au niveau européen. La Commission a engagé une révision de ce code de conduite, notamment par une étude externe¹¹ qui a montré que la mise en œuvre de ses dispositions, au moment considéré, n'était pas satisfaisante. La Commission souhaite attendre les résultats de la présente consultation pour prendre une décision définitive concernant le code. À cet effet, elle estime qu'il convient de répondre aux questions suivantes:

- Le code de conduite devrait-il être remplacé par une législation contraignante, ou son application rester volontaire?
- Quelles informations devraient être fournies aux consommateurs? Il est nécessaire, à cet égard, de trouver un juste équilibre entre manque et excès d'information.
- La Commission juge fondamental que l'information précontractuelle soit fournie à un stade suffisamment précoce pour permettre aux consommateurs de se renseigner et de comparer les offres entre elles. Un tel stade peut-il faire l'objet d'une définition commune au niveau européen, compte tenu des divergences entre les traditions et législations nationales des États membres?
- Les obligations d'information ne devraient-elles s'appliquer qu'aux prêteurs, ou également à d'autres prestataires, tels que les courtiers? Comment le respect de ces obligations (sur une base contraignante/volontaire) peut-il être assuré?

¹⁰ C(2001) 477. Code de conduite volontaire concernant l'information précontractuelle sur les prêts au logement.

¹¹ «Monitoring the Uptake and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans», Institute for Financial Services, 2003. http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/home-loans-final-report_en.pdf.

Conseil et intermédiation de crédit

- (17) Les hypothèques sont des produits complexes, de valeur élevée. Les conseils en la matière tendent à être plus recherchés que pour la plupart des autres produits financiers. Or, les différents types de consommateurs peuvent avoir différents types d'attentes à l'égard des prêteurs et établir avec eux différents types de relations.
- (18) La Commission est consciente des conséquences que pourrait avoir, sur le prix des produits (par imputation directe ou répercussion indirecte) comme sur l'exposition potentielle des prêteurs au risque juridique, le fait de rendre la fourniture de conseils obligatoire. Mais elle est également consciente de l'effet important que la fourniture de conseils adéquats peut avoir sur la confiance des consommateurs et la prévention de problèmes tels que le surendettement.

- Par conséquent, la fourniture de conseils à l'emprunteur devrait-elle devenir obligatoire ou être laissée à l'appréciation du prêteur?
- Des conditions devraient-elles être appliquées aux conseils effectivement fournis, que ce soit sur une base obligatoire ou volontaire (normes, sanctions en cas de non-respect, divulgation préalable des tarifs et information préalable concernant le rôle du conseiller, enregistrement sur un support durable...)?

- (19) Quant à l'intermédiation de crédit, il a été récemment souligné que c'est un domaine que la Commission soumettra à un examen tout particulier¹². La question sera traitée au niveau horizontal, et les parties intéressées seront invitées à soumettre des contributions en temps utile.

Remboursement anticipé

- (20) La possibilité de remboursement anticipé du prêt est un aspect crucial de toute négociation d'un crédit hypothécaire. La longue durée de vie du contrat hypothécaire et la modification possible de certaines de ses clauses essentielles pendant cette durée de vie (comme le taux d'intérêt) peuvent, en effet, inciter le consommateur à vouloir en sortir de façon anticipée. Les pénalités de remboursement anticipé sont le prix qu'il doit payer en contrepartie de cette sortie anticipée.
- (21) Les régimes de remboursement anticipé varient largement d'un État membre à l'autre. Dans certains États membres, le remboursement anticipé est très réglementé, tandis que, dans d'autres, il est régi par le droit contractuel privé – le consommateur ne jouissant, dans le premier cas, que du choix entre différents types de contrats standards, par opposition, dans le second, à une véritable possibilité de négocier individuellement les clauses de son contrat avec le prêteur. Des pénalités de remboursement anticipé sont généralement attachées aux prêts hypothécaires à taux fixe, où le consommateur est protégé du risque d'une variation de taux, la pénalité jouant en cas de sortie anticipée durant la période où le taux fixe s'applique. Les pénalités de remboursement anticipé sont réputées refléter les structures de financement sous-tendant les produits offerts et avoir une incidence directe sur la concurrence, ainsi que sur la diversité et la disponibilité des produits. Elles influencent

¹² Voir la note 3.

la transmission des changements macroéconomiques, c'est-à-dire la mesure dans laquelle, et la façon selon laquelle, une variation du taux (d'intérêt) de base peut avoir une influence sur les débiteurs hypothécaires.

- (22) La Commission estime qu'une certaine cohérence en matière de remboursement anticipé, notamment pour ce qui concerne les pénalités imposées, pourrait faciliter l'intégration. Mais comment parvenir à une telle cohérence sans effet négatif sur les structures de financement et la gamme des produits offerts, ou sans pénaliser exagérément les consommateurs? Les questions suivantes méritent un examen approfondi:

- Le remboursement anticipé devrait-il être un droit ou être laissé au libre choix? Si ce devait être un droit, le consommateur devrait-il avoir la possibilité d'y renoncer? À quelles conditions? Ce droit devrait-il avoir des pénalités pour contrepartie?
- Comment ces pénalités devraient-elles être calculées (que le remboursement anticipé procède de l'exercice d'un droit ou d'un choix contractuel)? Devrait-il y avoir des plafonds, comme c'est le cas dans certains États membres?
- Comment le consommateur devrait-il être informé des possibilités de remboursement anticipé? Une éducation du grand public en la matière est-elle envisageable?

Taux annuel effectif global

- (23) Le *taux annuel effectif global (TAEG)* appliqué au prêt hypothécaire est un autre élément essentiel, dont les effets se font sentir jusqu'à l'échéance du contrat. La méthode de calcul du *TAEG* hypothécaire et les éléments de coût entrant dans ce calcul varient d'un État membre à l'autre, ce qui rend les comparaisons difficiles.
- (24) Étant donné la nature particulière des contrats de crédit hypothécaire par comparaison avec les contrats de crédit à la consommation, une approche spécifique pourrait ici se révéler appropriée. On touche là à un domaine où il semblerait qu'une certaine harmonisation pourrait favoriser l'intégration du marché. Mais nombre de questions se posent:

- Quelle est la finalité du *TAEG*? Information? Comparaison? Les deux?
- Devrait-il y avoir une norme européenne couvrant aussi bien la méthode de calcul du *TAEG* que les éléments de coût entrant dans ce calcul?
- Dans l'affirmative, quels types d'éléments de coût devraient être pris en compte?
- La Commission invite les parties intéressées à lui présenter leur point de vue quant aux avantages d'une information séparée sur tous les coûts non pris en compte dans le *TAEG* et quant à une présentation concrète de sa signification, tels que le coût mensuel ou le coût global du prêt.

(25) Toute décision en la matière tiendra dûment compte du régime qui sera appliqué dans le domaine du crédit à la consommation.

Réglementation sur l'usure et variation des taux d'intérêt

(26) Certains États membres soumettent les taux d'intérêt à des plafonds juridiquement contraignants, souvent regroupés sous le vocable «réglementation sur l'usure» lorsqu'ils visent à empêcher la fixation de taux excessivement élevés. La Commission s'est, jusqu'à présent, abstenue de toute intervention dans ce domaine, où les considérations sociales sont importantes.

- Quelles sont les implications de la réglementation sur l'usure pour ce qui concerne l'intégration du marché (y compris des produits tels que l'*hypothèque rechargeable* et l'assurance hypothécaire)?
- Convierait-il d'examiner cette question dans un contexte plus large, sans lien spécifique avec le crédit hypothécaire?

(27) Concernant les plafonds imposés à la variation des taux d'intérêt, la Commission reste à convaincre de la mesure dans laquelle ils pourraient entraver l'intégration du marché ou le développement de certaines structures de financement.

(28) La Commission relève enfin que certains États membres imposent des restrictions aux taux d'intérêt composés.

- Ces restrictions entravent-elles l'intégration du marché?
- Quel impact peuvent-elles avoir sur le développement de certains produits, tels que l'*hypothèque rechargeable*?

Contrats de crédit

(29) La question de la normalisation des conditions contractuelles, telle que recommandée par le groupe de discussion, doit être examinée dans le cadre plus large de l'initiative de la Commission en matière de droit européen des contrats¹³. Cette normalisation pourrait passer par une harmonisation classique ou par ce qu'il est convenu d'appeler

¹³ COM(2004) 651. Droit européen des contrats et révision de l'acquis: la voie à suivre.

le «26^e régime». Ce 26^e régime pourrait être introduit par un instrument législatif venant compléter, mais non remplacer, les régimes nationaux, à titre d'option offerte aux parties à un contrat. La Commission s'est engagée à en explorer les avantages dans son récent Livre vert sur la politique des services financiers¹⁴.

La Commission invite les parties intéressées à lui présenter leur point de vue sur les avantages de la normalisation des contrats hypothécaires, par exemple via un 26^e régime.

Respect des règles et recours

- (30) La Commission est consciente du fait que les procédures classiques de recours judiciaire peuvent se révéler longues et coûteuses pour la plupart des consommateurs. Aussi estime-t-elle que les autres moyens de recours, tels que la médiation et l'arbitrage, devraient fonctionner de manière indépendante et efficace, de façon à jouir de la confiance des consommateurs, notamment en situation transfrontalière. Elle a, d'ailleurs, déjà entrepris de promouvoir le recours à la médiation en proposant une directive sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale¹⁵.

- La Commission devrait-elle envisager d'imposer aux États membres l'obligation de veiller à l'existence de ces autres moyens de recours dans le domaine du crédit hypothécaire?
- La Commission invite les parties intéressées à lui présenter leur point de vue quant aux moyens de renforcer la crédibilité des autres moyens de recours existants, notamment dans le domaine du crédit hypothécaire.

III QUESTIONS JURIDIQUES

Droit applicable

- (31) La convention de Rome de 1980, qui détermine le droit applicable aux contrats, y compris aux contrats hypothécaires, subit actuellement une révision qui vise à la transformer en règlement européen. La Commission juge approprié et cohérent d'examiner toutes les questions concernant le droit applicable, notamment aux contrats hypothécaires, dans le cadre de cette révision.

- (32) Au moins trois solutions possibles se sont jusqu'à présent dégagées:

- prévoir, dans le futur règlement, un régime régissant spécifiquement le droit applicable aux contrats hypothécaires. On pourrait, à cet effet, aligner ce droit sur celui applicable aux contrats de *sûreté*
- continuer à soumettre les contrats hypothécaires aux principes généraux consacrés par la convention de Rome, dans sa version actuelle. Cela signifierait essentiellement que les parties restent libres de décider du droit applicable à leur

¹⁴ Voir la note 3.

¹⁵ COM(2004) 718 final. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

contrat, sous réserve du respect – dans certaines conditions – des règles contraignantes de l'État membre de résidence du consommateur

- exclure l'application, aux contrats hypothécaires de consommation, des règles contraignantes relatives à la protection des consommateurs, sous réserve que certaines conditions soient remplies, par exemple qu'un haut niveau de protection des consommateurs soit garanti au niveau européen.

- (33) S'agissant du droit applicable aux *sûretés*, la Commission ne voit aucune raison de s'écarter du principe bien établi selon lequel est applicable le droit de l'État membre dans lequel le bien immobilier est situé.

Qualité de la signature du client

- (34) L'évaluation de la qualité de la signature du client, c'est-à-dire du risque que celui-ci représente, est un aspect crucial de toute transaction hypothécaire, qui peut permettre de limiter le capital risque lié à un haut niveau de risque, selon l'évaluation qu'en fait le prêteur. Il s'agit là d'un domaine où les questions de protection des données revêtent une importance considérable.
- (35) Les États membres appliquent des régimes différents en matière de compilation et d'accès aux bases de données relatives à la qualité de la signature des clients: bases de données publiques ou privées, centralisées ou non, positives ou négatives (c'est-à-dire recensant uniquement les cas de défaut).
- (36) Il peut y avoir des cas dans lesquels les accords de partage de données passés entre prêteurs excluent certains participants au marché d'une façon qu'on pourrait qualifier de violation du droit communautaire. En outre, certaines conditions d'accès peuvent, de fait, exercer une discrimination à l'encontre des prêteurs étrangers (par exemple, des frais d'enregistrement ou d'abonnement trop élevés pour les prêteurs ne se connectant pas à la même fréquence que les prêteurs nationaux, ou des règles de réciprocité imposant la fourniture de données pertinentes comme précondition d'accès).

Selon la même approche qu'en matière de crédit à la consommation, la Commission estime qu'il conviendrait, en priorité, de garantir un accès transfrontalier non discriminatoire aux bases de données. Elle invite les parties intéressées à présenter des observations sur ce point.

Évaluation du bien immobilier

- (37) L'évaluation du bien immobilier est un aspect crucial de toute transaction hypothécaire: l'utilisation qui en est faite peut directement affecter la nature et le financement du crédit, ainsi que les règles prudentielles qui lui sont applicables. Prêteurs, consommateurs, investisseurs – tous doivent avoir pleinement confiance dans les qualifications de l'évaluateur, la procédure d'évaluation et son résultat.
- (38) Les traditions en matière d'évaluation varient d'un État membre à l'autre. Plusieurs régimes coexistent actuellement au niveau international¹⁶. La Commission estime,

¹⁶ Voir la note 28 du rapport du groupe de discussion.

pour sa part, que la comparabilité des évaluations pourrait être renforcée, de façon à ce qu'une telle diversité de régimes, qui peut être liée à de véritables besoins des marchés nationaux du logement, n'entrave pas l'activité transfrontalière du côté des prêteurs ou des financeurs. Bien évidemment, cet objectif pourrait être atteint par l'instauration d'une norme unique, mais la coexistence de normes bénéficiant d'une reconnaissance mutuelle, quoique concurrentes, permettrait d'aboutir au même résultat.

- Quels seraient les avantages d'une norme européenne unique, s'appliquant à la fois aux procédures d'évaluation et aux évaluateurs?
- Quels seraient les avantages d'une action de la Commission visant à garantir la reconnaissance mutuelle des normes nationales d'évaluation?

Procédures de vente forcée

- (39) La *garantie* constituée par la *sûreté* est un aspect crucial de toute transaction hypothécaire, de même que la possibilité de saisir le bien hypothéqué en réalisation de cette *garantie*, par exemple par *vente forcée*.
- (40) En termes de durée et de coût, les procédures de vente forcée sont très variables d'un État membre à l'autre. La Commission note leur interaction avec les politiques menées par les États membres dans le domaine social et du logement, ainsi que le cadre complexe dans lequel elles s'inscrivent, puisqu'elles dépendent d'un grand nombre de facteurs, comme la législation, les procédures civiles et les traditions judiciaires nationales.
- (41) La Commission s'inquiète du risque de voir une telle diversité de procédures entraver l'activité transfrontalière et, peut-être, renchérir le prix du crédit hypothécaire ou, plus grave encore, avoir un impact direct sur les structures de financement en empêchant notamment la mise en commun des *sûretés* au niveau transfrontalier.
- (42) Elle a néanmoins conscience de la difficulté d'améliorer sensiblement, à tous égards, les procédures de vente forcée par l'instauration de règles européennes contraignantes.

La Commission sollicite le point de vue des parties intéressées sur l'approche graduelle suivante, pour promouvoir l'amélioration des procédures de vente forcée: dans un premier temps, collecter des informations sur le coût et la durée de ces procédures dans tous les États membres et sur leur efficacité en termes de protection des intérêts de toutes les parties; dans un deuxième temps, présenter ces informations dans un «tableau de bord» régulièrement actualisé; dans un troisième et dernier temps, si cette mesure devait se révéler inefficace à long terme, envisager des mesures plus strictes.

Fiscalité

- (43) La Commission combat activement toute disposition nationale, en matière de fiscalité hypothécaire, qui est contraire au droit communautaire. L'annexe I cite des exemples d'infractions possibles, comme le refus de reconnaître la déductibilité des intérêts versés aux prêteurs étrangers, alors que la déductibilité est reconnue pour les prêts nationaux, ou une imposition plus lourde de ces intérêts.

La Commission est à la recherche d'informations sur des entraves similaires ou d'autres entraves fiscales à l'octroi transfrontalier de prêts hypothécaires, qui seraient susceptibles de violer les libertés garanties par le droit communautaire.

IV SÛRETÉS HYPOTHÉCAIRES

Registres fonciers

- (44) Les registres fonciers servent à enregistrer et, dans une certaine mesure, permettent d'établir les droits de propriété immobilière. Certains craignent cependant qu'ils ne reflètent pas toujours précisément toutes les charges pouvant frapper ces droits. Une bonne compréhension de leur contenu et de leur fonctionnement, ainsi qu'un accès facile aux informations qu'ils contiennent, revêtent donc une importance cruciale pour tout type d'activité hypothécaire transfrontalière (y compris le financement).
- (45) En finançant la phase-pilote du projet EULIS¹⁷, la Commission l'a déjà reconnu. Désormais achevé, ce projet visait à renforcer la coopération entre propriétaires et contrôleurs des registres et à faciliter l'accès transfrontalier à leur contenu.
- (46) La Commission s'interroge néanmoins sur l'opportunité de continuer à prendre une part active, en termes de financement, à de telles initiatives. Étant donné l'utilisation que font prêteurs et investisseurs des registres fonciers, on peut en effet présumer qu'ils auraient directement intérêt à y apporter leur contribution et à y investir.

Avant de pousser son analyse, la Commission souhaiterait recevoir des réactions sur toutes ces questions.

L'Eurohypothèque

- (47) L'idée d'une Eurohypothèque n'est pas nouvelle. L'objectif est de créer un instrument paneuropéen, qui pourrait être utilisé de manière souple, pour ce qui concerne la *garantie des prêts* immobiliers, c'est-à-dire les *sûretés* hypothécaires. Les partisans de l'Eurohypothèque font valoir que sa principale caractéristique – l'affaiblissement du lien entre *sûreté* et crédit hypothécaires («principe d'accessoirité») – faciliterait la création d'hypothèques et leur transfert et, partant, aurait un impact positif sur le marché du crédit hypothécaire dans son ensemble, et notamment sur son financement.
- (48) La Commission a connaissance des projets lancés à l'initiative de participants au marché et d'universitaires en vue de la conception d'un modèle viable d'Eurohypothèque, sous la forme d'un 26^e régime¹⁸. Elle étudiera les modalités selon lesquelles ces initiatives entendent traiter une question aussi complexe, qui touche à nombre de domaines connexes, tels que le droit de la propriété et le droit des contrats.

La Commission européenne invite les parties intéressées à se prononcer sur la faisabilité et l'opportunité d'une Eurohypothèque. Dans tous les cas, elle attendra le résultat des initiatives en cours, pour en tenir compte dans son analyse.

¹⁷ Pour plus d'informations, voir le site www.eulis.org.

¹⁸ Voir, par exemple, «Basic Guidelines for a Eurohypothec», Mortgage Credit Foundation, Varsovie, mai 2005.

V FINANCEMENT DU CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE

- (49) Divers instruments de financement sont utilisés sur les marchés européens du crédit hypothécaire. Des instruments spécifiques, tels que les *obligations sécurisées* et les *titres adossés à des hypothèques (mortgage backed securities)*, jouent un rôle important au niveau paneuropéen aussi bien que national (voir, par exemple, les *mortgage backed securities* britanniques, les *covered bonds* danois et les Pfandbriefe allemands).
- (50) Nombre d'acteurs, et notamment le groupe de discussion, estiment que l'émergence d'un marché paneuropéen du financement renforcerait considérablement l'intégration des marchés européens du crédit hypothécaire.
- (51) La Commission tend à partager ce point de vue. Mais il est clair que la prémisse ci-dessus doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Des mécanismes paneuropéens de financement pourraient permettre un développement des sources de financement, un accroissement de la liquidité du marché et, plus généralement, une diversification des risques. Une intégration plus poussée des *marchés secondaires* de financement des prêts dépend cependant de celle du *marché primaire*. La transférabilité des prêts est enfin une question centrale, transversale aux deux domaines.

- La Commission entend créer un groupe de travail ad hoc, représentatif des parties intéressées, qu'elle chargera d'étudier la nécessité d'une action sur les questions de financement du crédit hypothécaire (marchés primaire et secondaires) et le type d'action requis.
- Elle souhaiterait également apprécier la mesure dans laquelle la création d'un marché paneuropéen de financement du crédit hypothécaire pourrait être favorisée par des initiatives du marché portant, par exemple, sur la définition de normes en matière de documentation et de modèles, qui pourraient être utilisées aux fins d'activités transfrontalières de financement.

- (52) Le groupe de discussion et d'autres sources prédisent le développement de mécanismes de financement des prêts hypothécaires non assis sur l'activité de dépôt.

À cet égard, la Commission souhaiterait recueillir le point de vue des parties intéressées sur la question de savoir si l'activité d'octroi de prêts hypothécaires devrait être réservée aux établissements de crédit ou si, et à quelles conditions, elle pourrait être également exercée par des établissements qui ne prennent pas les dépôts ou autres sommes remboursables et, partant, qui ne relèvent pas de la définition communautaire de l'établissement de crédit, ni donc des règles prudentielles y afférentes.

ANNEX I –
RESPONSE TO GENERAL FORUM GROUP RECOMMENDATIONS

This Annex contains the Commission's views on issues addressed in the Forum Group Report, which do not fall within the scope of the four areas covered by the Green Paper.

Definition of cross-border lending

- (1) The Commission is not clear as to why this definition is needed. It assumes that it would be useful for the purpose of measuring integration. The Commission considers that there is cross-border lending whenever a service crosses a border, be it through free provision of services, through an establishment (branch or subsidiary) or via an agent.

Research on the costs and benefits of further integration

- (2) The Commission has already recognised the merits of such a course of action. It has commissioned an independent study on the costs and benefits of further integration of the EU mortgage credit markets. This study has delivered interim results, which have been taken into account in the formulation of this Green Paper. The final study will be published by the Commission in August 2005.¹⁹

On-line guide on mortgage lending

- (3) Such a project would be very time and resources consuming. Moreover, it would not seem to be the Commission's role to provide information and indeed guidance on complex legal issues on which there can be conflicting views. However, the Commission will ensure that any useful information on mortgage credit (such as studies, reports etc.) available to it, and which can be publicised, is placed on its website.

Exclusion of all secured loans from the Consumer Credit Directive proposal

- (4) It is intended that all loans secured on property by a mortgage or a similar surety, regardless of their purpose, will be excluded from the Commission proposal for a Directive on Consumer Credit. Therefore, such loans will be covered by any initiatives resulting from the process of which this Green Paper forms part.

Legislative consistency, especially in relation to information requirements

- (5) Consistency in regulation is one of the major themes in the post FSAP era, as illustrated in the recent Green Paper on Financial Services Policy²⁰ which highlights rationalisation of information requirements in EU legislation as an issue to be addressed. The Commission has launched work on a Common Frame of Reference in the area of European Contract law.²¹ Its purpose is to ensure increased consistency within the existing and future contract law related acquis, including on information requirements.

¹⁹ See footnote 1 in the body of the Green Paper.

²⁰ See footnote 3 in the body of the Green Paper.

²¹ See footnote 13 in the body of the Green Paper.

Banking Services

Branches

- (6) Banking services can be provided on the basis of a harmonised framework establishing equal conditions of treatment for domestic and foreign EU credit institutions. The Commission takes action if such provisions are contravened. Any instances of unequal treatment in this regard should be reported to it.

Representative Offices

- (7) As far as the Commission is aware, there are no barriers to the establishment of purely representative offices. However, representative offices cannot conduct banking business. If they do, they fall within the regulation of branches, on which see paragraph 6 above.

Tax

- (8) Member States are free to determine their own rules on mortgage taxation, in the absence of any harmonisation in this area. The Commission has no plans to propose such harmonisation. However, when designing mortgage taxation rules, Member States have to respect their obligations under EU law, and the Commission will take action where it believes that EU law is infringed.

Higher taxation of foreign mortgage providers

- (9) Since the publication of the Forum Group Report, the Commission has launched an infringement procedure concerning national rules which tax outbound mortgage interest payments more heavily than domestic mortgage interest payments.
- (10) In the case at issue, no withholding tax is levied on interest paid to resident financial institutions. The interest they receive is subject to national corporate income tax. This means that domestic providers pay tax on the net interest they receive, that is, the interest they receive minus the interest they paid to acquire the necessary capital. By contrast, non-resident financial institutions are subject to a withholding tax on the gross amount of the interest due. The withholding tax on outbound interest payments may be considerably higher than the corporation tax on domestic interest payments.
- (11) The Commission is of the opinion that such national rules restrict foreign financial institutions from offering their services in the Member State concerned, and the Commission does not see a justification for such rules. They therefore appear to be contrary to Articles 49 and 56 of the Treaty (and the corresponding EEA Treaty provisions) on the freedom to provide services and the free movement of capital.

Deductibility of mortgage interest

- (12) Another issue is the tax deductibility of mortgage interest payments. A number of Member States allow their residents to wholly or partially deduct mortgage interest payments from their taxable income. It should not make a difference whether the mortgage interest is paid to a domestic provider or to a provider established in another Member State, as this would be contrary to Articles 49 and 56 of the Treaty (see Case C-484/93 of 14 November 1995 and Case C-478/98 of 26 September 2000).

Internet

- (13) Physical presence and/or written processes are still prevalent in mortgage credit transactions. The Internet tends to be used mainly for seeking information and compare products. There is little if any actual contracting on-line in most Member States. However, as far as the Commission is aware, the provisions of the E-Commerce Directive²² and related legislation have addressed the main legal barriers to concluding such contracts on-line.

²²

Directive 2000/31/EC of 8 June 2000, OJ L 178 of 17.7.2000 p. 1.

ANNEX II –
TEXT OF FORUM GROUP REPORT RECOMMENDATIONS

INTRODUCTION

1. The Commission should adopt a definition of cross-border lending and monitor it with statistical data.

CONSUMER CONFIDENCE

Common Recommendations

2. There should be Commission funded research on the costs and benefits of further integration of the mortgage credit market.
3. Provision of the kind of information currently provided by means of the European Standardised Information Sheet created by the Code of Conduct should be encouraged by the Commission and at a stage which facilitates use and comparison of such information.
4. Consumer Representatives and most Industry Representatives advocate harmonisation by the Commission of Early Repayment Fees. There is divergence on the nature of such harmonisation. For further details see Recommendations 10 and 18.
5. There should be harmonisation by the Commission of the Annual Percentage Rate Charge (APRC), in relation to both the method of calculation and the basis of calculation. There is divergence on the nature of such harmonisation. For further details see Recommendations 11 and 16.
6. There should be Commission funded research on the value from a consumer perspective of pre-contractual information of the kind provided by the European Standardised Information Sheet created by the Code of Conduct.
7. The Commission should create and maintain an on-line guide on the main legal and other issues on cross-border mortgage lending.

Specific Consumer Representative Recommendations

8. The Commission should encourage efforts to produce a standardised format for mortgage loan contracts.
9. The Commission should introduce binding consumer protection rules for mortgage loan contracts on a minimum harmonisation basis, set at the highest level, covering the following areas:
 - Duty to give ‘best possible advice’. The demands and needs of consumers and the underlying reason for all mortgage credit advice given to consumers regardless of source (including branches and intermediaries) should be specified to consumers on a durable medium.
 - The right of the consumer to redress (judicial and extra-judicial).

- The provision of pre-contractual summarised information at the earliest stage of contact between the consumer and the lender or intermediary showing in a standardised European Standardised Information Sheet type format: commission charges, administration or handling charges, total amount borrowed and payable (including APRC, calculation rate, compound period, operation of variable interest rates and total interest payable), the cost of bundled products (direct and the impact on interest), form of product, the exposure period and cost of the Early Repayment Fee (including worked examples of the charge) and amortisation tables.
10. The Commission should ensure that consumers are afforded the right to terminate a mortgage agreement at any time and in any circumstances. Any charge levied on the consumer seeking to exercise this right must be: (a) appropriate in length of exposure (i.e. Early Repayment Fee charged beyond the first few years of the agreement must not be allowed); (b) calculated in a fair and objective manner to reflect the cost (if any) incurred by the lender in the wholesale markets and subject to a statutory ceiling; and (c) clearly indicated in the pre-contractual summary document using worked examples.
 11. There should be harmonisation by the Commission of the Annual Percentage Rate Charge, in relation to both the method of calculation and the basis of calculation. Consumer Representatives favour a broad definition including all associated charges, and minimum harmonisation.
 12. The Commission should ensure that redress and enforcement mechanisms/binding rules offer consumers a minimum equivalent protection throughout the EU, at the very least at the highest level currently in existence.

Specific Industry Representative Recommendations

13. The Commission is invited to exclude all secured loans from the Consumer Credit Directive proposal, in line with the European Parliament First Reading, to ensure that mortgages are not subject to two separate legal regimes.
14. In those jurisdictions which have binding rules on pre-contractual information for mortgage credit offers, the Commission should ensure that such rules are aligned with the European Standardised Information Sheet format, so that only one set of rules apply.
15. The Commission should ensure that the Code of Conduct continues to be maintained, in its current form of self-regulation. In any event, before any further assessment of its operation, the methodology for such assessment should be discussed by all stakeholders.
16. The Commission should harmonise the Annual Percentage Rate Charge, in relation to both the method of calculation and the basis of calculation. Industry Representatives favour a narrow definition restricted to costs levied by the lender for its benefit at the time of the granting of the loan, and full harmonisation.
17. The Commission should ensure that legally enforceable caps on interest rates and on the variation of interest rates are removed.

18. The Commission should ensure that legally enforceable caps on Early Repayment Fees are removed. There is support amongst some Industry Representatives for a proposal that there should be full harmonisation of the conditions for exercising the right of early repayment, especially for fixed interest rate loans, and limitation of that right to circumstances involving sale of the property, unemployment or death. All Industry Representatives advocate that lenders should be entitled to ask for full compensation of losses (especially those linked to funding) and costs resulting from the early repayment.

LEGAL ISSUES

19. The Commission should ensure that the applicable (substantive) law for the mortgage deed and any related security agreement is the law of the Member State where the property is located (*lex rei sitae*).
20. Industry Representatives advocate that the Commission should ensure that the applicable law for the mortgage loan contract is defined by a general conflict of law rule based upon the principle of free choice. The Rome Convention should be amended accordingly, provided that certain essential standards are met. Member States should no longer be able to seek to impose any additional national consumer protection rules to cross-border mortgage loan contracts. For further details see Recommendations 13–18 on Consumer Confidence.
21. Consumer Representatives do not agree with Recommendation 20 that the applicable law for the mortgage loan contract should be defined by a general conflict of law rule based on the principle of free choice and accordingly reject the proposal for such an amendment of the Rome Convention. Instead they recommend the retention of the specific rules on consumer protections contained within the Rome Convention and advocate the additional protection described in Recommendations 8–12 on Consumer Confidence.
22. The Commission should implement a short-term solution consisting of:
- collecting information on existing credit databases in all Member States
 - promoting the development of a Memorandum of Understanding between the owners/controllers of such databases, to facilitate access to national databases by foreign lenders on the same conditions as the access offered to domestic lenders and to facilitate data comparability; and
 - developing a project to assess the effectiveness of the Memorandum of Understanding during a pilot phase of 3–5 years.
23. The Commission should consider how to encourage Member States to develop positive (client indebtedness) as well as negative (level of default(s)) databases, taking into account the costs and benefits of such databases.
24. Industry Representatives advocate that the Commission should ensure that a financial institution which lends cross border is allowed to:

- accept valuations prepared according to internationally recognised valuation standards of its choice, without being subject to additional national conditions; and
 - instruct any valuation practitioner who is a member of an internationally recognised valuation body to carry out the valuation, without being subject to additional national conditions.
25. Industry Representatives advocate that the Commission should ensure that a financial institution which lends cross border, and the valuer based in the country where the property is located, are able to accept mandatory regulations for standards or practitioners prevailing in either of their respective countries (mutual recognition of regulations).
26. Consumer Representatives advocate instead that the Commission should ensure that neutral international valuation standards prevail, or that there exists a single valuation standard ensuring comparability.
27. The Commission should recommend that high standards of valuation be made mandatory and that all valuation reports should consider core risk related criteria such as those recommended by the European Mortgage Federation (set out in Annex IV of the Forum Group Report) where applicable.
28. The Commission should first:
- Perform an evaluation exercise of forced sales procedures within one year.
 - Thereafter, monitor the functioning of forced sales procedures and assess results every three years. These results should be presented in the form of an official EU scoreboard on duration and cost of forced sale procedures in every Member State and lead to Commission advice/action for improvements.
29. Thereafter, if necessary, the Commission should promote measures to ensure that the duration of a forced sale procedure should not exceed a specified term, for example two years after the first step in the forced sale procedure.

COLLATERAL ISSUES

30. The Commission should ensure that:
- all charges affecting real estate must be registered in a Public Register in order to be binding on and take effect against third parties, regardless of their nature
 - the creation, modification or extinction of a charge on real property shall become effective vis-à-vis third parties only at the point of registration in the Public Register; and
 - registered charges on real property in relation to the same estate shall rank in the order of priority disclosed in the Public Register.
31. For filings of applications for registration/notification, the Commission should allow Member States to decide that priority be determined according to the time at which

the application was received (not actual registration). In this scenario, the Member State should ensure that filings of applications must be registered or rejected by the Public Register in the order of receipt.

32. The Commission should ensure that Public Registers make all relevant information available to all parties or their representatives.
33. The Commission should ensure that Member States provide that the responsible Public Register certifying authority should have state indemnity. In the event that such responsibility is delegated to a third party, such party shall be covered by appropriate professional liability insurance for an adequate sum.
34. The Commission should ensure that Member States do not maintain or institute additional 'legalisation'/'validation' requirements, for authentic instruments formally drawn up in other Member States.
35. More generally, the Commission should provide financial support to the EULIS initiative, to enable and encourage its expansion across the EU.
36. The Commission should ensure that links between mortgage debts and the collateral security are made more flexible. In countries where there is an existing requirement for strong accessoriness between the loan and the collateral, this should be replaced by an accessoriness agreement in the form of a private agreement between the lender and the owner of the mortgaged property. The relationship between the loan and the collateral can be dealt with in such a way as to allow it to be tailored to fit the needs of the parties.
37. The Commission should ensure that Member States allow the lender or any beneficiary of a charge on real property, to appoint a representative (Mortgage Register Representative) vis-à-vis the Public Register. His/her position should be disclosed on the Register and not have any effect on the legal framework of the Register. He/she should be entitled:
 - to establish any abstract of title
 - to consent to a change in the respective ranking of charges over the real estate in question and to grant preferential rights between beneficiaries as shall be deemed appropriate
 - to consent to, apply and file any registrations and notifications
 - to consent to any change or transfer of the charge on behalf of (and in the name of) the owner of the charge; and
 - to act on behalf of the owner of the charge in relation to the discharge or cancellation of the charge.
38. The Commission should explore the concept of the Euromortgage, for example by way of a study, to assess its potential to promote EU mortgage credit markets integration.

39. The Commission should encourage Member States to increase the transferability of mortgages by introducing pan-European Security Trust instruments.

DISTRIBUTION ISSUES

40. The Commission should assess and ensure equal treatment of local banks and foreign banks on the basis of the same business, same risks, and same rules principle.
41. The Commission should revise the legislation covering cross-border services and establishment of branches to include the establishment of representative offices, in order to ensure that there are no disproportionate barriers to the establishment of such offices.
42. The Commission should introduce a supervisory system for independent intermediaries along the following principles: registration with a competent authority in the home Member State; possession of appropriate professional knowledge and ability (to be determined by home Member State including requirement that the intermediary to be 'fit and proper'); possession of professional indemnity insurance and a complaint/redress scheme in line with requirements for other intermediaries to ensure consistency. In addition, Consumer Representatives advocated that under such a system there should be declaration at the outset of the relationship between consumer and intermediary of all payments including every commission/fee, and that records should be kept of any information/advice given to consumers. In the context of this Recommendation, Consumer Representatives pointed to the need to consider their Recommendation 9, in particular, with its reference to a 'best advice' standard.
43. The Commission should review what mortgage transaction actions require written processes and/or a physical presence generally and review money laundering legislation in particular, to address current legal barriers to greater Internet use.
44. The Commission should ensure consistency, especially in relation to information requirements, between different directives affecting financial services products.

FINANCE

45. The Commission should harmonise legislation regarding segregation of assets, in order to ensure equal access to securitisation for originators located in different jurisdictions.
46. The Commission should enact legislation that recognises the legal separateness of a securitisation vehicle from an originator of assets in the event of the insolvency/bankruptcy of such an originator, even if the securitisation vehicle is part of the same group of companies as the originator.
47. The Commission should investigate and address tax distortions, in order to ensure the removal of differences in fiscal treatment between local and foreign lenders.
48. The Commission should investigate and address national legislation which prevents or hinders the pooling of mortgage collateral from different issuers based in different jurisdictions.

ANNEX III – GLOSSARY

This glossary is not intended to constitute a conclusive Commission endorsed definition of the terms contained within it. The definitions have been provided by the European Mortgage Federation. They are attached to this Green Paper simply by way of an illustration of some technical terms used within it.

Annual Percentage Rate (APR)

A standardised method of calculating the cost of a mortgage stated as a yearly rate, which includes items such as interest, mortgage insurance, and certain points of credit costs.

Bond

Traditionally, a written unconditional promise to pay a specific principal sum at a determined future date and interest at a fixed or determinable rate on fixed dates. Increasingly, the promise to pay has become conditional and the principal, interest and payment dates have become contingent in real world instruments.

Capital Markets

The markets for corporate *equity* and intermediate-or long-term debt securities.

Collateral

The property, or other assets, that are being secured against a loan to ensure repayment of debt.

Covered Bond

Covered bonds are on balance sheet debt instruments secured by a cover pool of mortgage loans (property as *collateral*) or public-sector debt to which investors have a preferential claim in the event of the issuer's default. As they remain on the issuer's balance sheet, the *bonds* benefit from the additional security of the issuing institution's own funds and from restrictive legal regulation of the issuing credit institutions.

Equity

Shareholder equity is the value of shares held. A house owner's equity is the value of the house minus any unpaid home-purchase loan. Negative equity occurs when the house is worth less than the debt on it.

Equity Release

Equity Release is a mechanism to turn the cash value of a house into a stream of income and capital payments.

Equity Release Loans

Secured (mortgage) loans taken out for consumption purposes.

Foreclosure

The legal process by which a borrower in default under a mortgage is deprived of his or her interest in the mortgaged property. This usually involves a forced sale of the property at public auction with the proceeds of the sale being applied to the mortgage debt.

Loan-to-value (LTV) Ratio

The ratio of the mortgage loan amount to the property's appraised value or selling price, whichever is less. For example, if the property's appraised value or selling price is EUR 100 000 and the mortgage amount is EUR 80 000, the house has an 80% LTV.

Mortgage Backed Security

Debt instruments collateralized by residential, commercial, or industrial real estate mortgages.

Mortgage Bond

A corporate or other entity's debt *security* secured by a mortgage lien against certain real property of the issuer. See definition for "*covered bond*".

Primary Mortgage Market

A mortgage market in which loans are originated and consisting of lenders such as commercial banks, savings-and loan associations and mutual savings banks.

Secondary Mortgage Market

A market where mortgage originators may sell them, freeing up funds for continued lending and distributes mortgage funds nationally from money-rich to money poor areas.

Secured Loan

A loan that is backed by *collateral*.

Security

Something given, deposited, or pledged to make secure the fulfilment of an obligation, usually the repayment of a debt.