



Bruxelles, le 7.6.2007
SEC(2007) 744

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

"on the protection of consumers in respect of certain aspects of timeshare, long-term holiday products, resale and exchange"

Projet d'ANALYSE DES INCIDENCES concernant la révision de la directive sur l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé (94/47/CE)

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2006) 303 final}
{SEC(2006) 743}

1. INTRODUCTION

L'utilisation de biens immobiliers à temps partagé est le droit, s'exerçant, pendant au moins trois ans, de séjourner un certain temps (par exemple, une semaine ou plus) dans un logement de vacances à une période déterminée ou restant à déterminer de l'année. La directive sur l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé (94/47/CE) offre une protection aux consommateurs en ce qui concerne, entre autres, les informations précontractuelles dont ils bénéficient, le droit de rétractation dans un délai minimal de 10 jours, l'interdiction du paiement d'avances au cours de cette période et la langue de rédaction du contrat.

Au début de l'année 2006, une vaste consultation publique a été lancée au moyen de deux questionnaires destinés à recueillir le point de vue des parties prenantes et d'un document de consultation exposant les principales questions sujettes à révision. La consultation s'est conclue en juillet 2006 par un vaste atelier avec les parties prenantes.

L'analyse des incidences qui accompagne la proposition de nouvelle directive dans ce secteur met en relation les résultats du processus de consultation sur des questions spécifiques avec les trois voies d'intervention envisageables. Elle analyse les incidences de chaque solution envisageable et de chaque initiative dans le contexte de ces différentes solutions. Une méthode analytique a été adoptée pour faciliter l'exercice général d'examen des risques et des bénéfices. L'analyse des incidences comprend donc des tableaux qui résument en quelques phrases les principales conséquences des combinaisons de mesures envisagées.

2. DEFINITION DU PROBLEME

Depuis l'adoption de la directive 94/47/CE en 1994, le marché a connu des évolutions majeures, dont l'émergence de nouveaux produits qui échappent au champ d'application de la législation sur l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé. Ces produits sont commercialisés selon le même mode que l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé et sont à peu près semblables à celle-ci d'un point de vue économique, en ce sens qu'ils impliquent un paiement anticipé substantiel, suivi de paiements ultérieurs liés à l'utilisation effective du logement de vacances (seule ou combinée au transport). Le fait que ces produits échappent à la réglementation pose de graves problèmes aux consommateurs et aux entreprises sérieuses, comme l'atteste le nombre de plaintes transmises aux centres européens des consommateurs, aux organisations de consommateurs et aux pouvoirs publics.

D'un point de vue économique, l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé et les produits analogues peuvent être définis comme la combinaison d'un contrat de bail conclu plusieurs fois et d'un service (par exemple, l'entretien du bien). Les contrats prévoient normalement des séjours répétés en hébergement de vacances. Le degré de précision de l'emplacement du logement ou de la période d'utilisation varie d'un contrat à l'autre. Les clubs de vacances à tarif préférentiel peuvent aussi couvrir le transport, lequel peut également être inclus dans les services offerts par les contrats d'échange.

Les contrats impliquent des engagements financiers substantiels de la part des consommateurs, qui effectuent un paiement initial global, suivi de versements annuels (dont le montant dépend du type d'hébergement offert, de la saison et des modalités du service)

pendant toute la durée du contrat. Pour les produits de vacances à long terme, tels que les clubs de vacances à tarif préférentiel, les frais d'inscription peuvent être moins élevés que le montant à verser pour une utilisation de biens immobiliers à temps partagé ou pour un produit analogue, mais les paiements à effectuer pour chaque séjour effectif peuvent être plus importants que les frais de gestion annuels dont doivent s'acquitter les titulaires de droits d'utilisation de biens immobiliers à temps partagé.

Si le consommateur participe à un système d'échange, il s'expose à des frais supplémentaires, sous la forme de frais d'inscription annuels ou de contributions séparées pour chaque échange réalisé.

Les contrats de revente impliquent habituellement un versement unique qui couvre, par exemple, les frais de commercialisation et les frais administratifs liés à la revente et que le consommateur devra souvent effectuer de manière anticipée.

Les transactions évoquées ci-dessus font habituellement intervenir plusieurs acteurs (voir annexe II de l'analyse des incidences) : par exemple, le promoteur d'un complexe de biens immobiliers à temps partagé, l'entreprise qui commercialise les produits, l'administrateur propriétaire du complexe et une entreprise de gestion gérant le complexe. Les échanges de semaines d'utilisation de biens immobiliers à temps partagé sont gérés par une compagnie d'échange. Pour pouvoir prendre part à un échange, il faut être affilié au club d'échange, et cette affiliation est souvent commercialisée et vendue en même temps que l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé. Si le consommateur désire vendre son droit d'utilisation de biens immobiliers à temps partagé, il peut conclure un contrat de revente avec un revendeur, alors que le contrat de vente proprement dit sera conclu entre le consommateur qui vend son droit et un autre consommateur.

Les contrats portant sur l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé ainsi que les contrats portant sur des produits analogues et sur des produits de vacances à long terme sont généralement de nature transfrontalière, puisque la commercialisation et la conclusion du contrat se déroulent souvent dans un pays autre que le pays d'origine du consommateur ou dans un pays autre que celui où le bien est situé. En ce qui concerne la revente, le consommateur peut être contacté dans son pays d'origine par un revendeur d'un autre pays, alors que le lieu de villégiature où se trouve le bien immobilier à temps partagé à vendre se situe dans un troisième pays. Les systèmes d'échange proposent des logements partout dans le monde et font donc intervenir des entreprises, des biens et des services situés dans une multitude de pays différents.

Sur le plan juridique, les contrats sont généralement complexes. À en juger par les plaintes déposées par les consommateurs, il semblerait que la répartition des responsabilités entre les différentes parties ne soit pas toujours claire pour l'acquéreur. Par exemple, il arrive fréquemment que les services promis lors de la présentation du produit ne soient pas disponibles. Dans de nombreux cas, la réponse donnée par le complexe de biens immobiliers à temps partagé ou par l'entreprise de gestion est qu'il n'existe pas de liens entre les deux compagnies et qu'ils ne sont pas responsables des promesses faites lors de la présentation du produit. Cet argument peut effectivement être recevable, mais les données relatives aux plaintes montrent que les consommateurs ne comprennent pas cette situation : dans leur esprit, le vendeur représente le complexe de biens immobiliers à temps partagé.

3. DEMARCHES ENVISAGEES

L'analyse des incidences s'est penchée sur les effets potentiels des trois principales solutions envisagées :

1. maintien du statu quo,
2. révision verticale de la directive 94/47/CE (incluant à son tour diverses options),
3. action non législative (incluant à son tour 3 options).

4. INCIDENCES PROBABLES

Les résultats de l'analyse indiquent que la solution du statu quo (solution 1) aurait des répercussions négatives pour la grande majorité des parties prenantes et que peu d'entre elles tireraient profit du maintien en l'état de la directive 94/47/CE. La même analyse s'applique à la solution non législative (solution 3), qui ne pourrait résoudre la plupart des problèmes recensés lors du processus de réexamen.

En revanche, l'analyse des incidences de la solution consistant à réviser verticalement la directive 94/47/CE (solution 2) suggère que celle-ci garantirait un meilleur fonctionnement du marché pour la majorité des parties prenantes. Les principales incidences d'une révision verticale seraient vraisemblablement celles qui sont décrites ci-dessous :

4.1. Incidences économiques

4.1.1. Effets pour les consommateurs

Les consommateurs se verront accorder de nouveaux droits et bénéficieront d'une protection pour l'achat de ces produits.

- ∅ Renforcement probable de la confiance des consommateurs, puisque ceux-ci bénéficieront désormais d'un délai de rétractation et d'autres droits.
- ∅ Risque moindre pour les consommateurs d'avoir à traiter avec des opérateurs malhonnêtes et à des escrocs, puisque le champ d'application de la directive permettra probablement d'écarter ces personnes du marché.
- ∅ Protection renforcée des consommateurs, qui recevront de meilleures informations sur leurs contrats.
- ∅ Clarté et transparence accrues des droits des consommateurs dans toute l'Union européenne.

4.1.2. Effets pour les entreprises

- ∅ Renforcement de la sécurité juridique grâce à l'uniformisation des délais de rétractation dans l'ensemble de l'Union européenne.
- ∅ Réduction des frais de conseil juridique.

- ∄ Facilitation des transactions transfrontalières grâce à la suppression des disparités juridiques autour des délais de rétractation prescrits.
- ∄ Stimulation probable des ventes grâce à une meilleure image du produit et à une confiance accrue des consommateurs.
- ∄ Simplification des obligations contractuelles des entreprises vis-à-vis des consommateurs grâce à l'actualisation des exigences linguistiques.
- ∄ Professionnels peu scrupuleux vraisemblablement tenus à l'écart du marché grâce à l'élargissement du champ d'application de la directive.
- ∄ Suppression de la concurrence déloyale pour les entreprises honorables du secteur des biens immobiliers à temps partagé, puisque les opérateurs proposant les nouveaux produits sont soumis, eux aussi, à la réglementation.
- ∄ Amélioration générale du fonctionnement du marché, bénéfique pour les PME comme pour les grandes entreprises.
- ∄ Pas de coûts administratifs excessifs. Les données relatives au marché suggèrent que les entreprises sérieuses et honnêtes veillent déjà à ce que les informations soient fournies de manière structurée et transparente et vont souvent plus loin que ne l'exige la directive. D'après les estimations, les coûts administratifs additionnels liés à la démarche privilégiée (solution 2) s'élèveraient à 202 541 €, alors que la directive actuelle entraîne un coût de 279 794 €.

4.1.3. *Effets pour les flux d'investissements et la compétitivité*

- ∄ Dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce que la réglementation de ces produits améliore la situation du marché, l'Union européenne deviendra plus attractive pour les fonds d'investissement, à la fois pour les entreprises européennes et internationales, comme le laisse supposer l'accroissement des investissements observé ces dernières années dans le secteur de l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé, notamment aux États-Unis, au Proche-Orient et en Asie.

4.2. **Incidences sociales**

- ∄ Demande accrue de main-d'œuvre et, par conséquent, création d'emplois dans les régions où s'implante l'industrie de l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé, à mesure que le marché se développe.
- ∄ Diversification des ressources humaines dans l'industrie touristique et création d'une demande de compétences diverses axées sur le secteur du tourisme.
- ∄ Limitation des préjudices subis par les consommateurs sur le marché de l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé, étant donné que la législation révisée réduit la marge de manœuvre disponible pour des activités délictueuses ou malhonnêtes dans ce secteur.

4.3. Incidences environnementales

- ∄ Si l'on considère que l'amélioration de l'environnement réglementaire dans le secteur de l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé encourage l'instauration des conditions nécessaires au développement du marché de l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé(en vertu, essentiellement, des arguments économiques énoncés ci-dessus), on peut logiquement s'attendre à une expansion des complexes d'utilisation de biens immobiliers à temps partagé existants et à l'apparition de nouveaux complexes de ce type pour répondre à la demande des consommateurs. Cette évolution pourrait avoir des incidences sur l'environnement. Toutefois, de l'avis des experts, le développement des biens immobiliers à temps partagé respecte des normes environnementales strictes, définies dans la réglementation européenne et dans les législations nationales.
- ∄ Dès lors, la proposition de directive révisée ne devrait pas avoir d'incidences négatives sur l'environnement.

5. COMPARAISON DES DEMARCHES ENVISAGEES

Démarches envisagées		Solution 1 : Maintien du statu quo	Solution 2 : Révision verticale de la directive 94/47/CE	Solution 3 : Action non législative
Objectifs				
OBJECTIFS GÉNÉRAUX	Renforcer la confiance des consommateurs et des entreprises dans le marché intérieur en atteignant un degré commun élevé de protection des consommateurs, en éliminant les obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur et en simplifiant la réglementation par l'application des principes d'amélioration de cette dernière.	Ne permet pas de progresser vers l'objectif défini, car les consommateurs ne bénéficieraient toujours pas d'une protection pour l'achat des produits non couverts par la directive actuelle ; les entreprises resteraient confrontées à la concurrence déloyale des professionnels peu scrupuleux ; le marché intérieur resterait fragmenté en raison de la persistance de réglementations nationales divergentes (délai de rétractation, etc.)	Renforcement probable de la confiance des consommateurs grâce à l'élargissement aux nouveaux produits des dispositions relatives à la protection des consommateurs ; les entreprises bénéficieraient de la suppression de la concurrence déloyale, sans s'exposer à des coûts réglementaires ou administratifs excessifs liés à l'application de la réglementation proposée ; l'adoption d'un délai de rétractation de 14 jours totalement harmonisé dans l'ensemble de l'Union permettrait d'éliminer un des obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur. Simplification opérée grâce des exigences linguistiques moins lourdes et à une liste clarifiée et actualisée d'informations précontractuelles et d'exigences relatives au contrat. Meilleure application de la législation grâce à l'inclusion de dispositions pertinentes dans la nouvelle directive.	L'autoréglementation de l'industrie permet manifestement de réfréner quelque peu certaines pratiques commerciales mais ne peut pallier les lacunes de la réglementation ; il en va de même pour le respect de la législation relative à la protection des consommateurs ; les campagnes d'information des consommateurs pourraient avoir des retombées positives, mais elles ne peuvent ni accroître la confiance des consommateurs ni régler le problème de l'absence de réglementation pour les produits apparus après l'adoption de la directive 94/47/CE.

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES	1. Élargir la protection des consommateurs liée à l'achat de droits d'utilisation de bines immobiliers à temps partagé aux produits analogues et à d'autres produits de vacances à long terme, ainsi qu'aux systèmes de revente et d'échange.	Ne permet pas de progresser vers l'objectif défini.	La solution 2, qui implique l'extension du champ d'application de la législation à ces produits, est la seule des trois solutions étudiées qui permette d'atteindre cet objectif.	Une meilleure application de la législation existante permettrait d'éliminer certaines activités frauduleuses ; l'autoréglementation pourrait aussi donner certains résultats ; néanmoins, le consommateur ne bénéficierait toujours pas d'une protection légale lors de l'achat de ces produits.
	2. Le cas échéant, harmoniser totalement, dans toute l'Union européenne, les dispositions relatives à la protection des consommateurs en ce qui concerne l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé, les produits analogues, les clubs de vacances à tarifs préférentiels, les contrats d'échange et de revente (par exemple, les exigences en matière d'information).	À ce stade, ne permet pas de progresser vers l'objectif défini.	La solution 2 prévoit une harmonisation totale des exigences en matière d'information des consommateurs, mettant fin à l'éclatement de la législation des États membres, réduisant les frais de conseil juridique et renforçant la sécurité juridique.	Ne permet pas de progresser vers l'objectif défini.

OBJECTIFS OPÉRATIONNELS	1. Permettre aux entreprises respectables dans le secteur de l'utilisation des biens immobiliers à temps partagé de prospérer dans toute l'Union européenne en les protégeant de la concurrence déloyale et en supprimant les obstacles au commerce transfrontalier.	Ne permet pas de progresser vers l'objectif défini.	La solution 2 autorise certains progrès sur la voie de suppression des obstacles au commerce transfrontalier. Plus important, cette solution devrait aider les entreprises à améliorer nettement leurs résultats – puisqu'elles ne seront plus confrontées à la concurrence déloyale de professionnels non assujettis à la réglementation – sans entraîner de coûts réglementaires ou administratifs élevés.	Ne permet pas de progresser vers l'objectif défini.
	2. Assurer le respect effectif de la législation	Ne permet pas de progresser vers l'objectif défini.	La solution 2 permet d'atteindre cet objectif, puisque la proposition contient des dispositions spécifiques concernant l'application de la législation par les États membres.	La solution 3 pourrait permettre de progresser vers cet objectif mais ne résoudrait pas les autres problèmes recensés.
	3. Permettre aux consommateurs de poser des choix en connaissance de cause	Ne permet pas de progresser vers l'objectif défini.	La solution 2 permet d'atteindre cet objectif par l'établissement d'une liste clarifiée et actualisée d'exigences relatives aux informations à fournir au consommateur.	La solution 3 pourrait amener des progrès considérables en la matière mais ne résoudrait pas les autres problèmes recensés.

6. COÛTS ADMINISTRATIFS

Conformément aux lignes directrices de la Commission, les auteurs de la présente analyse des incidences se sont penchés avec attention sur les coûts administratifs liés aux trois démarches stratégiques envisagées.

Le total des coûts administratifs liés à la solution privilégiée (solution 2) s'élève à **169 812 €**. Par comparaison avec le montant des frais administratifs découlant de la directive actuelle (146 010 €), les coûts supplémentaires nets résultant de la proposition de directive révisée de la Commission se montent à **23 802 €**.

Ce montant est considéré comme très faible à l'échelle européenne, par rapport aux bénéfices qu'offre cette solution. En ce qui concerne le coût pour les entreprises, ces mesures ne sont jugées ni trop lourdes ni disproportionnées par rapport à l'ampleur du problème.

Pour plus de précisions sur ces estimations et sur la méthode utilisée pour les réaliser, veuillez vous référer à l'annexe I de l'analyse des incidences.

7. CONCLUSIONS

La solution 2 présente le rapport le plus favorable entre avantages et inconvénients et est donc proposée en tant que solution optimale pour la révision de la directive 94/47/CE.

Sans imposer d'obligations trop lourdes aux entreprises, elle élargit les dispositions de la directive relatives à la protection des consommateurs aux nouveaux produits problématiques, à savoir, les clubs de vacances à tarif préférentiel, les produits analogues à l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé et les systèmes de revente et d'échange. En vertu de cette proposition, les consommateurs se verront accorder des droits légaux (par exemple, un délai de rétractation) ainsi qu'une protection pour l'achat de ces produits, ce qui devrait accroître leur confiance. Les pressions exercées sur les opérateurs malhonnêtes pour rentrer dans la légalité, faute de quoi ils s'exposent à des sanctions pénales, devrait aussi renforcer la confiance dans le marché. En outre, le délai de rétractation de 14 jours, totalement harmonisé, apportera une sécurité aux consommateurs et créera un environnement juridique plus simple pour les entreprises.

Pour ces dernières, la nouvelle directive créera des conditions de concurrence plus homogènes. Alors que les professionnels des biens immobiliers à temps partagé sont actuellement tenus de respecter les dispositions de la directive 94/47/CE, les entreprises qui vendent d'autres produits de vacances à long terme, comme les clubs de vacances à tarif préférentiel, opèrent dans le même secteur, ciblent les mêmes consommateurs, proposent des produits pouvant concurrencer l'utilisation de biens immobiliers à temps partagé, mais ne sont pas assujettis aux obligations découlant de ladite directive. Cette situation contribue à expliquer le déclin qu'a connu, ces dernières années, l'industrie européenne des biens immobiliers à temps partagé. La nouvelle directive vise à rectifier cette situation en s'attaquant à la concurrence déloyale et en écartant du marché les éléments peu scrupuleux. Ces objectifs devraient être atteints sans entraîner de coûts administratifs considérables ou disproportionnés, comme cela serait le cas, par exemple, si des exigences en matière de licences professionnelles étaient imposées.