

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1992-1993

14 MEI 1993

Voorstel van wet strekkende tot aanpassing aan de Europese richtlijnen van het koninklijk besluit nr. 55 van 10 november 1967 tot regeling van het juridisch statuut der ondernemingen gespecialiseerd in financieringshuur, de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet en de wet van 4 augustus 1992 op het hypothecair krediet

(Ingediend door de heer Hatry)

TOELICHTING

1. De tweede bankrichtlijn (84/646/E.E.G.) van 15 december 1989 werd in Belgisch recht omgezet door de wet van 22 maart 1993.

Samengevat vloeit uit deze wetgeving voort dat elke kredietinstelling waaraan in eigen land een vergunning is verleend, in België door middel van het vestigen van een bijkantoor of door middel van het vrij verrichten van diensten zonder de vestiging van een bijkantoor alle bankdiensten mag aanbieden die in de wetgeving worden beschreven, zonder dat daarvoor een bijzondere vergunning in België moet worden aangevraagd. Tot de werkzaamheden die voor wederzijdse erkenning in aanmerking komen, behoren onder meer het verstrekken van leningen, inclusief consumentenkrediet, hypothecair krediet en factoring met of zonder verhaal, en de leasingverrichtingen.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

14 MAI 1993

Proposition de loi visant à adapter aux directives européennes l'arrêté royal n° 55 du 10 novembre 1967 organisant le statut juridique des entreprises pratiquant la location-financement, la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation et la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire

(Déposée par M. Hatry)

DEVELOPPEMENTS

1. La deuxième directive bancaire (89/646/C.E.E.) du 15 décembre 1989 a été transposée en droit belge par la loi du 22 mars 1993.

Il résulte, en bref, de cette législation, que tout établissement de crédit agréé dans son Etat d'origine peut effectuer en Belgique, soit en y établissant une succursale, soit par voie de prestations de services sans établissement, toutes les opérations bancaires qui y sont décrites, sans avoir à requérir en Belgique un agrément particulier. Figurent notamment dans la liste des activités qui bénéficient de la reconnaissance mutuelle, le prêt, y compris le crédit à la consommation, le crédit hypothécaire, l'affacturage avec ou sans recours, les opérations de crédit-bail.

Wat het hypothecair krediet betreft, betekent dit concreet dat die kredietinstellingen niet verplicht zijn hun inschrijving aan te vragen bij de Controledienst voor de verzekeringen en dat ze zich over het algemeen ook niet hoeven te onderwerpen aan de controle van die instelling, zoals bepaald in de hoofdstukken I en II van titel II van de wet.

Dit belet evenwel niet dat wanneer die kredietinstellingen hypothecaire kredieten verstrekken, zij voor de verrichtingen bepaald in artikel 1 van de wet van 4 augustus 1992, in hun contractuele betrekkingen met de kredietnemers, alle wetsbepalingen in acht moeten nemen, in het bijzonder titel I die dwingende bepalingen ter bescherming van de consument bevat en de hoofdstukken IV en V van titel II die bepalingen van algemeen belang bevatten.

Het niet-naleven van die bepalingen van dwingend recht en van openbare orde, die in de wet werden opgenomen in het algemeen belang, wordt bestraft met de burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties waarin de wet voorziet.

Ook wat het consumentenkrediet betreft, hoeven de kredietinstellingen die in een Lidstaat van de Gemeenschap erkend zijn, zich niet te onderwerpen aan de controle noch aan het toezicht van de Minister van Economische Zaken, zoals die georganiseerd worden door hoofdstuk VII van de wet van 12 juni 1991. Die kredietinstellingen moeten evenwel voor de verrichtingen bepaald in de wet van 12 juni 1991 de bepalingen van die wet in acht nemen in hun contractuele betrekkingen met de kredietnemers. Zij moeten ook de bepalingen naleven die in de wet werden opgenomen in het algemeen belang, zoals bijvoorbeeld die met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hoofdstuk VII). De verplichting om vooraf het advies te vragen van de Nationale Bank van België lijkt evenwel overdreven in het licht van het gemeenschapsrecht (art. 71).

Ook hier zal het niet-naleven van de bepalingen van dwingend recht en van openbare orde die in de wet werden opgenomen in het algemeen belang, bestraft worden met de burgerrechtelijke en strafrechtelijke sancties waarin de wet voorziet.

Uit het antwoord van de Minister van Economische Zaken op de parlementaire vraag van de heer de Clippele (vraag nr. 123 van 5 februari 1993, Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Vragen en Antwoorden*, 1992-1993, blz. 4413) blijkt dat de Belgische regering het Belgisch recht binnenkort zal aanpassen aan het gemeenschapsrecht om te voorkomen dat België door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wordt veroordeeld omdat het een van de op de Lidstaten rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. Uit het voorgaande blijkt dat er in België tal van overbodige, zware, dure en bureaucratische contro-

Concrètement, en matière de crédit hypothécaire, cela signifie que ces établissements de crédit n'ont pas à requérir une inscription auprès de l'Office de contrôle des assurances, ni, d'une manière générale, à se soumettre au contrôle de cet organisme, tel qu'il est prévu par le titre II de la loi, chapitres I^{er} et II.

Ceci n'empêche pas que lorsque ces établissements de crédit consentent des crédits hypothécaires, ils doivent, pour les opérations définies à l'article 1^{er} de la loi du 4 août 1992, respecter, dans leurs relations contractuelles avec les emprunteurs, toutes les dispositions de la loi, notamment le titre I^{er}, à titre de dispositions impératives protectrices des consommateurs et les chapitres IV et V, au titre II, à titre de dispositions d'intérêt général.

Le défaut de respect de ces dispositions impératives et d'ordre public, instituées dans l'intérêt général, sera réprimé par l'application des sanctions civiles et pénales prévues par la loi.

De même, en matière de crédit à la consommation, les établissements de crédit agréés dans un Etat membre de la Communauté, n'ont pas à se soumettre au contrôle, ni à la surveillance du ministre des Affaires économiques, tels qu'ils sont organisés par le chapitre VII de la loi du 12 juin 1991. Toutefois, ces établissements de crédit, devront, pour les opérations définies par la loi du 12 juin 1991, appliquer les dispositions de celle-ci dans leurs relations contractuelles avec les emprunteurs. Ils devront également respecter les dispositions édictées dans l'intérêt général, comme par exemple, celles relatives au traitement des données à caractère personnel (chapitre VII). Toutefois, l'obligation de consultation préalable de la Banque nationale de Belgique paraît excessive au regard du droit communautaire (art. 71).

Encore une fois, le défaut de respect des dispositions impératives et d'ordre public, instituées dans l'intérêt général, sera réprimé par l'application des sanctions civiles et pénales prévues par la loi.

Il résulte de la réponse donnée par le Ministre des Affaires économiques à la question parlementaire de monsieur de Clippele (question n° 123 du 5 février 1993, Chambre des représentants, *Questions et Réponses*, S.O. 1992-1993, p. 4413) que le gouvernement belge ne manquera pas d'adapter rapidement le droit belge à la législation communautaire, à défaut de quoi, il serait condamné du chef de manquement d'Etat par la Cour de Justice des Communautés européennes.

2. Cette situation démontre qu'il existe en Belgique nombre de contrôles inutiles, lourds, onéreux,

les bestaan die van geen nut zijn voor de personen die de wetgever wil beschermen. De nationale instanties die bevoegd zijn voor het toezicht op de kredietinstellingen in de zin van de tweede richtlijn, hebben tot taak na te gaan of de kredietinstellingen over voldoende aanvangskapitaal beschikken, of zij voor hun werking over voldoende eigen vermogen beschikken, of zij een deugdelijke en voldoende administratieve structuur hebben, of hun bestuurders betrouwbaar en bekwaam zijn, of zij de coëfficiënten met betrekking tot het eigen vermogen en de andere voorschriften in verband met de solvabiliteit, de liquiditeit en de rentabiliteit van die kredietinstellingen in acht nemen, in het belang van de depositogever, het kredietwezen en het bedrijfsleven.

De rechtsbetrekkingen tussen de kredietinstellingen en hun cliënteel vallen niet onder dit soort toezicht. In feite zou op die betrekkingen nooit een voorafgaand toezicht mogen worden uitgeoefend door de uitvoerende macht of door een door haar ingesteld orgaan. Voor het toezicht op die rechtsbetrekkingen zijn uitsluitend de hoven en rechtbanken bevoegd.

Op sommige terreinen, zoals het hypothecair krediet aan particulieren en het consumentenkrediet, heeft de wetgever dwingende wetbepalingen uitgevaardigd. Ook hier zijn alleen de hoven en rechtbanken bevoegd voor het toezicht op het naleven van die bepalingen. Op het niet naleven van de dwingende wetgeving ter zake staan bovendien straffen die eveneens door de hoven en rechtbanken worden uitgesproken.

De aanpassing van de Belgische wetgeving aan het gemeenschapsrecht zal met andere woorden in geen enkel opzicht afbreuk doen aan de bescherming die de wetgever bepaalde personen heeft willen bieden.

3. De hier beschreven toestand zal noodzakelijkerwijze via het gemeenschapsrecht veralgemeend worden. Door de strikte toepassing van het gemeenschapsrecht zal de bedoelde wetgeving slechts gelden voor kredietinstellingen waaraan een vergunning is verleend in de lidstaten van de Gemeenschap en binnenkort in die van de Europese Economische Ruimte, indien zij in België een bijkantoor vestigen of in België via een instelling die diensten verrichten waarvan hier sprake is.

Indien men niet op zijn hoede is, zullen de kredietinstellingen naar Belgisch recht daarentegen steeds bepalingen moeten in acht nemen die niet gelden voor de kredietinstellingen waarop het gemeenschapsrecht van toepassing is en die daarenboven totaal overbodig blijken.

Het is bijgevolg wenselijk, wil men voor de kredietinstellingen naar Belgisch recht geen bijkomende en overbodige lasten in het leven roepen, de Belgische instellingen op dezelfde voet te behandelen als de

bureaucratiques et sans utilité pour les personnes que le législateur veut protéger. Les autorités nationales compétentes pour le contrôle des établissements de crédit, au sens de la deuxième directive, sont chargées d'exercer un contrôle sur les établissements de crédit en vue de s'assurer qu'ils aient au départ des capitaux suffisants, qu'ils aient au cours de leur fonctionnement des fonds propres suffisants, qu'ils aient une organisation administrative convenable suffisante, que leurs dirigeants sont honorables et compétents, qu'ils respectent les coefficients de fonds propres et les autres dispositions réglementaires assurant la solvabilité, la liquidité et la rentabilité de ces établissements de crédit, dans l'intérêt du déposant, du crédit et de l'économie.

La relation juridique existant entre les établissements de crédit et leur clientèle ne relève pas de ce type de contrôle. En réalité, ces relations ne devraient jamais faire l'objet d'un contrôle préalable exercé par le pouvoir exécutif ou par une agence créée par celui-ci. Le contrôle de cette relation juridique relève exclusivement de la compétence des cours et tribunaux.

Dans certains domaines, comme le crédit hypothécaire fait aux particuliers et le crédit à la consommation, le législateur édicte des dispositions légales impératives. Le respect de ces dispositions légales impératives relève encore une fois exclusivement de la compétence des cours et tribunaux. De plus, dans ce domaine, le défaut de respect de la législation impérative applicable est susceptible de sanctions pénales, encore une fois prononcées par les cours et tribunaux.

Autrement dit, l'adaptation de la législation belge à la législation communautaire n'entraînera aucune réduction de la protection que le législateur a voulu assurer à certaines personnes.

3. La situation décrite ici s'imposera nécessairement, par l'effet du droit communautaire. Toutefois, par application stricte du droit communautaire, n'en bénéficieront que les établissements de crédit agréés dans la Communauté et, prochainement, dans l'espace économique européen, soit qu'ils installent en Belgique une succursale, soit qu'ils y prestent les services dont il est question ici par voie d'établissement.

Par contre, si l'on n'y prend garde, les établissements de crédit de droit belge resteront toujours soumis aux contraintes qui ne seront pas imposées aux établissements de crédit relevant du droit communautaire et qui, par ailleurs, s'avèrent totalement inutiles.

Il convient, par conséquent, à peine de créer des charges supplémentaires et inutiles pour les établissements de crédit de droit belge, de mettre ceux-ci sur le même pied que les établissements de crédit de droit

niet-Belgische kredietinstellingen waarop het gemeenschapsrecht van toepassing is, d.w.z. dat de voorafgaande controle en het administratieve toezicht wordt afgeschaft.

4. Ten slotte zij opgemerkt dat artikel 132 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen de wet van 25 oktober 1919 betreffende het inpandgeven van een handelszaak en het endossement van de factuur, gewijzigd heeft in de zin die wij hier verdedigen: artikel 7 wat het pand op een handelszaak betreft en artikel 15 wat het endossement van de factuur betreft. Artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 55 van 10 november 1967 tot regeling van het juridisch statuut der ondernemingen gespecialiseerd in financieringshuur had eveneens in dezelfde zin gewijzigd moeten worden.

5. Hetzelfde probleem rijst in verband met de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet.

Ook hier worden we geconfronteerd met een wetgeving die de bescherming van de consument beoogt en die een aantal regels en voorwaarden oplegt die in de contracten moeten voorkomen. Die bepalingen houden verband met wat wij eerder het «statuut» van het hypotheair krediet hebben genoemd. Het gaat hier om burgerrechtelijke bepalingen en niet om bepalingen die te maken hebben met het administratief toezicht.

Artikel 74 van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet bepaalt dat de natuurlijke personen en de rechtspersonen die een activiteit van kredietgever uitoefenen, moeten worden erkend door de Minister van Economische Zaken.

Ook hier heeft de nationale wetgever de gemeenschapswetgeving overtreden. In de zin van de bankrichtlijnen mag een kredietinstelling die in haar land van herkomst een vergunning heeft gekregen, in België vrij consumentenkrediet verstrekken zonder daarvoor een vergunning te moeten aanvragen.

Wij vestigen nogmaals de aandacht op het volgende: het administratief toezicht is één zaak en de materiële inhoud van het contract is een andere zaak, die in het privaatrecht thuishoort. De Belgische bepalingen van dwingend recht of van openbare orde of de bepalingen die onmiddellijk van toepassing zijn, moeten zeker worden toegepast op een kredietinstelling die in België is gevestigd en naar onze mening — die weliswaar betwist wordt — ook op een kredietinstelling van een andere lidstaat van de Gemeenschap die werkzaam is in het kader van het vrij verichten van diensten.

Wij zien niet goed in waarom overeenkomstig het gemeenschapsrecht de kredietinstellingen die gevestigd zijn in andere lidstaten vrijgesteld zouden worden van het voorafgaande toezicht dat door het ministerie van Economische Zaken wordt uitgeoefend.

communautaire autres que belges, c'est-à-dire la suppression du contrôle préalable et de la surveillance administrative.

4. On remarquera, pour terminer, que l'article 132 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit a modifié, dans le sens défendu ici, l'article 7 de la loi du 25 octobre 1919 sur la mise en gage du fonds de commerce, l'escompte et le gage de la facture, en matière de gage sur fonds de commerce, et l'article 15 de la même loi, en ce qui concerne l'endossement de la facture. L'article 2 de l'arrêté royal n° 55 du 10 novembre 1967 organisant le statut juridique des entreprises pratiquant la location-financement aurait dû également être modifié dans le même sens.

5. Le même problème se pose à l'égard de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

On se trouve également ici en présence d'une législation, conçue pour la protection du consommateur et qui impose un certain nombre de règles et de conditions devant figurer dans les contrats. Ces dispositions s'apparentent à ce que nous avons appelé plus haut le «statut» du prêt hypothécaire. Il s'agit de dispositions de droit civil, indépendantes d'autres dispositions relevant du contrôle administratif.

L'article 74 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation soumet à l'agrément du ministre des Affaires économiques les personnes physiques ou morales exerçant une activité de prêteur.

Ici encore, le législateur national a violé les dispositions communautaires. Un établissement de crédit, au sens des directives bancaires, dûment agréé dans son Etat membre d'origine, peut librement pratiquer le crédit à la consommation en Belgique sans avoir à obtenir un quelconque agrément.

Insistons-y encore ici: une chose est le contrôle administratif et autre chose est le contenu matériel du contrat qui relève du droit privé. Les dispositions belges impératives ou d'ordre public ou encore d'application immédiate devront s'appliquer, certainement à un établissement de crédit établi en Belgique et également, à notre avis, encore que la question soit controversée, à un établissement de crédit communautaire opérant par la voie de la libre prestation de services.

Ici encore, on ne voit pas pourquoi, conformément au droit communautaire, les établissements de crédit établis dans un autre Etat membre seraient dispensés du contrôle préalable exercé par le ministère des Affaires économiques, tandis que les établissements

fend, terwijl de instellingen naar Belgisch recht daarvan niet vrijgesteld zijn. Ze zouden op die manier het slachtoffer zijn van een zware concurrentievervalsing, aangezien zij de kostprijs van die voorafgaande bureaucratische controle moeten dragen.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 55 van 10 november 1967 tot regeling van het juridisch statuut der ondernemingen gespecialiseerd in financieringshuur wordt opgeheven.

Art. 2

Artikel 74 van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet wordt opgeheven.

Art. 3

Artikel 43 van de wet van 4 augustus 1992 op het hypothecair krediet wordt opgeheven.

Art. 4

De bepalingen van deze wet treden in werking tien dagen na hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

de droit belge ne le seraient pas. Ceux-ci subiraient ainsi un grave préjudice dans la concurrence, à raison du coût de ce contrôle bureaucratique préalable.

Paul HATRY.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

L'article 2 de l'arrêté royal n° 55 du 10 novembre 1967 organisant le statut juridique des entreprises pratiquant la location-financement est abrogé.

Art. 2

L'article 74 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation est abrogé.

Art. 3

L'article 43 de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire est abrogé.

Art. 4

Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur dix jours après leur publication au *Moniteur belge*.

Paul HATRY.