

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1993-1994**

11 JANVIER 1994

Projet de loi achevant la transposition de la deuxième directive bancaire dans le droit belge

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

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'ECONOMIE
PAR M. BARTHOLOMEEUSSEN**

Ont participé aux travaux de la commission

1. Membres effectifs : MM. Wintgens, président, Bayenet, Beerden, Capoen, Cereixhe, Mmes Creyf, Dardenne, MM. De Boeck, De Grauwe, Didden, Hatry, Hofman, Lenfant, Monset, H. Van Rompaey, Verleyen, Weyts et Bartholomeeussen, rapporteur

2. Membres suppléants : MM. Arts, De Roo, Mairesse et Mme Maximus

3. Autres sénateurs : MM. De Loor, Dierickx et Taminiaux

R. A 16364 et 16278

Voir :

Documents du Sénat :

831-1 (1992-1993) : Projet transmis par la Chambre des représentants.

741-1 (1992-1993) : Proposition de loi.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1993-1994**

11 JANUARI 1994

Ontwerp van wet betreffende de vervollediging van de omzetting van de tweede bankrichtlijn in het Belgisch recht

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

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER BARTHOLOMEEUSSEN**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Wintgens, voorzitter; Bayenet, Beerden, Capoen, Cereixhe, de dames Creyf, Dardenne, de heren De Boeck, De Grauwe, Didden, Hatry, Hofman, Lenfant, Monset, H. Van Rompaey, Verleyen, Weyts en Bartholomeeussen, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Arts, De Roo, Mairesse en mevrouw Maximus

3. Andere senatoren : de heren De Loor, Dierickx en Taminiaux

R. A 16364 en 16278

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

831-1 (1992-1993) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

741-1 (1992-1993) : Voorstel van wet.

Le projet de loi qui vous est soumis a été déposé à la Chambre le 28 mai 1993 en tant que proposition.

Le sénateur Hatry a déposé au Sénat une proposition sur le même sujet, le 14 mai 1993.

Les deux propositions ont été examinées conjointement par la commission.

I. EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE

Le présent projet de loi vise à transposer la deuxième directive bancaire (89/646) en droit belge en ce qui concerne la location-financement, le crédit hypothécaire et le crédit à la consommation.

La loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit (*Moniteur belge* du 19 avril 1993) présente, en effet, une lacune dans ces domaines.

Le projet vise à apporter une série de modifications dans les sens suivants:

- la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire est adaptée en vue de dispenser de l'inscription préalable par l'Office de contrôle des assurances (O.C.A.) les établissements de crédit qui relèvent d'un autre Etat membre et qui, dans leur Etat d'origine, peuvent accorder des crédits hypothécaires;

- la loi du 12 juin relative au crédit à la consommation est adaptée en vue de dispenser de l'obligation de se faire agréer par le ministre des Affaires économiques les établissements de crédit de la Communauté qui sont habilités à accorder des crédits à la consommation dans l'Etat membre dont ils relèvent;

- l'arrêté royal n° 55 du 10 novembre 1967 organisant le statut juridique des entreprises pratiquant la location-financement est adapté de manière à ce que les établissements de crédit de la Communauté ne soient plus soumis à l'agrément préalable par le ministre des Affaires économiques.

Ces modifications valent également pour les filiales spécialisées des établissements de crédit de la Communauté, qui sont visées à l'article 78 de la loi du 22 mars 1993.

Cette transposition n'implique toutefois pas que le contrôle par l'autorité belge des conditions contractuelles disparaît entièrement.

La deuxième directive bancaire harmonise en premier lieu le contrôle prudentiel, c'est-à-dire le contrôle financier. Cela n'empêche pas que le législateur du pays d'accueil puisse exiger que les établissements de crédit d'autres Etats membres respectent les règles d'intérêt général qui ont été édictées en vue de protéger l'emprunteur. En outre, la deuxième direc-

Het thans voorliggend wetsontwerp werd, als wetsvoorstel, in de Kamer ingediend op 28 mei 1993.

Senator Hatry heeft in de Senaat op 14 mei 1993 een voorstel ingediend over hetzelfde onderwerp.

Beide voorstellen werden door de Commissie samen onderzocht.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER

Dit wetsontwerp beoogt de tweede bankrichtlijn (89/646) om te zetten in het Belgische recht voor wat betreft de financieringshuur, het hypothecair en het consumentenkrediet.

De wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen (*Belgisch Staatsblad* van 19 april 1993) vertoont immers een leemte op deze domeinen.

Het ontwerp beoogt de volgende wijzigingen:

- de wet van 4 augustus 1992 op het hypothecair krediet wordt aangepast ten einde kredietinstellingen, die onder een andere Lid-Staat ressorteren en in hun land van herkomst hypothecair krediet mogen verlenen, vrij te stellen van de verplichting zich vooraf bij de Controledienst voor de Verzekeringen (C.D.V.) te laten inschrijven;

- de wet van 12 juni op het consumentenkrediet wordt aangepast teneinde de E.G.-kredietinstellingen die in de Lid-Staat waaronder zij ressorteren consumentenkrediet mogen verstrekken, vrij te stellen van de verplichting zich door de Minister van Economische Zaken te laten erkennen;

- het koninklijk besluit nr. 55 van 10 november 1967 tot regeling van het juridisch statuut der ondernemingen gespecialiseerd in financieringshuur wordt aangepast teneinde de kredietinstellingen uit de Gemeenschap, niet langer te onderwerpen aan de voorafgaande erkenning door de Minister van Economische Zaken.

Deze wijzigingen gelden eveneens voor de gespecialiseerde dochterondernemingen van E.G.-kredietinstellingen, als bedoeld in artikel 78 van de wet van 22 maart 1993.

Deze omzetting impliceert echter niet dat het toezicht over de contractvoorwaarden door de Belgische overheid wegvalt.

De tweede bankrichtlijn harmoniseert in de eerste plaats het « prudentieel » toezicht d.w.z. het financieel toezicht. Dit belet niet dat de wetgever van het land van ontvangst kan eisen dat de kredietinstellingen uit andere Lid-Staten de regels van algemeen belang naleeft die ter bescherming van de ontleners werden uitgevaardigd. Bovendien laat de tweede bankricht-

tive bancaire permet aux instances de contrôle de vérifier si les dispositions d'intérêt général arrêtées par le législateur belge sont respectées.

Ces dispositions d'intérêt général doivent naturellement s'appliquer sans distinction à quiconque entend fournir du crédit hypothécaire ou du crédit à la consommation ou souhaite conclure des contrats de location-financement en Belgique.

En outre, pour être reconnues comme telles par la Cour de justice, les dispositions d'intérêt général doivent respecter la règle de la proportionnalité et ne peuvent pas faire double emploi avec les dispositions des Etats membres d'origine.

Le projet de loi crée la procédure par laquelle un établissement de crédit de la Communauté ou une de ses filiales spécialisées peut exercer en Belgique une activité de crédit ou de location-financement. Cette procédure ne prévoit plus aucun contrôle de type prudentiel par le ministre des Affaires économiques ou par l'O.C.A. En revanche, les établissements précités doivent, avant de commencer leurs opérations de crédit en Belgique, transmettre au ministre et à l'O.C.A. un certain nombre de documents, afin que ceux-ci puissent juger si les dispositions d'intérêt général sont respectées.

Ces dispositions d'intérêt général sont, en ce qui concerne le crédit hypothécaire, l'ensemble des dispositions qui visent à protéger le consommateur (il s'agit en particulier des dispositions du titre I^{er} de la loi du 4 août 1992, des articles du titre II relatifs à l'obligation d'avertir l'emprunteur en cas de défaut de paiement, ainsi qu'à l'obligation de communiquer tout défaut de paiement à la banque centrale de données).

Pour le crédit à la consommation, les dispositions d'intérêt général vont plus loin que celles prévues dans la directive 87/102/C.E.E., modifiée par la directive 90/88/C.E.E. Cette directive ne prescrit qu'une harmonisation minimale des règles applicables à toute forme de crédit, permettant de ce fait aux Etats membres de prévoir des dispositions légales ou réglementaires plus favorables encore au consommateur.

Les différents articles ont été rédigés par les deux ministres, en collaboration avec, d'une part, la Commission bancaire et financière et, d'autre part, l'Office de contrôle des assurances.

II. DISCUSSION GENERALE

Un membre se réfère à sa propre proposition visant à abroger ce qui n'est maintenu que pour les seuls opérateurs qui ont leur siège social en Belgique.

En effet, une contrainte qui ne repose que sur ces opérateurs-là devrait être éliminée.

lijn de toezichthoudende instanties toe na te gaan of de door de Belgische wetgever vastgelegde bepalingen van algemeen belang nageleefd worden.

Deze bepalingen van algemeen belang dienen natuurlijk zonder onderscheid toepasselijk te zijn op iedereen die in België hypotheccair of consumentenkrediet wil verstrekken of financieringshuurovereenkomsten wenst af te sluiten.

Om bovendien door het Hof van Justitie als dusdanig te worden erkend, moeten de bepalingen van algemeen belang voldoen aan de evenredigheidsregel en mogen ze geen overlappingsen bevatten met de bepalingen van de lidstaten van herkomst.

Het ontwerp voert de procedure in waardoor een kredietinstelling van de Europese Unie of een van haar gespecialiseerde dochterondernemingen in België activiteiten van kredietverlening of financieringshuur kan uitoefenen. Deze procedure voorziet niet langer in enige vorm van bedrijfseconomisch toezicht door de Minister van Economische Zaken of door de C.D.V. Vóór die instellingen in België met hun kredietverrichtingen van start gaan, moeten ze daarentegen wel aan de Minister en aan de C.D.V. een aantal documenten voorleggen, zodat die kunnen nagaan of de bepalingen van algemeen belang nageleefd worden.

Wat het hypotheccair krediet betreft, zijn deze bepalingen van algemeen belang alle bepalingen die de consument beschermen. Het gaat hier vooral om de bepalingen van titel I van de wet van 4 augustus 1992, de artikelen van titel II die de verplichting invoeren om de kredietnemer bij wanbetaling te verwittigen, alsook de verplichting om elke wanbetaling aan de centrale gegevensbank mee te delen.

Op het stuk van het consumentenkrediet reiken de bepalingen van algemeen belang nog verder dan die van richtlijn 87/102/E.E.G., gewijzigd door richtlijn 90/88/E.E.G. Deze richtlijn voorziet alleen in een minimale harmonisatie van de op deze kredietvorm toepasbare regels zodat de Lid-Staten wetten en verordeningen kunnen invoeren die een nog betere bescherming van de consument beogen.

De verschillende artikelen werden door de twee Ministers opgesteld in overleg met enerzijds de Commissie voor het Bank- en Financiewezen en anderzijds de Controledienst voor de Verzekeringen.

II. ALGEMENE BESPREKING

Een lid verwijst naar zijn eigen voorstel dat ertoe strekt alle verplichtingen af te schaffen die enkel nog gelden voor de instellingen die hun zetel in België hebben.

Een verplichting die enkel geldt voor die instellingen, moet immers worden afgeschaft.

Le projet de loi examiné ne correspond pas à cet objectif.

Le ministre fait remarquer qu'un certain nombre de contraintes reposeront toujours sur les opérateurs étrangers qui voudraient établir des activités de crédit en Belgique, soit dans le cadre de la libre prestation, soit dans le cadre de la liberté d'établissement.

Ils devront respecter l'ensemble des dispositions d'intérêt général. Dans le cadre de nos lois, il s'agit essentiellement des mesures visant à la protection des consommateurs.

Pour prévenir des infractions à ces règles d'intérêt général, les opérateurs étrangers devront, avant de commencer leurs opérations, soumettre à un contrôle préalable un certain nombre de documents, spécialement les modèles de contrat qu'ils envisagent d'utiliser.

Il est évident que si le législateur belge n'avait pas imposé aux prêteurs belges, préalablement au démarrage de leurs activités, un contrôle des modèles de contrat, aucun contrôle ne serait requis pour les opérateurs étrangers. Toutefois, le législateur en a décidé autrement. En effet, il est essentiel que le contrôle des contrats s'effectue avant le début des activités si l'on veut éviter que les autorités doivent réparer *a posteriori* des situations qui sont en infraction totale avec nos dispositions d'intérêt général. L'expérience montre d'ailleurs que les modèles de contrat comportent souvent de nombreuses clauses qui sont manifestement en contradiction avec les exigences de la loi.

Le membre est convaincu que ce projet n'est pas conforme à l'esprit de la réglementation européenne. Le fait de vouloir assujettir des établissements étrangers, ou leurs succursales, à une contrainte d'enregistrement au lieu de libérer les établissements belges de cette contrainte rétablit des entraves qu'on a voulu supprimer en instaurant depuis le 1^{er} janvier 1993 la liberté d'établissement ou la libre prestation des services.

Le ministre répond qu'en matière de crédit hypothécaire et de crédit à la consommation, il est fondamental d'avoir un contrôle des modèles de contrat qui permettra un certain garde-fou garantissant l'information et la protection du consommateur.

En ce qui concerne le crédit à la consommation, le consommateur doit notamment être informé du taux annuel effectif global qu'il doit payer, ainsi que de l'essentiel des obligations qui résultent pour lui du contrat ainsi que des droits qui lui sont garantis dans sa relation avec le prêteur.

Le membre est d'accord pour dire que les lois doivent être respectées, mais il fait remarquer que l'enregistrement n'est pas une condition essentielle

Het besproken wetsontwerp beantwoordt niet aan die doelstelling.

De Minister merkt op dat de buitenlandse instellingen die kredietactiviteiten in België willen ontwikkelen, hetzij in het kader van de vrije dienstverlening hetzij in het kader van de vrije vestiging, toch nog een aantal verplichtingen zullen moeten in acht nemen.

Ze zullen alle bepalingen van algemeen belang moeten naleven. In onze wetgeving gaat het voornamelijk om maatregelen die de bescherming van de consument beogen.

Om overtredingen van die regels van algemeen belang te voorkomen, zullen de buitenlandse instellingen, alvorens zij hun activiteiten starten, vooraf een aantal documenten ter controle moeten voorleggen, in het bijzonder de contractmodellen die zij willen gebruiken.

Indien de Belgische wetgever van de Belgische kredietverstrekkers niet had geëist dat ze, vóór het starten van hun werkzaamheden, hun contractmodellen moesten laten controleren, zou uiteraard geen enkele gelijkaardige controle vereist geweest zijn voor de buitenlandse instellingen. De wetgever heeft er evenwel anders over beslist. Het is immers essentieel dat het toezicht op de contracten uitgeoefend wordt vóór de activiteiten aanvangen, wil men voorkomen dat de overheid *a posteriori* situaties moet recht-trekken die totaal in strijd zijn met onze bepalingen van algemeen belang. De ervaring leert trouwens dat de contractmodellen vaak talrijke bedingen bevatten die duidelijk strijdig zijn met de wettelijke vereisten.

Het lid is ervan overtuigd dat dit ontwerp niet in overeenstemming is met de geest van de Europese regelgeving. Het feit dat men de buitenlandse instellingen of hun bijkantoren tot registratie verplicht in plaats van de Belgische instellingen te ontslaan van die verplichting, creëert hinderpalen die men heeft willen opheffen door sedert 1 januari 1993 de vrijheid van vestiging of van dienstverlening in te voeren.

De Minister antwoordt dat het inzake hypothecair krediet en consumentenkrediet van wezenlijk belang is dat er toezicht wordt uitgeoefend op de contractmodellen. Dat is een beveiliging die de voorlichting en de bescherming van de consument waarborgt.

Wat het consumentenkrediet betreft, moet de consument onder meer geïnformeerd worden over de totale jaarlijkse rente die hij effectief moet betalen, evenals over de voornaamste verplichtingen die voor hem voortvloeien uit de overeenkomst alsook over de rechten die hem in zijn betrekkingen met de kredietverstrekker gewaarborgd worden.

Het lid is het er mee eens dat de wetten moeten worden nageleefd maar merkt toch op dat de registratie geen essentiële voorwaarde is voor de naleving van

pour le respect de la loi. Il s'agit d'une condition de forme que l'on impose à l'encontre des dispositions européennes. Ce sont des contraintes territoriales qui ne sont pas conciliables avec l'idée de l'ouverture des frontières.

Le ministre répond que l'enregistrement comme tel ne constitue pas une entrave pour les établissements de crédit. Cet enregistrement découle de plein droit de la constatation que les documents utilisés à l'égard des candidats-emprunteurs sont conformes aux dispositions d'intérêt général. Il est vrai que le contrôle préalable de ces documents peut dans certains cas retarder le commencement des opérations de crédit. Toutefois, cette entrave n'est pas disproportionnée compte tenu de la protection accrue qui découle de la vérification de l'adéquation entre les dispositions contractuelles que l'établissement de crédit se propose d'utiliser et les dispositions d'intérêt général que le législateur a estimées nécessaires lors du vote des lois de 1991 et 1992. En outre, cette vérification ne fait pas double emploi avec le contrôle effectué par l'autorité compétente de l'Etat d'origine conformément à la deuxième directive bancaire.

Par conséquent, il ne faut pas se servir de la deuxième directive bancaire pour revenir sur ce qui est garanti spécifiquement par les lois sur le crédit hypothécaire et le crédit à la consommation, via le contrôle *ex ante* des modèles de contrats.

III. VOTES

Les articles 1^{er} à 6 sont adoptés sans autre discussion par 9 voix contre 3.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 9 voix contre 3.

A la suite de l'adoption du projet de loi, la proposition de M. Hatry [Doc. Sénat n° 741-1 (1992-1993)] est devenue sans objet.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,
Marcel BARTHOLOMEEUSSEN. *Le Président,*
Pierre WINTGENS.

de wet. Het gaat hier om een vormvereiste die wordt opgelegd in strijd met de Europese bepalingen. Het is een zuiver territoriaal voorschrift dat niet te verzoenen is met de idee van open grenzen.

De Minister antwoordt dat de registratie als dusdanig geen hinderpaal vormt voor de kredietinstellingen. Die registratie vloeit van rechtswege voort uit de vaststelling dat de documenten die ten aanzien van de kandidaat-kredietnemers worden gebruikt, in overeenstemming zijn met de bepalingen van algemeen belang. Het is juist dat de voorafgaande controle van die documenten in sommige gevallen de aanvang van die kredietverrichtingen kan vertragen. Dat ongemak neemt evenwel geen buitengewone proporties aan, gelet op de betere bescherming die voortvloeit uit de controle op de overeenstemming van de contractuele bepalingen die de kredietinstelling voornemens is te gebruiken met de bepalingen van algemeen belang die de wetgever noodzakelijk achtte toen hij de wetten van 1991 en 1992 heeft aangenomen. Die controle overlapt geenszins het toezicht dat door de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat van herkomst wordt uitgeoefend overeenkomstig de tweede bankrichtlijn.

Derhalve mag men de tweede bankrichtlijn niet aangrijpen om datgene op de helling te zetten wat specifiek gewaarborgd wordt door de wetten op het hypothecair krediet en het consumentenkrediet, via de controle *ex ante* van de contractmodellen.

III. STEMMINGEN

De artikelen 1 tot en met 6 worden, zonder verdere bespreking, aangenomen met 9 tegen 3 stemmen.

Het ontwerp van wet in zijn geheel wordt aangenomen met 9 tegen 3 stemmen.

Tengevolge van de goedkeuring van het ontwerp van wet wordt het wetsvoorstel van senator Hatry [Gedr. St. Senaat nr. 741-1 (1992-1993)] zonder voorwerp.

*
* *

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 13 aanwezige leden.

De Rapporteur,
Marcel BARTHOLOMEEUSSEN. *De Voorzitter,*
Pierre WINTGENS.