CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 65.726 du 28 mars 1997

A.65.692/III-21.921

En cause : **1. la Société anonyme Banque Bruxelles Lambert,**

2. la Société anonyme Générale de Banque,

3. la Société coopérative BACOB,

4. la Société anonyme Crédit communal de Belgique,

ayant élu domicile chez
Me Lucien SIMONT, avocat à la Cour de cassation,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles,

contre :

l'Office de contrôle des assurances,

ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et Nathan WEINSTOCK, avocats,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, III^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 septembre 1995 par la Société anonyme Banque Bruxelles-Lambert, la Société anonyme Générale de Banque, la Société coopérative BACOB et la Société anonyme Crédit communal de Belgique, qui demandent l'annulation de la "lettre circulaire, adressée aux parties requérantes, le 25 juillet 1995, en ce qu'elle édicte des normes relatives au tarif des taux d'intérêts pratiqués par les entreprises hypothécaires";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me^ HAUBERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 novembre 1996 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des requérantes;

Vu l'ordonnance du 3 mars 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 mars 1997;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me GREGOIRE, loco Me SIMONT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me WEINSTOCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ HAUBERT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le 25 juillet 1995, l'Office de contrôle des assurances a adressé à toutes les entreprises hypothécaires une lettre édictant des normes relatives au tarif des taux d'intérêts pratiqués par les entreprises hypothécaires; qu'en tant que cette "circulaire" contiendrait une réglementation, elle constitue l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours, l'acte attaqué ne pouvant

être considéré comme une décision nouvelle; qu'elle soutient qu'il s'agit d'un "acte purement confirmatif des nombreux courriers antérieurs de l'Office (...) aux entreprises hypothécaires concernant l'inscription visée par l'article 43 de la loi du 4 août 1992 (courriers des 14 décembre 1992, 16 février 1993, 2 et 23 mars 1993 (lire : 3 et 22 mars) et 29 novembre 1993)"; qu'elle ajoute que l'acte attaqué n'est "manifestement qu'une simple confirmation du 7 juillet 1995 ayant le même objet" adressée à la troisième (lire : quatrième) requérante;

Considérant que les lettres des 14 décembre 1992, 16 février 1993, 3 et 22 mars 1993, et 29 novembre 1993 n'avaient d'autre portée que d'informer les entreprises hypothécaires, afin de leur "faciliter la tâche" (lettre du 14 décembre 1992) sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire et sur le contenu du "règlement de contrôle", à savoir l'arrêté d'exécution de celle-ci, afin "de permettre le passage d'un statut civil à un autre et de l'ancien mode de contrôle au nouveau" (lettre du 14 décembre 1992), notamment quant aux formalités d'inscription (lettre du 14 décembre 1992), quant aux mentions qui doivent figurer dans le prospectus, sans rien ajouter au texte de l'arrêté royal du 5 février 1993 (lettre du 16 février 1993) et quant aux "réductions - ristournes"; qu'en ce qui concerne la lettre adressée à la quatrième partie requérante le 7 juillet 1995, elle faisait suite à une visite d'inspection les 27 et 28 juin 1995 dans deux bureaux de celle-ci et constituait un simple rappel à l'ordre à portée individuelle, quant aux ristournes "marge commerciale" et "action temporaire", selon la conception que la partie adverse se faisait de la réglementation en vigueur, conception qu'elle a précisément formulée en terme de circulaire, par l'acte attaqué;

Considérant qu'il s'ensuit que l'acte attaqué constitue une décision nouvelle, ayant pour objet spécifi-

que de "traiter certains problèmes qui se sont révélés tant à l'occasion de l'approbation des textes et tarifs communiqués par les entreprises qu'au cours des inspections que l'Office de contrôle (avait) entrepris de mener depuis peu", notamment quant au "tarif des taux d'intérêt" et quant à la diminution des taux d'intérêts accordée "hors tarif" soit au seul consommateur qui en fait la demande, soit à tout demandeur de crédit; qu'il a ainsi un caractère réglementaire et constitue un acte susceptible d'annulation;

Considérant que les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 1101, 1108 et 1134 du Code civil, des articles 7 à 10, 38, 39, § 2, 43, § 6, 47, § 2, de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire et de l'article 12, 3°, de l'arrêté royal du 5 février 1993 portant diverses dispositions d'exécution de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire; qu'elles exposent en substance que la lettre circulaire du 25 juillet 1995 édicte deux règles nouvelles : d'une part, elle interdit l'octroi, par une entreprise hypothécaire, au profit de demandeurs de crédit, d'une diminution d'intérêts par rapport au taux repris dans le tarif inséré ou annexé au prospectus établi par cette entreprise, en cas de baisse des tarifs pratiqués par la concurrence, d'autre part, elle interdit la suppression, en cas de rehaussement des taux pratiqués par la concurrence, de la ristourne ou de la réduction d'intérêts initialement accordée par une entreprise hypothécaire au profit de demandeurs de crédit; qu'elles estiment que cette circulaire émane d'une autorité incompétente pour ce faire; qu'elles rappellent que le pouvoir de contrôle reconnu à l'Office par les articles 38, 39, § 2 et 43, § 6, de la loi du 4 août 1992 précitée, ne l'autorise pas à ajouter des normes nouvelles aux règles préexistantes contenues dans la loi du 4 août 1992 (articles 7 à 10; article 12, 3°; article 47, § 2) et dans l'arrêté royal du 5 février 1993 (article 12, 3°), lesquelles sont certes impératives

(article 3 de la loi) mais aussi, pour cette raison, d'interprétation restrictive; qu'elles estiment que l'entreprise hypothécaire et l'emprunteur conserveraient de la sorte le droit que leur assurent les articles 1101 et 1108 du Code civil de convenir, conformément à l'article 1134 du même Code, de l'octroi ou de la suppression d'une diminution d'intérêts;

Considérant que la partie adverse répond en substance que l'objectif de la loi est d'assurer une information "aussi complète que possible" du candidat emprunteur et une transparence maximale; que ce souci se trouve inscrit en filigrane dans plusieurs dispositions de la loi, notamment les articles 14 et 15 (signature du contrat de crédit), et l'article 47, § 2 (prospectus), complété par l'arrêté d'exécution du 5 février 1993 (article 12, 3°), dont le respect est garanti par l'article 43, § 5 (complété par l'article 4, 5°, de l'arrêté précité) et § 6; qu'elle en déduit que la prétendue circulaire du 25 juillet 1995 ne fait que rappeler les dispositions de la loi du 4 août 1992 et de l'arrêté royal du 5 février 1993 et, à titre subsidiaire, qu'elle est compétente pour imposer, par voie de règlement des obligations aux entreprises accordant le crédit hypothécaire (article 39, § 2, de la loi du 4 août 1992);

Considérant qu'en réplique, les requérantes font valoir que les travaux préparatoires de la loi du 4 août 1992 mettent en évidence que l'objectif de la loi est de rendre le crédit le moins coûteux possible pour l'emprunteur, l'alignement des taux à la baisse, selon une adaptation souple aux conditions offertes par la concurrence, ayant été considérée comme favorable aux consommateurs; qu'elles en déduisent que les dispositions de la loi présentent un caractère "unilatéralement impératif", en ce sens que seul l'emprunteur bénéficie de la protection législative, les négociations pouvant conduire à l'octroi à son profit de clauses plus favorables pour lui que

celles énoncées par le prospectus, conformément à l'article 12, 3°, de l'arrêté royal du 5 février 1993 précité; qu'elles relèvent que les distorsions entre les emprunteurs qu'engendre une telle possibilité découlent, selon elle, de la marge de liberté contractuelle des parties, le contrat de crédit hypothécaire étant certes réglementé mais pas standardisé;

Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire que les règles impératives qu'elle contient, et notamment celles qui concernent l'information du public et, par suite, l'information de l'Office de contrôle des assurances, sont conçues en vue, à la fois, de la protection du demandeur de crédit et de la garantie de la liberté contractuelle; qu'il en résulte que la loi n'interdit pas à une entreprise hypothécaire, dont le prospectus prévoit des majorations ou réductions éventuelles et leurs conditions d'octroi, de consentir au demandeur de crédit, à titre individuel et en raison de circonstances qui lui sont spécifiques, des conditions plus avantageuses pour celui-ci que celles qui sont portées à la connaissance du public et de la partie adverse; qu'il s'ensuit que cette dernière ne peut, sans excéder les compétences que la loi lui confère, s'opposer à ce qu'une entreprise de crédit hypothécaire consente à ses clients, dans les conditions ci-dessus définies, des "ristournes hors tarif"; que, dans cette mesure, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé le point I "Tarif des taux d'intérêt" de la lettre circulaire du 25 juillet 1995 adressée par l'Office de contrôle des assurances aux entreprises hypothécaires.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 16.000 francs sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit mars 1900 nonante-sept par :

M. GEUS, président de chambre,
M. HANOTIAU, président de chambre,
M^me^ DAURMONT, conseiller d'Etat,
M^me^ HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.