



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.298/1
van 4 mei 2020

avis 67.298/1
du 4 mai 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'houdende
maatregelen op het vlak van de
modaliteiten inzake
consumentenkrediet in het
kader van de crisis van het
coronavirus COVID-19'
(*Parl.St.* Kamer, 2019-2020,
nr. 55-1184/001)

une proposition de loi 'portant
des mesures concernant les
modalités relatives au crédit à
la consommation dans le cadre
de la crise du coronavirus
COVID-19' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2019-2020,
n° 55-1184/001)

Op 24 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'houdende maatregelen op het vlak van de modaliteiten inzake consumentenkrediet in het kader van de crisis van het coronavirus COVID-19' (*Parl. St. Kamer*, 2019-2020, nr. 55-1184/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 mei 2020.

*

Le 24 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi 'portant des mesures concernant les modalités relatives au crédit à la consommation dans le cadre de la crise du coronavirus COVID-19' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1184/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 28 avril 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mai 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“- dit wetsvoorstel regelt een materie die had kunnen opgenomen worden in een bijzondere machtenbesluit, welke normaliter zou zijn onderworpen aan een verplicht advies van de Raad van State;

- dit wetsvoorstel moet toelaten dat de regering waar nodig urgente maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie”.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan. Aangezien dit een formele motiveringsverplichting betreft, vermag de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in principe enkel rekening houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

De motivering zoals ze in de voorliggende adviesaanvraag is weergegeven, bevat geen of nauwelijks concrete gegevens die het beroep op de spoedeisendheid rechtvaardigen voor de om advies voorgelegde tekst.

Gezien de algemeen bekende verregaande impact en het algemeen erkende uitzonderlijke karakter van de COVID-19 pandemie en de in de toelichting uiteengezette noodzaak van de tekst,¹ kan de spoedeisendheid van de aanvraag evenwel worden aanvaard.

Het past evenwel om er bij de indiener van de adviesaanvraag op aan te dringen om er in de toekomst op toe te zien dat in de adviesaanvraag motieven worden opgenomen die het spoedeisende karakter ervan op een voldoende pertinente en concrete wijze kunnen rechtvaardigen. Het gebruik van een standaardformulering² is daarmee niet in overeenstemming en dreigt het bepaalde in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, van iedere betekenis te ontdoen.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de

¹ De toelichting bij het wetsvoorstel bevat wel een meer concrete motivering met betrekking tot de spoedeisendheid.

² Eenzelfde motivering komt voor in de adviesaanvraag met betrekking tot diverse andere voorstellen van wet waaromtrent op dezelfde datum als die van de voorliggende adviesaanvraag om een spoedeisend advies is verzocht (zie onder meer het wetsvoorstel ‘tot wijziging van hoofdstuk II van titel III van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, met betrekking tot de invoering van een jaarlijkse bijdrage ten laste van de vennootschappen bestemd voor het sociaal statuut der zelfstandigen om in 2020 de betaaldatum van de vermelde bijdrage uit te stellen naar 31 oktober’ dat het voorwerp uitmaakt van de adviesaanvraag 67.297/1).

steller van de handeling, van de rechtsgrond,³ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

3. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel beoogt een aantal in de tijd beperkte wijzigingen aan te brengen in boek VII van het Wetboek van economisch recht (“Betalings- en kredietdiensten”), teneinde te voorzien in een tijdelijke versoepeling van de afbetalingen van consumentenkredieten en hypothecaire kredieten met roerende bestemming voor personen met betalingsmoeilijkheden ten gevolge van de coronacrisis.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

4. Het wetsvoorstel bevat bepalingen die beogen een aantal in de tijd beperkte wijzigingen aan te brengen in onder meer de artikelen VII.3 en VII.148 van het Wetboek van economisch recht. Over dergelijke werkwijze heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 67.215/1 van 15 april 2020⁴ reeds het volgende opgemerkt:

“Het ontwerp van koninklijk besluit bevat zowel autonome bepalingen (artikelen 1, §§ 1 en 2, tweede lid, en 2 van het ontwerp) als bepalingen die beogen een aantal in de tijd beperkte wijzigingen aan te brengen in de artikelen VII.145 en VII.148 van het Wetboek van economisch recht (artikel 1, §§ 2, eerste lid, 3 en 4, van het ontwerp). Dergelijke werkwijze is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid omdat de tijdelijke wijzigingen in de artikelen VII.145 en VII.148 van het Wetboek van economisch recht enkel gelden onder de voorwaarden die, door middel van een autonome bepaling, in artikel 1, § 1, van het ontwerp, worden vastgesteld en de bestemmelingen van de regeling de beide soorten bepalingen in hun onderlinge samenhang zullen moeten lezen. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat een wijzigingsbepaling slechts eenmalig uitwerking heeft als gevolg waarvan de ontworpen wijziging plaatsvindt. De buitenwerkingtreding van de wijzigingsbepaling zal de aangebrachte wijziging niet ongedaan maken. Nochtans wordt in artikel 2 van het ontwerp bepaald dat het ontworpen besluit ‘buiten werking [treedt] op 1 november 2020’.

Rekening houdend met wat voorafgaat wordt het ontworpen koninklijk besluit het best geconcipieerd als een autonoom koninklijk besluit waarin weliswaar kan worden vermeld dat ermee tijdelijk wordt afgeweken van de meermaals genoemde bepalingen van het Wetboek van economisch recht, maar dat voor het overige enkel bestaat uit autonome

³ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

⁴ Adv.RvS 67.215/1 van 15 april 2020 over een ontwerp van koninklijk besluit dat het koninklijk besluit nr. 11 van 22 april 2020 ‘houdende maatregelen op het vlak van de modaliteiten inzake hypothecair krediet in het kader van de Coronacrisis’ is geworden (BS 24 april 2020). Het betrokken koninklijk besluit voegt een artikel VII.145/1 in het Wetboek van economisch recht in en vult artikel VII.148, § 2, eerste lid, van hetzelfde wetboek, aan met een punt 7°.

bepalingen. In dat geval kan wel degelijk ook worden bepaald dat de ontworpen regeling op een vastgestelde datum buiten werking zal treden⁵”.

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij het om advies voorgelegde voorstel van wet.

5. Hoewel in de toelichting ter verduidelijking van de strekking van de voorgestelde tekst wordt verwezen naar de betalingsfaciliteiten die reeds werden toegekend inzake hypothecaire kredieten⁶ en deze faciliteiten ook nodig worden geacht inzake consumentenkredieten en hypothecaire kredieten met roerende bestemming aangezien ook in dit verband “vele particulieren die inkomensverlies lijden ten gevolge van de Coronacrisis betalingsproblemen ondervinden”, wordt het voordeel van de tijdelijke versoepeling van de afbetalingsvoorwaarden door het wetsvoorstel voorbehouden aan de kredietnemer die door de gevolgen van de coronacrisis “tijdelijk of technisch werkloos is of zijn of haar zelfstandige beroepsactiviteit heeft moeten stopzetten” (voorgestelde artikelen VII.3, § 2, 6°bis, 1°, derde streepje, en VII.145/2, 1°, derde streepje, van het Wetboek van economisch recht).

Naast deze categorieën van personen zijn er ongetwijfeld nog andere categorieën van personen die ingevolge de coronacrisis inkomensverlies lijden en betalingsproblemen ondervinden.⁷

Indien het effectief de bedoeling zou zijn om het voordeel te beperken tot de in het voorstel vermelde categorieën kredietnemers, met uitsluiting van andere categorieën, zal voor dat onderscheid in het licht van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie een objectieve en redelijke verantwoording moeten kunnen worden gegeven die dan het best in de toelichting bij het voorstel wordt weergegeven.⁸ In elk geval moet worden vastgesteld dat in de overeenkomstige regeling met betrekking tot de hypothecaire kredieten geen dergelijk onderscheid wordt gemaakt.⁹

6. Gelet op het geringe aantal artikelen waaruit het voorstel bestaat, biedt een indeling ervan in hoofdstukken geen enkele meerwaarde. Bovendien is de betrokken indeling niet geheel correct, aangezien artikel 4 (hoofdstuk 2) ook voor consumentenkredieten (hoofdstuk 1)

⁵ Voetnoot 2 in het aangehaalde advies: *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 159, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁶ Zie het koninklijk besluit nr. 11 van 22 april 2020 ‘houdende maatregelen op het vlak van de modaliteiten inzake hypothecair krediet in het kader van de Coronacrisis’.

⁷ Te denken valt bijvoorbeeld aan inkomensverlies na het verstrijken van de periode van gewaarborgd loon bij arbeidsongeschiktheid (ingevolge quarantaine of COVID-19 besmetting), als gevolg van de noodzaak van het opnemen van onbetaald verlof tijdens de crisis of als gevolg van ontslag naar aanleiding van de crisis.

⁸ Om dezelfde reden wordt ook de keuze van de referentiedatum van “1 april 2020”, in de voorgestelde artikelen VII.3, § 2, 6°bis, 1°, tweede streepje, en VII.145/2, 1°, tweede streepje, van het Wetboek van economisch recht, het best verantwoord in de toelichting.

⁹ In artikel VII.145/1, § 2, 1°, van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij het reeds genoemde koninklijk besluit nr. 11 van 22 april 2020, wordt met betrekking tot contracten van hypothecair krediet met onroerende bestemming het voordeel van de verlenging van de looptijd of de tijdelijke opschorting van betaling van kapitaalaflossingen en interesten toegekend aan de “kredietnemer (die) een inkomensverlies (lijdt) door de economische gevolgen van het Coronavirus”.

blijkt te gelden (zie de opmerking *sub* 11). De indeling in hoofdstukken wordt dan ook beter achterwege gelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt in verband met de “tijdelijke contracten”, bedoeld in het voorgestelde artikel VII.3, § 2, 6°*bis*, van het Wetboek van economisch recht, onder meer het volgende vermeld:

“Het betreft hier het mogelijk maken van een wijziging van het contract en dus een bijzonder regime dat voorziet in een tijdelijke uitzondering op het algemene regime van het strikte formalisme van deze contracten overeenkomstig artikel VII.143, § 2. Dit uitzonderingsregime is enkel mogelijk binnen de strikte limieten en binnen de tijd beperkt zoals bepaald in deze wet”.

De gemachtigde werd om bijkomende toelichting verzocht omtrent het juridisch statuut van de betrokken “tijdelijke contracten” en de verhouding ervan tot het originele of bestaande “basiscontract”. De gemachtigde deelde wat dat betreft mee wat volgt:

“Le délai de paiement qui est accordé est lié au contrat de crédit à la consommation existant. Il s’agit ici d’un accord entre les parties pour simplement retarder le paiement du contrat de crédit en cours existant. Il ne s’agit pas d’accorder un nouveau contrat de crédit mais bien de permettre le report du paiement des mensualités de son contrat de crédit pendant une période déterminée et selon des conditions très strictes. Cet accord est validé par un avenant au contrat existant. Ce report de paiement a donc été encadré par de strictes conditions de forme et il ne peut être que temporaire.

Cela est en conformité avec la réponse donnée par la Commission européenne dans la cadre d’une session de question /réponses sur la directive 2008/48 / CE :

‘Article 2 (2j) and (6)¹⁰ indeed refers to credit agreements relating to the deferral of debts. The idea behind both provisions is that if problems to pay back the debt will be solved by an additional agreement, the additional contractual provisions can be exempted from the scope of the Directive (Article (2 (2j)) or submitted to a light regime (Article 2 (6)). Article 2 (2j) covers an agreement between creditor and consumer to simply delay the payments whereas Article 2 (6) indeed refers to a scenario where the consumer is already in default on the initial

¹⁰ Voetnoot in het antwoord van de gemachtigde: Art. 2 (2j) van de richtlijn werd omgezet in artikel VII.3, § 2, 6°, WER en bepaalt: “Dit Boek is niet van toepassing op de consumentenkredietovereenkomsten die voorzien in kosteloos uitstel van een bestaande schuld”; Art. 2 (6) van de richtlijn werd omgezet in artikel VII.3, § 3, 6°, en bepaalt: “Dit boek is evenmin van toepassing op consumentenkredietovereenkomsten die erin voorzien dat de kredietgever en de consument regelingen voor uitstel of aflossing treffen als de consument zijn verplichtingen op grond van de oorspronkelijke kredietovereenkomst niet is nagekomen, en:

a) met deze regelingen een rechtsvordering tot ingebrekestelling zou kunnen worden vermeden, en
b) de voorwaarden voor de consument daardoor niet ongunstiger worden dan de voorwaarden van de oorspronkelijke kredietovereenkomst, met uitzondering van de bepalingen bedoeld in de artikelen VII. 1, VII. 2, §§ 2 tot 4, VII. 3, §§ 2 tot 4, VII.64 tot VII. 66, VII. 67 tot VII.69, VII. 71 tot VII. 77, VII. 78, §§ 1, 2, 1° tot 8°, 3, 2°, 3° en 4°, VII. 79, VII. 84, VII. 91, VII. 93, VII. 94 tot VII. 108, VII. 112 tot VII. 122, VII. 148 tot VII. 188, VII. 194 tot VII. 208, VII. 215 tot VII. 219. Valt de kredietovereenkomst onder 3°, dan zijn uitsluitend de bepalingen van dat lid van toepassing. De uitzondering bedoeld in dit lid kan slechts eenmalig worden toegepast”.

credit agreement and to a new agreement because it implies that the creditor and the consumer agree on new conditions for the credit agreement'."

Over het lot van het bestaande contract deelde de gemachtigde bovendien nog het volgende mee:

"Le report de paiement se fait sous la forme d'un avenant au contrat de crédit existant. Le contrat de crédit continue d'exister et d'être soumis à toutes les dispositions du livre VII".

Er zou duidelijker in de tekst van de voorgestelde bepaling moeten worden tot uitdrukking gebracht dat bijkomende tijdelijke contractuele bepalingen worden beoogd en dat de originele overeenkomst onder de toepassing van boek VII van het Wetboek van economisch recht blijft vallen.

8. In het voorgestelde artikel VII.3, § 2, 6°bis, 3°, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht is, in de Nederlandse tekst, de zin "Cette suspension temporaire est communiquée à la Centrale des Crédits aux Particuliers", die in de Franse tekst voorkomt, niet weergegeven. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

9. Ter wille van de duidelijkheid wordt in de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel VII.3, § 2, 6°bis, 5°, van het Wetboek van economisch recht, de afkorting "JKP" het best verduidelijkt in de zin van de overeenstemmende Franse tekst ("du taux annuel effectif global (TAEG)").

Artikel 4

10. Het voorgestelde 8° dient te worden ingevoegd in "artikel VII.148, § 2, eerste lid, van hetzelfde wetboek" en niet in "artikel VII.148, § 1", van dat wetboek.

11. De Franse en de Nederlandse tekst van het voorgestelde 8° vertonen diverse discordanties die zullen moeten worden weggewerkt. Zo stemmen de woorden "of de nulstellingstermijn", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "ou la prolongation du délai de zérutage", in de Franse tekst. De verwijzing naar de met het voorstel in te voegen bepalingen in het Wetboek van economisch recht, zijn eveneens verschillend. Wat dit laatste betreft, deelde de gemachtigde het volgende mee:

"Dit artikel betreft zowel consumentenkredieten (art. VII.3, § 2, 6°bis) als de hypothecaire kredieten met roerende bestemming (art.VII.145/1). We merken op dat in de Nederlandstalige versie de verwijzing naar art.VII.145/1 ontbreekt".

Zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst moet worden verwezen naar "de artikelen VII.3, § 2, 6°bis, en VII.145/2".

*

1. Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« – la présente proposition de loi règle une matière qui aurait pu figurer dans un arrêté de pouvoirs spéciaux, pour lequel un avis obligatoire du Conseil d'État aurait été requis;

– la présente proposition de loi doit permettre au gouvernement de prendre rapidement les mesures qui s'imposent dans le cadre de la pandémie du coronavirus ».

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. Dès lors qu'il s'agit d'une obligation de motivation formelle, la section de législation, pour apprécier la recevabilité d'une demande d'avis, ne peut en principe tenir compte que de la motivation contenue dans la demande proprement dite.

La motivation reproduite dans la demande d'avis à l'examen ne contient pas ou peu d'éléments concrets qui justifient le recours à l'urgence pour le texte soumis pour avis.

Vu l'impact considérable bien connu et le caractère exceptionnel généralement admis de la pandémie de COVID-19, ainsi que la nécessité du texte exposée dans les développements ¹, le caractère urgent de la demande peut toutefois être admis.

Il convient cependant d'insister auprès de l'auteur de la demande d'avis pour qu'il veille à l'avenir à préciser dans la demande d'avis les motifs qui peuvent justifier le caractère urgent de celle-ci d'une manière suffisamment pertinente et concrète. L'usage d'une formule type ² n'est pas conforme à cette règle et risque de vider de son sens la règle énoncée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État.

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ³ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

¹ Les développements de la proposition de loi contiennent effectivement une motivation plus concrète de l'urgence.

² Une motivation identique figure dans la demande d'avis relative à diverses autres propositions de loi pour lesquelles un avis a été demandé d'urgence à la même date que celle de la demande d'avis à l'examen (voir notamment la proposition de loi 'modifiant le chapitre II du titre III de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, relatif à l'instauration d'une cotisation annuelle à charge des sociétés, destinée au statut social des travailleurs indépendants afin de reporter en 2020 la date de paiement de ladite cotisation au 31 octobre' qui fait l'objet de la demande d'avis 67.297/1).

³ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

3. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications limitées dans le temps au livre VII du Code de droit économique (« Services de paiement et de crédit »), afin de prévoir un assouplissement temporaire des remboursements de crédits à la consommation et de crédits hypothécaires avec une destination mobilière pour les personnes qui sont confrontées à des difficultés de paiement en raison de la crise du coronavirus.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

4. La proposition de loi comporte des dispositions visant à apporter un certain nombre de modifications limitées dans le temps notamment aux articles VII.3 et VII.148 du Code de droit économique. Au sujet d'un tel procédé, le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà observé dans son avis 67.215/1 du 15 avril 2020 ¹ ce qui suit :

« Le projet d'arrêté royal comporte tant des dispositions autonomes (articles 1^{er}, §§ 1^{er} et 2, alinéa 2, et 2 du projet) que des dispositions visant à apporter un certain nombre de modifications limitées dans le temps aux articles VII.145 et VII.148 du Code de droit économique (article 1^{er}, §§ 2, alinéa 1^{er}, 3 et 4, du projet). Pareil procédé ne favorise pas la sécurité juridique, au motif que les modifications temporaires apportées aux articles VII.145 et VII.148 du Code de droit économique ne s'appliquent qu'aux conditions fixées par la voie d'une disposition autonome, inscrite à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, et que les destinataires de la réglementation devront lire les deux sortes de dispositions conjointement. En outre, il ne peut pas être perdu de vue qu'une disposition modificative ne produit ses effets qu'une seule fois, ce qui se traduit par la modification en projet. La fin de vigueur de la disposition modificative n'annulera pas la modification apportée. Cependant, l'article 2 du projet dispose que l'arrêté en projet 'cesse d'être en vigueur le 1^{er} novembre 2020'.

Compte tenu de ce qui précède, mieux vaudrait concevoir l'arrêté royal en projet comme un arrêté royal autonome, dans lequel il peut certes être mentionné qu'il déroge temporairement aux dispositions précitées du Code de droit économique, mais qui, pour le reste, ne comporte que des dispositions autonomes. Dans ce cas, on peut effectivement mentionner également que le dispositif en projet cessera d'être en vigueur à une date déterminée ² ».

La même observation peut être formulée à propos de la proposition de loi soumise pour avis.

¹ Avis C.E. 67.215/1 du 15 avril 2020 sur un projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal n° 11 du 22 avril 2020 'relatif aux mesures au regard des modalités en matière de crédit hypothécaire dans le cadre de la crise corona' (M.B. du 24 avril 2020). L'arrêté royal concerné insère un article VII.145/1 dans le Code de droit économique et complète l'article VII.148, § 2, alinéa 1^{er}, du même code par un point 7°.

² Note 2 de l'avis cité: *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 159, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

5. Bien que les développements précisant la portée du texte proposé fassent mention des facilités de paiement qui ont déjà été accordées en matière de crédits hypothécaires ³ et que ces facilités soient également réputées nécessaires pour les crédits à la consommation et les crédits hypothécaires avec une destination mobilière puisque, dans ce cadre également, « de nombreux particuliers ayant subi une perte de revenus en raison de la crise du coronavirus seront confrontés à des difficultés de paiement », la proposition de loi réserve le bénéfice de l'assouplissement temporaire des conditions de remboursement à l'emprunteur qui « est en chômage temporaire ou technique ou qui a dû cesser son activité indépendante » à la suite de la crise du coronavirus (articles VII.3, § 2, 6^o*bis*, 1^o, troisième tiret, et VII.145/2, 1^o, troisième tiret, proposés, du Code de droit économique).

Outre ces catégories de personnes, il ne fait aucun doute qu'il y a encore d'autres catégories de personnes qui subissent une perte de revenus en raison de la crise du coronavirus et sont confrontées à des difficultés de paiement ⁴.

S'il s'agit effectivement de limiter le bénéfice aux catégories d'emprunteurs mentionnées dans la proposition, à l'exclusion d'autres catégories, cette différence devra pouvoir faire l'objet, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, d'une justification objective et raisonnable qui sera, de préférence, reproduite dans les développements de la proposition ⁵. Il y a lieu de constater en tout cas que les règles correspondantes relatives aux crédits hypothécaires ne créent pas cette différence de traitement ⁶.

6. Eu égard au nombre restreint d'articles qui constituent la proposition, une division en chapitres n'apporte aucune valeur ajoutée. En outre, la division concernée n'est pas entièrement correcte, dès lors que l'article 4 (chapitre 2) s'applique manifestement aussi aux crédits à la consommation (chapitre 1^{er}) (voir l'observation 11). Mieux vaut dès lors omettre la division en chapitres.

³ Voir l'arrêté royal n° 11 du 22 avril 2020 'relatif aux mesures au regard des modalités en matière de crédit hypothécaire dans le cadre de la crise corona'.

⁴ On peut songer par exemple à la perte de revenus survenant après l'expiration de la période du salaire garanti en cas d'incapacité de travail (à la suite d'une quarantaine ou d'une contamination au COVID-19), consécutivement à la nécessité de prendre un congé non rémunéré pendant la crise ou consécutivement à un licenciement en raison de celle-ci.

⁵ Par identité de motif, il est aussi préférable de justifier dans les développements le choix de la date de référence du « 1^{er} avril 2020 » figurant dans les articles VII.3, § 2, 6^o*bis*, 1^o, deuxième tiret, et VII.145/2, 1^o, deuxième tiret, proposés, du Code de droit économique.

⁶ En ce qui concerne les contrats de crédit hypothécaire avec destination immobilière, l'article VII.145/1, § 2, 1^o, du Code de droit économique, inséré par l'arrêté royal n° 11 précité du 22 avril 2020, accorde le bénéfice de la prolongation de la durée ou de la suspension temporaire de paiement des amortissements de capital et d'intérêt au « preneur de crédit [qui] subit une perte de revenu suite aux conséquences économiques du Coronavirus ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7. Les développements de la proposition de loi mentionnent à propos des « contrats temporaires », visés à l'article VII.3, § 2, 6°*bis*, proposé, du Code de droit économique, notamment ce qui suit :

« Il s'agit ici de permettre une modification du contrat et ainsi de prévoir un régime d'exception temporaire au régime général du strict formalisme de ces contrats conformément à l'article VII.143, § 2. Ce régime d'exception temporaire n'est possible que dans les limites très strictes et limitées dans le temps conformément à la loi proposée ».

Le délégué a été invité à fournir des précisions supplémentaires à propos du statut juridique des « contrats temporaires » concernés et leur rapport avec le « contrat de base » original ou existant. À cet égard, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Le délai de paiement qui est accordé est lié au contrat de crédit à la consommation existant. Il s'agit ici d'un accord entre les parties pour simplement retarder le paiement du contrat de crédit en cours existant. Il ne s'agit pas d'accorder un nouveau contrat de crédit mais bien de permettre le report du paiement des mensualités de son contrat de crédit pendant une période déterminée et selon des conditions très strictes. Cet accord est validé par un avenant au contrat existant. Ce report de paiement a donc été encadré par de strictes conditions de forme et il ne peut être que temporaire.

Cela est en conformité avec la réponse donnée par la Commission européenne dans la cadre d'une session de question /réponses sur la directive 2008/48 / CE :

'Article 2 (2j) and (6) ¹ indeed refers to credit agreements relating to the deferral of debts. The idea behind both provisions is that if problems to pay back the debt will be solved by an additional agreement, the additional contractual provisions can be exempted from the scope of the Directive (Article (2 (2j)) or submitted to a light regime (Article 2 (6)). Article 2 (2j) covers an agreement between creditor and consumer to simply delay the payments whereas Article 2 (6) indeed refers to a scenario where the consumer is already in default on the initial credit agreement and to a new agreement because it implies that the creditor and the consumer agree on new conditions for the credit agreement' ».

¹ Note dans la réponse du délégué : Art. 2 (2j) van de richtlijn werd omgezet in artikel VII.3, § 2, 6°, WER en bepaalt: « Dit Boek is niet van toepassing op de consumentenkredietovereenkomsten die voorzien in kosteloos uitstel van een bestaande schuld »;

Art. 2 (6) van de richtlijn werd omgezet in artikel VII.3, § 3, 6°, en bepaalt: « Dit boek is evenmin van toepassing op consumentenkredietovereenkomsten die erin voorzien dat de kredietgever en de consument regelingen voor uitstel of aflossing treffen als de consument zijn verplichtingen op grond van de oorspronkelijke kredietovereenkomst niet is nagekomen, en:

a) met deze regelingen een rechtsvordering tot ingebrekestelling zou kunnen worden vermeden, en

b) de voorwaarden voor de consument daardoor niet ongunstiger worden dan de voorwaarden van de oorspronkelijke kredietovereenkomst, met uitzondering van de bepalingen bedoeld in de artikelen VII. 1, VII. 2, §§ 2 tot 4, VII. 3, §§ 2 tot 4, VII.64 tot VII. 66, VII. 67 tot VII.69, VII. 71 tot VII. 77, VII. 78, §§ 1, 2, 1° tot 8°, 3, 2°, 3° en 4°, VII. 79, VII. 84, VII. 91, VII. 93, VII. 94 tot VII. 108, VII. 112 tot VII. 122, VII. 148 tot VII. 188, VII. 194 tot VII. 208, VII. 215 tot VII. 219. Valt de kredietovereenkomst onder 3°, dan zijn uitsluitend de bepalingen van dat lid van toepassing. De uitzondering bedoeld in dit lid kan slechts eenmalig worden toegepast ».

Concernant le sort du contrat existant, le délégué a en outre déclaré ce qui suit :

« Le report de paiement se fait sous la forme d'un avenant au contrat de crédit existant. Le contrat de crédit continue d'exister et d'être soumis à toutes les dispositions du livre VII ».

Il conviendrait d'exprimer plus clairement dans le texte de la disposition proposée qu'il s'agit de dispositions contractuelles temporaires et supplémentaires et que le contrat original continue d'être soumis à l'application du livre VII du Code de droit économique.

8. Dans l'article VII.3, § 2, 6°bis, 3°, alinéa 2, proposé, du Code de droit économique, la phrase « Cette suspension temporaire est communiquée à la Centrale des Crédits aux Particuliers », figurant dans le texte français, n'a pas d'équivalent dans le texte néerlandais. Cette discordance doit être éliminée.

9. Dans un souci de clarté, il est préférable de préciser dans le texte néerlandais de l'article VII.3, § 2, 6°bis, 5°, proposé, du Code de droit économique, l'abréviation « JKP » dans le sens du texte français correspondant (« du taux annuel effectif global (TAEG) »).

Article 4

10. Le point 8° proposé doit être inséré dans « l'article VII.148, § 2, alinéa 1^{er}, du même Code » et non dans « l'article VII.148, § 1^{er} » de ce code.

11. Les textes français et néerlandais du point 8° proposé présentent plusieurs discordances qui devront être éliminées. Ainsi, les mots « of de nulstellingstermijn », figurant dans le texte néerlandais, ne concordent pas avec les mots « ou la prolongation du délai de zéro tage » du texte français. Les références respectives aux dispositions du Code de droit économique, que doit insérer la proposition, sont également différentes. En ce qui concerne ce dernier point, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Dit artikel betreft zowel consumentenkredieten (art. VII.3, § 2, 6°bis) als de hypotheekaire kredieten met roerende bestemming (art.VII.145/1). We merken op dat in de Nederlandstalige versie de verwijzing naar art.VII.145/1 ontbreekt ».

Tant dans le texte français que dans le texte néerlandais, il y a lieu de se référer aux « articles VII.3, § 2, 6°bis et VII.145/2 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME