

CONSOMMATION
CCE 2023-1910

18 août
2023

AVIS

La Centrale des crédits aux particuliers



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040 Bruxelles
T 02 233 88 11
E mail@ccecb.fgov.be
www.ccecb.fgov.be

Saisine

Par lettre du 12 juillet 2023, Monsieur P.-Y. Dermagne, ministre de l'Économie et du Travail, a saisi la Commission consultative spéciale « Consommation » (ci-après « CCS Consommation ») d'une demande d'avis relative à un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 mars 2017 réglementant la Centrale des crédits aux particuliers.

La sous-commission « Services financiers » a été chargée de préparer un projet d'avis. Vu, d'une part, le court laps de temps imparti (à savoir : le 15 août 2023) pour remettre cet avis justifié par l'entrée en phase de test dès septembre 2023 dudit projet d'arrêté royal alors adopté et vu, d'autre part, la période de vacances en cours, une procédure écrite a été mise en place pour obtenir les commentaires des membres de la sous-commission.

Le projet d'avis a été approuvé via une procédure écrite le 18 août 2023 par l'assemblée plénière, sous la présidence de Monsieur Reinhard Steennot.

Introduction

Ce projet d'arrêté royal qui comprend 14 articles, accompagnés d'un Rapport au Roi, met en œuvre certaines modifications du Livre VII du CDE relatives, notamment, à la Centrale des crédits aux particuliers.

À cet effet, le projet d'arrêté royal inclut certaines informations du fichier des enregistrements non régis (ci-après « ENR ») dans la Centrale des crédits aux particuliers, et y adapte ainsi son champ d'application. Outre l'intégration d'informations du fichier des ENR, la liste des données collectées a été revue afin d'aligner les modalités de collecte et de consultation avec les adaptations au CDE et les dispositions du règlement (UE) 2016/679 (dit « RGPD »). L'objectif est d'optimiser le fonctionnement de la Centrale des crédits aux particuliers, notamment pour donner une image plus précise de la situation d'endettement des emprunteurs et permettre ainsi une meilleure évaluation de la solvabilité par les prêteurs.

AVIS

Remarques préliminaires

La **CCS Consommation** note le caractère d'urgence attaché à la demande d'avis. Si elle peut en comprendre la justification donnée, elle tient néanmoins à formuler qu'il lui est difficile de se prononcer de manière sérieuse en si peu de temps, en particulier lorsque l'on se situe en pleine période de vacances scolaires d'été.

La **CCS Consommation** de manière générale considère que le projet d'arrêté royal constitue une initiative positive car toute intervention permettant de prévenir ou de limiter le surendettement des ménages est à encourager.

Les **membres qui représentent les organisations de consommateurs** au sein de la CCS Consommation estiment ne pas être tenus par les avis déjà émis par d'autres instances, en particulier celui émis par le Comité d'accompagnement de la Centrale des crédits aux particuliers à la rédaction duquel ils n'ont pas participé et dont le timing particulièrement serré pour sa remise n'a en aucun cas permis de l'examiner avec l'attention nécessaire.

1 Remarques sur le projet d'arrêté royal en général

D'abord, la **CCS Consommation** estime que les articles – et parfois même leur explication dans le Rapport au Roi – ne sont pas toujours rédigés de manière optimale. Pour être accessibles à la compréhension du plus grand nombre, leur formulation pourrait être plus simple et plus claire.

Ensuite, les **membres qui représentent les organisations de consommateurs** s'interrogent sur la « procédurisation » de l'inscription à la Centrale des crédits aux particuliers des dépassements bancaires visés. Il faut se demander si cela ne va pas dissuader les banques de dialoguer avec les clients, afin de temporiser et de trouver une solution. Chaque situation étant unique, elle nécessite qu'on y apporte une réponse unique. L'obligation, ou même la tentative de dialogue n'est pas vraiment au

cœur du projet. Or, en termes d'endettement ou de surendettement, c'est bien comme cela qu'on parvient à régler le problème.

Afin de protéger les consommateurs, il convient également de veiller à ce que cela n'entraîne pas un relèvement substantiel des coûts administratifs par le secteur bancaire.

Les **membres qui représentent la production** soulignent que l'enregistrement des défauts de paiement liés à des découverts autorisés sur un compte dont la limite de crédit est inférieure à 1 250 euros et liés à des découverts non autorisés sur un compte courant se fait déjà aujourd'hui, mais dans le fichier des enregistrements non régis. Ceux-ci sont à présent intégrés dans la Centrale des crédits aux particuliers. De facto, rien ne changera donc à cet égard, si ce n'est que le seuil d'enregistrement des découverts non autorisés sur un compte courant est fixé à 100 euros au lieu de 50 euros pour les autres défauts de paiement.

Les **membres qui représentent les organisations de consommateurs** estiment qu'avec un tel tour de vis, le nombre de crédits en-dessous de 1 250 euros pourrait refluer. Mais cela n'empêchera pas les découverts « contraints » de continuer d'exister.

Ces découverts « contraints » concernent les consommateurs qui rencontrent des difficultés financières, non pas parce qu'ils ont trop de dettes, mais à cause de la cherté de la vie. Il est à craindre que ces consommateurs ne soient que faiblement impactés par ces mesures, voire que leur situation empire.

Enfin, ils estiment qu'il se pourrait (paradoxalement) que l'ultime point positif du projet d'arrêté royal vienne d'ailleurs. Par exemple, du fait que les pouvoirs publics doivent, en bout de course et de mesures, regarder en face que les problèmes de paiements des consommateurs ne sont pas toujours liés à un crédit, mais viennent plutôt d'une réalité économique dans laquelle de plus en plus de gens (y compris ceux qui travaillent) ont du mal à terminer le mois.

On retiendra alors, en guise de conclusion, que le but de l'arrêté est louable ; mais que le problème, et donc les solutions, sont encore souvent à chercher ailleurs.

2 Remarques à l'égard de plusieurs articles du projet d'arrêté royal

2.1 Articles 1 : « regroupement » des crédits

L'article 1^{er} du projet d'arrêté royal soumis pour avis complète l'article 1^{er}, al. 1^{er} de l'AR du 23 mars 2017 réglementant la Centrale des crédits aux particuliers par l'ajout suivant : « 4^o regroupement : un nouveau crédit à la consommation qui rembourse de façon anticipée plusieurs crédits à la consommation existants, dont au moins un a été contracté auprès d'un autre prêteur. »

Les membres qui représentent les organisations de consommateurs soutiennent la modification proposée ici pour plusieurs raisons. D'abord, parce qu'il est constaté que le regroupement de crédits est souvent présent dans les dossiers de médiation de dettes. Une demande de regroupement de crédits est souvent le signe que le ménage est dans une situation financière difficile et qu'il ne parvient pas à faire face à ses remboursements. C'est donc un signal d'alarme. Inscrire « le regroupement » à la liste des crédits qui doivent figurer dans la Centrale des crédits aux particuliers est donc une bonne chose. Ensuite, parce que cela permettra aux prêteurs de mieux analyser la solvabilité du consommateur (puisque le regroupement de crédits peut être révélateur d'une situation de surendettement), mais aussi à la Centrale des crédits aux particuliers de mieux analyser dans son rapport annuel au plan statistique si ce type de crédit réduit ou augmente le risque de défaut de paiement. Enfin, parce que cela permettra de mettre à jour certaines pratiques d'octroi de crédit considérées comme irresponsables puisque le regroupement de crédits est souvent vanté par certains prêteurs/intermédiaires sur leur site internet comme LA solution au surendettement alors qu'il existe d'autres solutions plus pertinentes (services de médiation de dettes, plan de paiement devant le juge de paix ou règlement collectif de dettes).

Néanmoins, **les membres qui représentent les organisations de consommateurs** ne peuvent que regretter que la définition de la notion de « regroupement » telle que proposée à l'article 1^{er} du projet d'arrêté royal soumis pour avis soit pensée de manière aussi étroite puisqu'elle exclut toute une série de situations très courantes dans la pratique. Pour **les membres qui représentent les organisations de consommateurs**, ces exclusions ne se justifient pas et pourraient réduire fortement

l'efficacité de l'enregistrement proposé. Ainsi, si on prend quelques exemples, la définition telle que présentement proposée :

- exclut les regroupements de crédits proposés par un prêteur pour des crédits qu'il aura lui-même contractés précédemment avec le consommateur puisqu'elle se termine par le bout de phrase suivant : « *dont au moins un a été contracté auprès d'un autre prêteur.* » ;
- exclut les rachats (ou refinancement) de crédits puisqu'elle précise : « *qui rembourse ... plusieurs crédits à la consommation existants ..* ».

Parallèlement, en outre, on croit comprendre dans le Rapport au Roi que sera exclue du champ d'application la consolidation d'un ou de plusieurs crédits à la consommation avec un crédit hypothécaire. Toutefois, le Rapport au Roi n'est pas limpide dans sa rédaction. Quelques éclaircissements seraient donc bienvenus pour comprendre exactement quels contrats sont exclus du champ d'application et sous quelles modalités.

Les membres qui représentent les organisations de consommateurs proposent dès lors, au vu de ce qui vient d'être dit, de réécrire la définition actuellement proposée à l'article 1^{er} du projet de loi soumis pour avis comme suit : « *4^o regroupement : un nouveau crédit à la consommation ou un crédit hypothécaire qui rembourse de façon anticipée un ou plusieurs crédits à la consommation existants.* »

Les membres qui représentent la production marquent leur désaccord. La définition en question est le résultat de discussions approfondies au sein du Comité d'accompagnement de la Centrale des crédits aux particuliers, où sont représentés, outre le SPF Économie, la Banque nationale de Belgique, les prêteurs et l'Autorité de protection des données, les organisations de consommateurs. Il est dès lors surprenant qu'une position divergente soit adoptée au sein de la CCS Consommation.

2.2 Article 2 : enregistrement de données relatives aux ouvertures de crédits qui ne constituent pas une facilité de découvert

La **CCS Consommation** comprend que, pour les ouvertures de crédits qui ne constituent pas une facilité de découvert, le projet d'arrêté royal soumis pour avis propose (via l'insertion d'un point 7^o/1 dans l'article 2, §1^{er}, 7^o de l'AR du 23 mars 2017 précité) d'enregistrer dans la Centrale des crédits aux particuliers si le montant du crédit est entièrement, partiellement ou pas du tout prélevé.

Les membres qui représentent les organisations de consommateurs signalent que, présentement, pour une ouverture de crédit, c'est le montant de la réserve octroyée qui est enregistré dans la Centrale des crédits aux particuliers et, ce montant n'est pas forcément le montant réellement prélevé par le consommateur (l'encours réel) et ne représente donc pas sa situation réelle d'endettement. Conséquemment, il peut être dit que ce biais est dommageable pour les raisons suivantes : (1) il limite la connaissance des montants réellement dus, de l'endettement crédit effectif du consommateur ; et (2) il biaise l'information collectée par les prêteurs.

Les membres qui représentent les organisations de consommateurs estiment donc, vu l'importance que prennent les ouvertures de crédit, qu'il est essentiel de récolter dans la Centrale des crédits aux particuliers les données qui permettent en fait de connaître l'usage effectif des ouvertures de crédit (dont un grand nombre est contracté à durée indéterminée). Ils sont donc en faveur de l'enregistrement ainsi proposé par le projet d'arrêté royal soumis pour avis, mais proposent toutefois d'introduire l'amendement suivant : « *pour que l'information attendue soit totalement complète, les prêteurs devraient également à terme communiquer l'encours réel à la Centrale des crédits aux particuliers.* »

Les membres qui représentent la production marquent leur désaccord. La disposition en question est le résultat de discussions approfondies au sein du Comité d'accompagnement de la Centrale des crédits aux particuliers, où sont représentés, outre le SPF Économie, la Banque nationale de Belgique, les prêteurs et l'Autorité de protection des données, les organisations de consommateurs. Il est donc à nouveau surprenant qu'une position divergente soit adoptée au sein de la CCS Consommation. Le montant réellement prélevé peut en outre varier d'une minute à l'autre à la suite de nouveaux retraits ou remboursements.

2.3 Article 3 : actualisation des données déjà enregistrées relatives aux ouvertures de crédits qui ne constituent pas une facilité de découvert

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis se réfère à nouveau aux données expliquées au point 2.2. Il propose (via l'insertion d'un §1^{er}/1 dans l'article 3 de l'AR du 23 mars 2017 précité) une obligation dans le chef du prêteur de vérifier, au moins une fois par mois, s'il y a eu un changement par rapport à la dernière situation enregistrée desdites données et, si tel est le cas, d'en informer la Centrale des crédits aux particuliers dans les deux jours ouvrables de la constatation de cette modification.

La **CCS Consommation** ne peut s'empêcher de se demander si les délais tels qu'imposés seront tenables, même à l'heure de l'automatisation. Tous les prêteurs n'ont pas les mêmes moyens matériels.

2.4 Articles 4 et 5 : élargir la Centrale des crédits aux particuliers aux dépassements non autorisés en compte courant

L'article 4 du projet d'arrêté royal soumis pour avis propose l'insertion d'un paragraphe 1^{er}/1 dans l'article 5 de l'AR du 23 mars 2017 précité en ces termes : « *Les défauts de paiement visés à l'article VII.148, §1^{er}, 3^o, du CDE sont enregistrés dans la Centrale lorsque le consommateur n'a pas remboursé le montant du découvert non autorisé un mois après un envoi recommandé contenant mise en demeure après que le consommateur a manqué à ses obligations découlant de l'article VII.100, §1^{er} du CDE.* »

Les membres qui représentent les organisations de consommateurs, qui de prime abord ne sont pas défavorables à l'élargissement ainsi proposé, s'interrogent néanmoins sur cet article 1^{er}/1 à insérer car il semble établir un parallèle entre « découvert non autorisé » et une contractation volontaire de crédit. Il formalise ce que le découvert est, tacitement : un crédit concédé par la banque, avec ou sans accord au préalable. En outre, les délais de signalement d'inscription d'une défaillance sont également stricts.

L'article 4 du projet d'arrêté royal soumis pour avis propose par ailleurs de remplacer le §2 de l'article 5 de l'AR du 23 mars 2017 précité par le texte qui suit : « *Lors du premier enregistrement d'un défaut de paiement relatif à un contrat de crédit, visé au §1^{er}, le montant de ce défaut de paiement doit porter sur une somme supérieure à 50 euros. Lors du premier enregistrement d'un défaut de paiement visé au §1^{er}/1, le montant de ce défaut de paiement doit porter sur une somme supérieure à 100 euros.* »

En d'autres termes, ce nouveau §2 revient à dire que l'inscription est faite dans la Centrale des crédits aux particuliers dès lors que le montant du dépassement est supérieur à 100 euros pour les découverts non autorisés, tandis que l'inscription est

¹ Selon la CCS Consommation, il est renvoyé ici par erreur à l'article VII.148, §1^{er}, 3^o CDE, alors qu'il s'agit sans doute de l'article VII.148, §1^{er}, 2^o.

faite dans la Centrale des crédits aux particuliers dès 50 euros pour les autres formes de crédit.

Les membres qui représentent la production précisent que ces montants se réfèrent aux défauts de paiement sur ces produits, et non au montant du dépassement ou du découvert non autorisé en tant que tel.

À l'égard de ce nouveau §2, **les membres représentant les organisations de consommateurs** tiennent à faire remarquer deux choses. Premièrement, bien que les sommes mentionnées paraissent des seuils raisonnables, elles ne prennent pas les éventuels frais additionnels en compte. Deuxièmement, l'article n'est pas très lisible : sans le Rapport au Roi, il est impossible de comprendre quelles catégories de crédit sont concernées par ces sommes.

L'article 5 du projet d'arrêté royal soumis pour avis va dans la logique du précédent article, en inscrivant les « dépassements » sur les ouvertures de crédit, dont le montant est inférieur ou égal à 1 250 euros, qui doivent être remboursées endéans un mois.

2.5 Article 6 : signalement en cas de découverts non autorisés

Cet article du projet d'arrêté royal soumis pour avis insérant un article 6/1 dans l'AR du 23 mars 2017 précité est un ajustement qui rend obligatoire le signalement de découverts non autorisés. Il décrit les détails qui doivent être transmis à la Centrale des crédits aux particuliers concernant l'identité de l'entreprise prêteuse, et les « mouvements » du crédit accordé : numéro du découvert, date du dépassement ou de la régularisation, suivi de la procédure...

Les membres qui représentent les organisations de consommateurs trouvent curieux néanmoins pour le consommateur que, dans l'article 6/1 à insérer, le 7° mentionne le détail suivant : « *Ne peuvent être compris dans les montants communiqués : intérêts de retard, indemnité forfaitaire, frais de lettres de rappel ou de mise en demeure et frais judiciaires.* » et se posent la question de savoir, afin de lutter contre le surendettement, s'il ne faudrait pas, au contraire, inclure tous ces frais, afin que les prêteurs potentiels puissent bien estimer le montant des dettes en cours. Car dans les faits, ce sont aussi les frais supplémentaires qui aggravent le découvert existant, et peuvent entraîner les consommateurs vers une accumulation de frais qu'il devient difficile de rembourser.

3 Remarque supplémentaire

Les intermédiaires (courtiers, vendeurs, grandes surfaces, etc.) jouent un rôle clef dans la commercialisation de certains types de crédit.

Aucune information n'est disponible à leur sujet dans la Centrale des crédits aux particuliers, qui n'enregistre que le prêteur. Or, la loi prévoit déjà que l'intermédiaire soit mentionné dans le contrat.

Les membres qui représentent les organisations de consommateurs plaident dès lors pour que cette information puisse également être enregistrée à terme dans la Centrale des crédits aux particuliers. Cela permettrait :

- de vérifier si l'intervention de l'intermédiaire réduit ou augmente le risque de défaut de paiement ;
- d'identifier les professionnels irresponsables ;
- d'encourager une responsabilisation du secteur.