

Proposition de loi

instituant des dispositions transitoires concernant les contrats de crédits à la consommation dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19

Avis du Conseil d'État

(26 mai 2020)

Par dépêche du 17 avril 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 8 avril 2020 par le député Sven Clement et déclarée recevable en date du 17 avril 2020 par la Chambre des députés.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

Une fiche financière, telle que prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et qui est requise chaque fois que la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

La prise de position du Gouvernement à la proposition de loi sous rubrique a été communiquée au Conseil d'État par dépêche du 11 mai 2020.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État respectivement par dépêches des 12 et 19 mai 2020.

Considérations générales

La proposition de loi sous examen vise à compléter le dispositif légal, adopté depuis la constatation de l'état de crise pour soutenir financièrement les opérateurs économiques et plus généralement les personnes frappées par la crise du Covid-19, par des mesures spécifiques en matière de remboursement de prêts.

D'après son auteur « la proposition de loi [...] vise à atténuer les conséquences d'une perte de liquidité de toute personne, ménage ou micro-entreprise ayant conclu un contrat de crédit auprès d'un organisme de crédit quelconque qui, touchés par les effets néfastes de cette crise sanitaire, ne sont plus à même de rembourser, endéans la période visée par cette proposition, leurs dettes dans les délais initialement prescrits ».

Ainsi les débiteurs se voient accorder, sous conditions, la possibilité de reporter les échéances des crédits et de renégocier, le cas échéant, les

conditions et formes des remboursements, tout en bénéficiant de l'assurance que leur crédit ne sera, du moins temporairement, pas résilié.

L'auteur de la proposition déclare s'être basé, pour l'élaboration de son texte, sur l'article 5, paragraphe 3, de loi allemande du 27 mars 2020 concernant l'atténuation des conséquences de la pandémie de Covid-19 en droit civil, en droit des procédures collectives et en droit de procédure pénale¹. Cette disposition de la loi allemande en question institue un droit au refus de rembourser les contrats de crédit à la consommation pour la période du 8 mars 2020 au 30 juin 2020 si le consommateur se trouve en difficultés financières suite à des circonstances en lien avec la pandémie de Covid-19. Ce moratoire est étendu, sous conditions, aux microentreprises ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises au sens du droit européen.

En Belgique, une proposition de loi, actuellement en discussion à la chambre des représentants², poursuit un objectif similaire à celui de la proposition de loi sous examen, tout en fixant un cadre plus restrictif.

Dans sa prise de position à l'égard de la proposition de loi sous examen, le Gouvernement a exprimé ses doutes quant à la plus-value apportée par le texte et marque sa préférence pour « laisser ce type d'arrangement aux parties (du contrat de prêt) et renvoie notamment au moratoire accordé par certaines banques de la place financière ». Le Conseil d'État constate, par ailleurs, que la loi du 8 janvier 2013 sur le surendettement a institué pour les personnes physiques une procédure de règlement collectif destinée à redresser la situation financière d'un débiteur surendetté.

Le Conseil d'État considère qu'il appartient au législateur, indépendamment des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, de déterminer, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, les mesures nécessaires pour protéger les personnes et les entreprises contre les effets financiers de la crise du Covid-19. À cet égard, il lui appartient également de décider si, en plus de l'octroi d'aides financières, il y a lieu d'intervenir par la loi dans les relations que les consommateurs et les opérateurs économiques entretiennent avec des cocontractants, ainsi que de déterminer la catégorie de contrats visés et de contractants concernés. Tout régime de ce type pose évidemment la question du choix des contractants visés par une telle mesure, en l'occurrence les prêteurs et intermédiaires de crédit, par rapport à d'autres qui ne sont pas visés. Doivent encore être évaluées l'importance de l'atteinte portée aux droits des cocontractants concernés et la justification de cette atteinte.

Examen de l'article unique

Le Conseil d'État relève que la proposition de loi sous examen ne définit pas avec la précision requise son champ d'application. Il existe une contradiction manifeste entre l'intitulé de la proposition de loi et son contenu. Alors que d'après l'intitulé, le texte vise « les contrats de crédits à la consommation », le texte de l'article unique, paragraphe 1^{er}, formule, sans

¹ « Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht », publiée le 27 mars 2020 au journal officiel « Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 », partie I, n° 14.

² Proposition de loi belge du 22 avril 2020 portant sur des mesures concernant les modalités relatives au crédit à la consommation dans le cadre de la crise du coronavirus COVID-19 (DOC 55 1184/001).

distinction, pour tous les contrats de crédit à la consommation conclus avant le 16 mars 2020, dont l'obligation de remboursement de la dette et des intérêts vient à échéance durant la période de trois mois entre le 1^{er} avril et le 30 juin 2020, un moratoire au bénéfice de tout débiteur se trouvant dans l'incapacité de remplir ses obligations en raison même des « conséquences de la pandémie COVID-19 ». La lecture de l'article unique de la proposition de loi dans son ensemble ne permet pas d'établir avec certitude son champ d'application. Ainsi, l'indication au dernier paragraphe de l'article unique, que le champ d'application de la proposition de loi s'étend également aux « micros, petites et moyennes entreprises » ne pourrait avoir de réelle portée normative que si le paragraphe 1^{er} limitait précisément le champ d'application à certains types de crédit.

Le paragraphe 1^{er} de l'article unique de la proposition de loi, en ce qu'il définit le champ d'application du texte de loi proposé, doit indiquer expressément si les dispositions envisagées ne concernent que les contrats de crédit à la consommation au sens du Code de la consommation. Dans l'affirmative, le Conseil d'État estime qu'il est indispensable que la proposition de loi établisse un lien explicite avec les dispositions du livre 2, titre 2, chapitre 4, du Code de la consommation ayant transposé les directives européennes en matière de crédits aux consommateurs³.

Le texte de loi proposé reste encore imprécis tant au sujet de la durée du report de l'échéance que sur la question de la preuve que le débiteur doit apporter de l'existence d'un lien de causalité entre l'impossibilité d'exécution de son obligation de remboursement arrivée à échéance et les conséquences économiques personnelles de la crise sanitaire du Covid-19. À la lecture du commentaire de l'auteur de la proposition de loi, la disposition pourrait ainsi être interprétée en ce sens que la date d'échéance de l'obligation de remboursement serait reportée à l'expiration du délai, c'est-à-dire au 1^{er} juillet 2020. Il convient de le préciser dans le texte de loi. Il est à noter que ces imprécisions tiennent pour partie de la retranscription qui est faite de la loi allemande précitée du 27 mars 2020. Celle-ci précise, en effet, à l'inverse du texte proposé, que le débiteur bénéficie à partir de l'échéance d'un délai de paiement de trois mois⁴, à la condition qu'il démontre des pertes de revenus en lien avec les « circonstances exceptionnelles »⁵ provoquées par la propagation de la pandémie de Covid-19. Il est ainsi fait référence, dans le texte de la disposition allemande, à des concepts spécifiques de la théorie générale des obligations de droit allemand, notamment à la théorie de l'imprévision contractuelle⁶.

En ce qui concerne la question de la détermination de la situation financière du débiteur, le Conseil d'État constate que la loi allemande en question retient comme critère d'application, à l'inverse de la proposition de loi sous avis, la notion plus précise de « perte de revenu ». Le terme « incapacité », employé dans la proposition de loi, doit par contre être omis, dès lors qu'il est employé ici dans une signification du langage courant

³ En ce compris notamment la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil.

⁴ « Für Verbraucherdarlehensverträge, die vor dem 15. März 2020 abgeschlossen wurden, gilt, dass Ansprüche des Darlehensgebers auf Rückzahlung, Zins oder Tilgungsleistungen, die zwischen dem 1. April 2020 und dem 30. Juni 2020 fällig werden, mit Eintritt der Fälligkeit für die Dauer von drei Monaten gestundet werden. »

⁵ « aufgrund der durch Ausbreitung der COVID-19-Pandemie hervorgerufenen außergewöhnlichen Verhältnisse ».

⁶ Théorie consacrée en droit allemand par l'article 313 du code civil allemand.

marquant une incapacité matérielle, et non dans sa signification d'incapacité juridique. Si, dans l'optique du texte de loi proposé, il y a lieu de faire bénéficier du moratoire le débiteur insolvable, mais également celui qui le deviendrait s'il devait exécuter son obligation de remboursement, sans les obliger de démontrer le lien de causalité entre leur risque d'insolvabilité et les pertes de revenus subis en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire du Covid-19, il conviendra de reformuler cette disposition plus clairement en ce sens. Le Conseil d'État peut, à ce propos, marquer sa préférence quant à la suggestion faite par la Chambre de commerce⁷ d'adapter au cas d'espèce la définition de l'article 2 de la loi du 8 janvier 2013 sur l'endettement.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, première phrase, la mention de la faculté du débiteur d'exécuter son obligation est superfétatoire et doit être omise. Le Conseil d'État estime que la formulation de la deuxième phrase est imprécise, en ce qu'elle ne désigne pas la personne qui devra apprécier la « non-application ». Cette imprécision est due à l'utilisation d'une terminologie propre à la loi allemande. Il est, en l'occurrence, préférable de souligner par la voix active que le débiteur qui s'exécute pendant la période du moratoire est censé y avoir renoncé.

Le paragraphe 2 du texte de loi proposé permet aux parties du contrat de convenir, au lieu du simple report de l'échéance, des modifications des conditions et formes de remboursement, telles que « les éventuels paiements partiels, les ajustements des intérêts et le remboursement du principal ou le rééchelonnement des dettes ». La disposition n'indique pas quelles sont les formes que ces avenants au contrat de crédit devront prendre. Un renvoi à l'article L-224-3 du Code de la consommation, déterminant quel type d'avenant entre dans le champ d'application du chapitre consacré au crédit à la consommation, serait utile. Dans cette optique, la proposition de loi belge précitée du 22 avril 2020 envisage d'introduire un régime dérogatoire temporaire spécifique aux règles formalistes encadrant en principe le contrat de crédit à la consommation⁸. Cette façon de procéder est autorisée dans les conditions fixées à l'article 2, paragraphe 2, lettre j), et paragraphe 6 de la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil.

Le paragraphe 3, première phrase, indique que le contrat de crédit ne pourra pas être résilié « dans le cas où la situation financière et patrimoniale du débiteur s'est considérablement aggravée » après le 1^{er} avril 2020. Contrairement au paragraphe 3, alinéa 3, de la loi allemande précitée du 27 mars 2020, qui lui sert de modèle, la proposition de loi ne fixe pas de limite dans le temps précise à cette interdiction de résilier le contrat et omet de se référer en ce qui concerne l'évaluation de la situation financière aux conditions posées au paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'État considère que les conditions de mise en application de cette disposition restent trop imprécises et doivent être reformulées.

⁷ Avis de la Chambre de commerce du 5 mai 2020, p. 4.

⁸ Proposition de loi belge du 22 avril 2020 portant des mesures concernant les modalités relatives au crédit à la consommation dans le cadre de la crise du coronavirus COVID-19 (DOC 55 1184/001) ; Avis du Conseil d'État belge n° 67.298/1 du 4 mai 2020 (DOC 55 1184/002).

Le paragraphe 4 indique que le prêteur ou l'intermédiaire de crédit est « censé informer le débiteur des possibilités d'un commun accord et d'assistance ». Cette formulation ambiguë ne permet pas de savoir si le texte entend rappeler les obligations d'informations précontractuelles détaillées aux articles L-224-6 et suivants du Code de la consommation ou s'il est fait injonction aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit de prendre activement contact avec leur clientèle afin d'informer celle-ci des possibilités de renégociation qui sont offertes par la loi proposée. Le Conseil d'État demande à ce que le texte soit reformulé afin de préciser l'obligation incombant au prêteur ou à l'intermédiaire de crédit.

Le paragraphe 5 vise, sans les distinguer clairement, les deux situations susceptibles de prévaloir à la fin de la période du moratoire, à savoir l'existence ou l'absence d'accord entre les parties. En cas d'absence d'accord, il est proposé de reporter automatiquement de trois mois la date de « fin du contrat ». Le Conseil d'État propose d'employer les termes de « durée du contrat ».

Le paragraphe 5, troisième phrase, donne au consommateur le droit de disposer d'une copie du contrat tel que modifié. Comme précédemment indiqué, la concordance de cette disposition avec le Code de la consommation devrait être assurée en renvoyant aux articles L-224-6 dudit code.

Le paragraphe 6 exprime de manière fort confuse que les mesures proposées dans la proposition de loi doivent bénéficier au consommateur et non lui nuire, de telle sorte qu'elles ne sauraient lui être imposées. La notion de caractère « raisonnable » ou « responsable » des parties contractantes, à laquelle la disposition fait référence, relève du principe de l'exécution de bonne foi des conventions. La précision de l'application de ce principe semble superflue et peut être omise.

Le paragraphe 7 semble reposer sur une lecture erronée de l'article 1214 du Code civil, en ce qu'il est affirmé que la répartition par contribution entre les débiteurs solidaires solvables « est prononcée » par le créancier, alors qu'il est question dans cet article de régler non pas la question du paiement de la dette, mais bien celle de l'obligation à la dette lorsqu'un débiteur solidaire s'est acquitté de l'entièreté de la dette et qu'un ou plusieurs autres débiteurs sont insolvable. Le Conseil d'État demande que cette disposition soit omise.

Le paragraphe 8 étend le champ d'application de la loi proposée aux micros, petites et moyennes entreprises, au sens de l'article 2, paragraphe 3, de l'annexe de la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises⁹. Cette extension des dispositions énoncées dans la proposition de loi au sujet du crédit à la consommation est incongrue et, surtout, contraire même à la notion de consommateur, qui tant à l'article 3, lettre a, de la directive

⁹ Il convient de noter que ces définitions sont à présent établies par l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

2008/48/CE, précitée¹⁰, qu'à l'article L-010-1 du Code de la consommation¹¹, est définie précisément par opposition à l'exercice de toute activité professionnelle de quelque nature que ce soit. Si l'intention de l'auteur de la proposition de loi est d'inclure les micros, petites et moyennes entreprises dans le champ d'application de dispositions relatives au crédit à la consommation, le Conseil d'État demande que la question d'un moratoire pour le remboursement des prêts conclus par les entreprises soit réglée dans un texte à part. Si, à l'inverse, le champ d'application de la loi proposée doit s'étendre à tous les contrats de crédit, la précision apportée par cette disposition est superfétatoire. En tous les cas, le paragraphe 8 doit être omis.

Au vu des développements qui précèdent, et plus spécifiquement à l'endroit des paragraphes 1^{er}, 3, 6, 7 et 8, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'adoption de la proposition de loi dans sa teneur actuelle, au motif de l'incohérence des textes, source d'insécurité juridique.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La présentation de l'ensemble des dispositions d'un acte autonome en un seul article ne permet pas de distinguer aisément à la lecture du texte, les différents points traités. Il est dès lors recommandé de privilégier, en l'occurrence, une subdivision en articles.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Intitulé

Afin d'harmoniser l'intitulé de la proposition de loi sous examen avec d'autres textes légaux déjà publiés dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, il est recommandé de le reformuler comme suit :

« Proposition de loi ~~instituant~~ portant des dispositions transitoires concernant les contrats de crédits à la consommation dans le contexte de la ~~crise sanitaire COVID-19~~ pandémie de Covid-19 ».

Article unique

L'indication de l'article sous examen est à faire suivre d'un point.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « venue à échéance dans la période entre le 1^{er} avril et le 30 juin 2020 », et « pandémie de Covid-19 ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, première phrase, il y a lieu de remplacer les termes « Endéans les délais prescrits à l'alinéa 1, » par les termes « Dans la

¹⁰ « toute personne physique qui, pour les transactions régies par la présente directive, agit dans un but étranger à son activité commerciale ou professionnelle ».

¹¹ « toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale ».

période visée à l’alinéa 1^{er}, ». À la deuxième phrase, il y a lieu d’accorder les termes « considéré comme non appliqué » au genre masculin.

Au paragraphe 2, en ce qui concerne l’emploi du terme « notamment », le Conseil d’État signale que si celui-ci a pour but d’illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d’exemples est en effet sans apport normatif.

Au paragraphe 3, première phrase, il y a lieu d’écrire « endéans la période visée au paragraphe 1^{er} ».

Au paragraphe 5, première phrase, il y a lieu d’écrire « trois mois ». À la deuxième phrase, il convient d’écrire « Les sommes dues » et à la troisième phrase, il y a lieu d’écrire « conformément aux ~~dispositions évoquées par le~~ paragraphes ~~(1^{er})~~ et ~~(2)~~ ».

Au paragraphe 5, troisième phrase, le terme « créiteur », qui constitue un anglicisme, doit être remplacé par le terme « prêteur ».

Au paragraphe 6, il y a lieu de faire précéder le numéro de paragraphe par une parenthèse ouvrante.

Au paragraphe 7, il y a lieu d’écrire « pour les causes ~~énumérées~~ et pendant la période ~~cité~~ visées au paragraphe 1^{er}, »

Au paragraphe 8, il y a lieu d’écrire « champ d’application ~~des paragraphes (1) à (7)~~ de la présente loi ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l’unanimité des 21 votants, le 26 mai 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu