



BRÈVE HISTOIRE DU DROIT EUROPÉEN DU
CRÉDIT À LA CONSOMMATION :
ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES
WP 2022-01

Dominique Blommaert and Prescillia Algrain

Financial Law Institute

Working Paper Series





WP 2022-01

Dominique Blommaert and Prescillia Algrain

Brève histoire du droit européen du crédit à la consommation : évolutions
et perspectives

Abstract

EU regulation of consumer credit has evolved considerably in past decades. And new developments in this branch of the law can be expected, with the ongoing discussion of a proposed new directive on consumer credit by EU lawmakers. The objective of this article is to discuss past and future trends in consumer credit law. After an overview of the evolution of the EU legal framework towards consumer credit (1), we emphasize three significant trends : the clustering of EU litigation around issues related to the compliance of stricter national law with EU Law (2), movements in the legal scope of consumer credit (3) and an enrichment of substantive law aimed at introducing consumer protection measures (4).

The authors welcome your comments at d.blommaert@janson.be

The entire working paper series can be consulted at www.fli.ugent.be



Brève histoire du droit européen du crédit à la consommation : évolutions et perspectives

Dominique BLOMMAERT, collaborateur scientifique et chargé de cours invité (2020 – 2021)
à l'université de Gand, Institut de droit financier ; Associé Janson, Bruxelles

Prescillia ALGRAIN, counsel Janson, Bruxelles

1. En novembre 2020, la Commission européenne (« la Commission ») a adopté un « *nouvel agenda du consommateur* ». Cet instrument, dont le nom suggère une ambition programmatique, entend mettre à jour la politique de protection des consommateurs de l'UE.¹ Parmi les points d'action que la Commission identifie, la matière du crédit à la consommation est ciblée. La Commission paraît juger nécessaire de renforcer la protection du consommateur dans un contexte de transition numérique. La pratique du crédit connaît d'importants changements, tant en ce qui concerne la multiplication des fournisseurs de services financiers de détail que les produits offerts aux consommateurs.
2. Le Traité sur le fonctionnement de l'union européenne (TFUE) prévoit les bases légales permettant à l'Union Européenne de rapprocher les législations des Etats membres. En vertu de l'article 114 du TFUE, les organes de l'Union européenne arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Les directives en matière de crédit à la consommation ont été adoptées notamment sur cette base².
3. L'intérêt du législateur européen pour le crédit à la consommation n'est pas neuf. Dès 1965, dans un document de travail, la Direction Générale de la Concurrence de la Commission avait élaboré un projet de proposition de règles uniformes relatives à la vente à tempérament intitulé « *Proposition de disposition commune sur la vente à terme ou à tempérament avec réserve de propriété* ». ³ En 1975, le Conseil adopta sur proposition de la Commission une résolution concernant un programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs⁴. En guise de considérations générales, la Commission y relevait que « *les pratiques commerciales, les clauses contractuelles, le crédit à la consommation, la notion de concurrence elle-même ont évolué. Ces changements n'ont fait qu'accentuer les déséquilibres évoqués ci-dessus et ont rendu plus sensible aux consommateurs et aux pouvoirs publics la nécessité d'une action visant à mieux informer le consommateur de ses droits et à le protéger contre les abus pouvant résulter de telles pratiques.* »⁵ Un programme d'actions prioritaires y était annoncé avec entre autres la nécessité d'harmoniser les conditions générales relatives au crédit à la

¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 13 novembre 2020, « Nouvel agenda du consommateur visant à renforcer la résilience des consommateurs en vue d'une reprise durable », COM/2020/696 final

² L'article 114 actuel TFUE correspond à l'ex-article 95 du Traité instituant la Communauté européenne lequel a notamment servi de fondement à la Directive 2008/48 du 23 avril 2008 relative au crédit à la consommation. La Directive 1987/102 du 22 décembre 1986 se fonde quant à elle sur l'article 100 du précédent Traité instituant la Communauté économique européenne.

³ P. LATHAM, *Consumer Credit*, édité par R. M. Goode, Sijthoff-Leyden 1978, p.341.

⁴ Résolution du Conseil, du 14 avril 1975, concernant un programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs, JO C/92, 14.04.1975, p. 1, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975Y0425\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975Y0425(01))

⁵ Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs, JO C/92, 14.04.1975, p. 2, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975Y0425\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975Y0425(02))



consommation, y compris celles relatives à la vente à tempérament. L'action de la Commission se poursuit avec la présentation de l'adoption d'une proposition finale de directive au Conseil en 1979⁶, posant le cas échéant les jalons de l'action européenne en la matière.

4. La réglementation européenne de l'octroi du crédit à la consommation a considérablement évolué au cours de ces quarante dernières années. Avec elle, les droits nationaux des Etats membres se sont transformés, à des rythmes distincts, et suivant des trajectoires plus ou moins proches, selon le degré d'uniformisation atteint par les textes européens dans les matières harmonisées.
5. Postulant qu'une certaine cohérence caractérise le sens de l'action législative européenne – dit simplement, les choix juridiques du passé déterminent ceux du futur – l'objectif de notre contribution est d'esquisser les tendances à venir en droit du crédit à la consommation au regard de leur évolution historique.⁷

Au prisme de ce postulat méthodologique, nous retraçons dans un premier temps l'évolution des textes en matière de crédit à la consommation (1), pour ensuite souligner trois tendances de son évolution qui nous semblent saillantes. La première de ces tendances est la cristallisation du contentieux européen autour de problèmes de compatibilité de mesures nationales de protection du consommateur plus strictes compte tenu du niveau d'harmonisation recherché par les directives (2). La seconde est le mouvement du champ d'application du crédit à la consommation (3). La troisième est l'enrichissement du droit matériel visant à introduire des mesures de protection du consommateur (4). Ces tendances s'expriment dans la proposition de nouvelle directive de la Commission.⁸

Section 1 – Evolution du cadre législatif en droit européen et impact en droit belge

6. **La Directive 87/102 ou « première directive »** – Le premier texte relatif au crédit à la consommation adopté au niveau européen est la directive du 22 décembre 1986⁹ (ci-après la « Directive 87/102 » ou « première directive »). Il est utile de décrire ici les éléments principaux de ce texte relativement bref, qui posa les jalons de l'évolution du droit ultérieur :¹⁰ introduction de définitions de base délimitant le champ d'application de la directive, exigence d'établissement par écrit du contrat de crédit, définition uniforme d'un taux annuel effectif global (« TAEG »), exigence de reprise du TAEG dans certaines publicités et dans le contrat, obligation d'information contractuelle portant sur les conditions dans lesquelles le TAEG peut être modifié ainsi qu'autres conditions essentielles du contrat, information à communiquer au consommateur en cas d'avances en compte-courant, introduction de mécanismes de protection du consommateur en cas de reprise du bien financé par le prêteur, de remboursement anticipé du crédit, de cession du contrat de crédit par le prêteur ainsi qu'en cas de crédit lié au financement de l'achat de biens ou de services. La Directive 87/102

⁶ Proposition de directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation, JO n° C 80 du 27. 3. 1979, p. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:51979PC0069&from=EN>

⁷ Il faut bien, en effet, admettre qu'un régime juridique est rarement complet *ab initio*. Et si le droit évolue en ligne brisée, il suit souvent des trajectoires déterminées et déterminables.

⁸ La présente contribution n'a pas vocation à l'exhaustivité. Nous portons pour seule ambition d'offrir un regard analytique sur l'évolution de la matière, en ce compris les derniers développements de la nouvelle proposition de directive.

⁹ Directive du Conseil du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation (87/102/CEE)

¹⁰ La Directive 87/102 comporte 18 articles et fait 6 pages.



requerrait par ailleurs des Etats membres qu'ils contrôlent l'activité des personnes proposant des crédits ou servant d'intermédiaires, soit par un régime d'autorisation d'accès à l'activité, soit par des mesures de surveillance ou encore via la mise en place d'organismes appropriés chargés de recueillir les réclamations des consommateurs.

La Directive 87/102 a été modifiée et complétée par les directives du 22 février 1990 (introduisant une formule mathématique unique pour le calcul du TAEG et élargissant les informations à communiquer dans le contrat relatives aux paiements à effectuer par le consommateur et aux éléments de coût total du crédit au consommateur)¹¹ et du 16 février 1998 (précisant la méthode de calcul du TAEG)¹².

7. **La Directive 2008/48 ou « deuxième directive »** – Les limites de la première directive ont été assez rapidement mises en exergue par les disparités subsistant entre les législations nationales. Des rapports et consultations présentés par la Commission européenne à partir de 1995, il est devenu évident que la première directive ne répondait plus adéquatement à la réalité du marché du crédit à la consommation de l'époque, notamment en raison de nouveaux types et instruments de crédit apparus depuis la première directive.¹³ Une série d'études portant sur des questions spécifiques comme le calcul du TAEG, le problème de l'usure dans certains Etats membres, l'activité d'intermédiation en crédit à la consommation ou les conséquences de l'inexécution des crédits ont été commandées par la Commission en vue de préparer la révision.

Une nouvelle directive a été proposée en 2002. Dès sa publication, le texte essuie de vives critiques. Les brochures portent sur le contenu du texte. Le secteur bancaire estime que la proposition va trop loin dans la protection du consommateur avec une charge disproportionnée pesant sur le secteur. Des réserves sont aussi adressées au sujet du niveau d'harmonisation maximale envisagé. Les organisations représentatives des consommateurs estiment que des mesures nationales plus protectrices déjà adoptées risquent d'être mises en péril par l'harmonisation maximale envisagée dans la proposition.

8. Une proposition amendée y succède rapidement, menant à l'adoption de la directive du 23 avril 2008¹⁴ (ci-après la « Directive 2008/48 » ou « deuxième directive »). Malgré les difficiles équilibres politiques, le texte de la directive est beaucoup plus étendu et ambitieux que celui de la première directive.

La Directive 2008/48 est modifiée en 2011 (s'agissant des hypothèses de calcul du TAEG), 2014 (modification du champ d'application de la directive la rendant applicable aux contrats de crédit non garantis destinés à permettre la rénovation d'un bien immobilier à usage

¹¹ Directive du Conseil du 22 février 1990 modifiant la directive 87/102/CEE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation (90/88/CEE)

¹² Directive 98/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 modifiant la directive 87/102/CEE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation

¹³ Rapport de la Commission sur l'application de la directive 87/102/CEE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation, COM (1995) 117 final, n°15; Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit aux consommateurs, COM (2002) 443 final, p.3. Voy. également le considérant (5) de la Directive 2008/48 en ce sens.

¹⁴ 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.



résidentiel lorsque le montant total du crédit est supérieur à 75.000 EUR), 2016 (information précontractuelle en cas de référence à un indice de référence) et 2019 (habilitation de la Commission pour adopter /modifier les hypothèses supplémentaires de calcul du TAEG et exercice de la délégation).¹⁵

9. La proposition de nouvelle directive (la « Proposition ») – La Commission a publié une proposition pour une nouvelle directive le 30 juin 2021¹⁶. Des délégations nationales au sein du Conseil ont déjà formé des observations unilatérales sur la proposition et les avis du Comité économique et social européen et du Contrôleur européen de la protection des données ont été rendus. La procédure législative a été ouverte et doit maintenant se poursuivre au sein du Parlement et du Conseil jusqu'à l'adoption du texte définitif¹⁷. A terme, la nouvelle directive a vocation à abroger et remplacer la deuxième directive.

10. L'impact de la législation européenne sur le droit belge – En droit belge, dès l'après-guerre, le législateur était intervenu en matière de crédit aux particuliers et plus particulièrement en matière de vente à tempérament¹⁸. L'objectif de la loi belge était d'assurer la protection de l'emprunteur contre certaines formes d'abus *manifestes*, notamment l'exploitation de certains acheteurs peu fortunés, sans toutefois entraver l'application normale du système.¹⁹

La réglementation a été ultérieurement adaptée aux prêts dits *personnels à tempérament*²⁰ qui avaient connu un épanouissement important suite à l'entrée en vigueur de la loi de 1957 dans l'économie du crédit en général²¹.

Il avait été répété à maintes reprises au cours de l'élaboration de la loi du 5 mars 1965 qu'une refonte de l'ensemble du système était à l'étude²². Il fallut toutefois attendre la loi du 12 juin

¹⁵ Par la directive 2011/90/UE de la Commission du 14 novembre 2011 modifiant l'annexe I, partie II, de la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil énonçant les hypothèses supplémentaires nécessaires au calcul du taux annuel effectif global Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, le règlement (UE) 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE et le règlement (UE) n° 596/2014 et le règlement (UE) 2019/1243 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle.

¹⁶ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux crédits aux consommateurs, COM/2021/347 final, <https://eur-lex.europa.eu/>

¹⁷ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on consumer credits AOB : Progress report, ST 13574 2021 INIT, <https://eur-lex.europa.eu/>

¹⁸ Loi du 9 juillet 1957 réglementant les ventes à tempérament et leur financement.

¹⁹ Proposition de loi portant réglementation en matière de vente à tempérament, *Doc. parl.*, Sénat, sess. Extraordinaire, 1954, p.1.

²⁰ Par la loi du 5 mars 1965 modifiant la loi du 9 juillet 1957 réglementant les ventes à tempérament et leur financement pour l'étendre aux prêts personnels à tempérament

²¹ Pour un commentaire de la loi, voy. I. MOREAU-MARGREVE, « La loi du 5 mars 1965 et le régime des prêts personnels à tempérament », *J.T.*, 17 décembre 1966.

²² Exposé des motifs précédant le projet n° 217, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1963-1964 ; Rapport fait au nom des commissions réunies des Affaires économiques et de l'Energie et de la Justice du Sénat par M. Van Cauwelaert, *Doc.parl.*, Sénat, sess. 1963-1964, rapport n° 342 ; Rapport fait au nom de la



1991 relative au crédit à la consommation pour que naisse un véritable système ayant vocation à appréhender tous les contrats de crédit conclus par un consommateur²³, la loi existant ayant été considérée comme inadaptée à l'évolution observée dans le secteur du crédit à la consommation. L'ancienne LCC fut adoptée en tenant compte des exigences de transposition de la Directive 87/102²⁴, tout en renforçant la protection accordée au consommateur par un dépassement des règles minimales de la première directive²⁵.

11. La législation belge a été nettement revue lors de la transposition de la deuxième directive par la loi du 13 juin 2010²⁶ avant d'être abrogée par la loi du 19 avril 2014 et remplacée par les dispositions du Livre VII du Code de droit économique (« CDE »).
12. Du bref historique ci-dessus et de la comparaison des textes peuvent être dégagées quelques tendances de l'évolution du droit européen du crédit à la consommation. Les sections qui suivent évoquent librement celles qui nous paraissent les plus saillantes.

Section 2 – L'harmonisation maximale et la question de la compatibilité du droit national plus protecteur

13. L'ambition des institutions européennes en matière de crédit à la consommation est passée du rapprochement des législations des Etats membres à leur harmonisation (a)²⁷. De manière générale, le choix d'une harmonisation maximale ciblée comporte des difficultés pratiques inhérentes pour le juriste, avocat, magistrat, qu'il soit spécialiste ou non (b). Cette technique d'harmonisation soulève plus spécifiquement d'importantes questions de principe sur la compatibilité de régimes nationaux de protection du consommateur plus stricts dont certaines ont nécessité l'arbitrage de la Cour de justice de l'UE (« la Cour ») (c).

a. Du rapprochement des législations à l'harmonisation maximale

14. Partant du constat que de grandes disparités existaient entre les législations des Etats membres, la première directive poursuivait un double objectif. D'une part, il était question d'établir des règles minimales de protection des consommateurs contre des conditions abusives de crédit. Et de l'autre, l'objectif était de rapprocher les réglementations nationales et, par conséquent, d'œuvrer à la mise en place d'un marché commun du crédit à la consommation²⁸. Ce *double objectif* de création d'un marché intérieur performant du crédit à

commission des Affaires économiques et de l'Energie de la Chambre par Mme Copée-Gerbinet, *Doc.parl.*, Ch. des représ., sess. 1964-1965, rapport n° 921.

²³ Exposé des motifs du projet de loi du 28 mars 1990 relatif au crédit à la consommation, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1989-1990, n°916-1, p.1

²⁴ Ibid.

²⁵ Pour l'aperçu des dispositions, voy. not. P. LETTANY, *Het consumentenkrediet, De wet van 12 juni 1991*,

Anvers, Kluwer, 1993; F. Domont-Naert, « De la Directive du 22 décembre 1986 à la Loi du 12 juin 1991 », *D.C.C.R.*, 1991, p.787.

²⁶ Loi du 13 juin 2010 modifiant la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, *MB* 21 juin 2010

²⁷ Comp. considérant (25) de la Directive 87/102 et art. 1^{er} Directive 2008/48. En ce sens, F. JULIENNE et D. LAHET, La directive européenne sur les contrats de crédit à la consommation : Quelles avancées pour les consommateurs français et européens ?, 2009, ffh1-00616567v2f

²⁸ I. LOBOCKA-POGUNTKE, *The Evolution of EC Consumer Protection in the Field of Consumer Credit*, Peter Lang, 2012, European University Studies, p.29.



la consommation²⁹ et de niveau élevé de protection pour le consommateur³⁰, se retrouvait également dans les intentions du législateur européen lors de l'adoption de la deuxième directive.

15. L'harmonisation minimale retenue dans la première directive laissait le droit aux Etats membres de maintenir ou de fixer des normes plus strictes que celles définies dans son texte³¹. Les études consacrées à la transposition de la première directive mirent en lumière la faiblesse du niveau d'harmonisation atteint. En revanche, il apparut que la première directive eut surtout un effet d'impulsion. Certains Etats membres firent un usage important de la liberté que leur laissait la première directive pour dépasser son prescrit. Ça et là, en Europe, se développèrent des réglementations nationales complétant la première directive dans l'objectif de renforcer la protection des consommateurs.³² La Belgique, mais aussi la France, faisaient partie des Etats membres disposant de législations plus protectrices que les dispositions de la première directive.³³
16. Les grandes disparités subsistant entre les législations nationales dans le domaine du crédit aux personnes physiques en général et du crédit aux consommateurs en particulier³⁴, la technique de l'harmonisation maximale a été retenue dans la Directive 2008/48³⁵. Le principe de l'harmonisation maximale est exprimé à l'article 22 de la directive en ces termes :

Dans la mesure où la présente directive contient des dispositions harmonisées, les Etats membres ne peuvent maintenir ou introduire dans leur droit national d'autres dispositions que celles établies par la présente directive.

L'harmonisation maximale détermine non seulement le niveau minimum de protection garanti aux consommateurs mais également le niveau maximum de protection pouvant être offert. Ceci implique que les Etats Membres ne sont plus autorisés à adopter ou à maintenir des mesures de protection additionnelles dans leur droit national.³⁶

L'harmonisation maximale dans la deuxième directive ne concerne qu'un certain nombre de domaines clés du crédit à la consommation, de sorte que l'on parle d'harmonisation maximale *ciblée*.

²⁹ Troisième à cinquième considérants de la Directive 87/102 et considérants (6) et (7) de la Directive 2008/48

³⁰ Sixième, septième et neuvième considérants de la Directive 87/102 et considérants (8) et (9) de la directive 2008/48. Voy. également CJUE, 23 mars 2000, Berliner Kindl Brauerei AG c. Andreas Siepert, C-208/98, point 20 ; CJUE, 4 mars 2004, Cofinoga Mérignac SA c. Sylvain Sachithanathan, C-264/02, point 25 ; CJUE, 26 mars 2020, Kreissparkasse Saarlouis, C-66/19, point 6 et jurisprudence citée ; CJUE, 9 septembre 2021, Volkswagen Bank, aff. jointes C-33/20, C-155/20 et C-187/20, point 72.

³¹ Art.15 de la Directive 87/102 : « La présente directive n'empêche pas les Etats membres de maintenir ou d'adopter des dispositions plus strictes pour la protection des consommateurs, compte tenu des obligations qui leur incombent au titre du traité ».

³² Commission, Rapport sur l' application de la directive 87/102/CEE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation (COM/95/117FINAL), 11 mai 1995, point 11. <https://eur-lex.europa.eu/>

³³ Idem, respectivement point 242 et 249. Voy. aussi Domont-Naert, « De la Directive du 22 décembre 1986 à la Loi du 12 juin 1991 », *D.C.C.R.*, 1991, p.787 pour un aperçu des dispositions.

³⁴ Considérant (3) de la Directive 2008/48.

³⁵ Considérant (9) de la Directive 2008/48.

³⁶ R.STEENNOT, « Case Volksbank România : Limits off the full harmonization approach of the Consumer Credit Directive », *Revue européenne de droit de la consommation*, 2013, p. 89



Sans surprise, les Etats membres firent de grandes critiques au texte de deuxième directive.³⁷ La Belgique s'abstint même de voter le texte au Conseil de l'UE, en signe de désaccord vis-à-vis d'un texte privant les Etats membres de la possibilité de maintenir des dispositions de droit national plus protectrices pour le consommateur³⁸.

b. Difficultés pratiques inhérentes à l'harmonisation maximale ciblée

17. Pour les domaines clés harmonisés par la directive, la législation de tous les Etats membres doit être conforme à la directive sans pouvoir rien y retrancher ni ajouter³⁹. L'appréciation des aspects ciblés par l'harmonisation ne relève pas d'une science exacte et ne va pas sans difficulté.
18. En principe, les définitions contenues dans la directive déterminent la portée de l'harmonisation et l'obligation des États membres de mettre en œuvre les dispositions de la Directive au sein du champ d'application tel qu'il résulte de ces définitions.⁴⁰ Malgré cela, la Directive 2008/48 n'a pour autant pas mené à l'uniformisation du champ d'application du crédit à la consommation au sein des états membres.

D'une part, la directive a organisé la possibilité, pour les Etats membres, d'étendre le champ d'application du crédit à la consommation en appliquant les dispositions de la directive à des domaines qui ne relèvent en principe pas de son champ d'application. La Cour de justice a validé cette approche, et ainsi précisé que le champ d'application de la directive peut être étendu à des contrats auxquels la directive ne s'applique pas initialement. Cela ne vaut que pour les exclusions totales de la Directive 2008/48, non pour les contrats qui sont partiellement exclus. Pour ces derniers, les Etats membres ne sont pas autorisés à appliquer d'autres dispositions de la directive que celles rendues applicables par la directive même.⁴¹

Le droit belge fournit un exemple d'extension du champ d'application du crédit à la consommation à des contrats exclus de la directive. Par exemple, le droit belge inclut dans le champ d'application du crédit à la consommation les contrats de leasing ou crédit-bail qui contiennent seulement une option d'achat malgré l'exclusion totale prévue par la directive pour les « *contrats de location ou de crédit-bail dans le cadre desquels l'obligation d'acheter l'objet du contrat n'est prévue ni par le contrat lui-même ni par un contrat séparé* ».

D'autre part, les considérants précisent que les dispositions concernant le contrat de crédit lié – défini dans la Directive 2008/48 – peuvent être appliquées aux contrats de crédit qui ne

³⁷ Voy. notamment les critiques de la Belgique qui s'est abstenue de voter au Conseil, estimant que la directive échouait à rencontrer le double objectif initial de l'intervention européenne en pointant le faible niveau d'harmonisation et l'absence du principe du prêt responsable, élément fondateur d'un crédit de qualité (7633/08 ADD 1, Déclaration de la Belgique, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7633-2008-ADD-1/fr/pdf>).

³⁸ Pour un exposé des arguments dans le choix du niveau d'harmonisation et les tensions entre les objectifs, voy. E. VAN DEN HAUTE, *Harmonisation européenne du crédit hypothécaire: perspectives de droit comparé, de droit international privé et de droit européen*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p.242 - 257.

³⁹ Voy. CJUE, 12 juillet 2012, Volksbank România SA c. Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor - Comisariatul Județean pentru Protecția Consumatorilor Călărași (CJPC), C-602/10, point 38

⁴⁰ Considérant (10) Directive 2008/48. En ce sens également, considérant (14) de la Proposition

⁴¹ Considérant (11) de la Directive 2008/48.



servent qu'en partie à financer un contrat relatif à la fourniture de biens ou la prestation de services⁴² (et non pas *exclusivement* comme le requiert la définition du contrat de crédit lié).

19. L'exercice de délimitation de la matière ciblée par l'harmonisation est encore plus ardu lorsque les dispositions européennes, au sein des domaines harmonisés, laissent une marge de manœuvre aux Etats membres pour délimiter les règles applicables. L'exemple traditionnellement pris concerne l'article 5.6 de la directive imposant aux Etats membres de veiller à la fourniture au consommateur d'explications adéquates grâce auxquelles celui-ci sera en mesure de déterminer si le contrat de crédit proposé est adapté à ses besoins et à sa situation financière. Mais la disposition permet aux Etats membres d'adapter les modalités d'octroi et l'étendue de cette assistance, et établir l'identité de la personne qui la fournit, en fonction du contexte particulier dans lequel le contrat de crédit est proposé, de la personne à qui il est proposé, et du type de contrat de crédit proposé.

L'article 8 de la directive fournit un autre exemple de la marge de manœuvre laissée aux Etats membres. Celui-ci prévoit l'obligation dans le chef du prêteur d'évaluer la solvabilité du consommateur à partir d'un nombre suffisant d'informations, fournies, le cas échéant, par ce dernier et, si nécessaire, en consultant la base de données appropriée. L'article 8 laisse la possibilité aux Etats membres de maintenir dans leur législation l'évaluation obligatoire sur la base d'une consultation de la base de données appropriée. En l'absence de contours précis, l'obligation d'évaluation de solvabilité du consommateur ainsi établie par la directive paraît plutôt relever d'une méthode d'harmonisation minimale⁴³ et laisse subsister les disparités entre les législations nationales.

20. Enfin, pour ne rien simplifier, la terminologie changeante des directives peut confondre le lecteur sur la portée des obligations à charge des Etat membres. Ainsi, la proposition de nouvelle directive emploie tantôt la tournure « *les Etats membres veillent à ce que* » tantôt l'expression « *les Etats membres exigent* ». « Exiger » revêt une connotation plus forte que « veiller à » qui invite l'idée d'une harmonisation plus légère.⁴⁴ Sans vouloir faire excès de formalisme, ces flottements terminologiques - sans doute inhérents au processus de production législative - alimentent l'insécurité juridique. Les termes employés correspondent à la distinction, connue du droit commun, entre obligation de résultat et obligation de moyen.

c. Importance de la jurisprudence de la Cour de justice dans l'appréciation de la compatibilité du droit national plus strict

21. A l'échelon national, des juridictions ordinaires se trouvent saisies de litiges soulevant des questions de compatibilité du droit national plus strict avec le droit européen. Par le biais du renvoi préjudiciel, la Cour de justice a donc eu à connaître de questions d'interprétation de la deuxième directive, attestant de l'importance croissante qu'allait prendre sa jurisprudence dans la mise en œuvre du droit dérivé⁴⁵. Deux affaires illustrent très nettement cette tendance.

⁴² Considérant (10) *in fine* Directive 2008/48. En ce sens également, considérant (14) *in fine* de la Proposition

⁴³ Exposé des motifs du projet de loi du 10 mars 2010 modifiant la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, Doc. parl., Ch. repr., no 2468/001, p. 5.

⁴⁴ La distinction n'est pas explicitée dans le texte de la Proposition alors que ces formulations apparaissent respectivement 27 et 35 fois dans la version en français. Dans la version anglophone, la formulation « veiller à » est traduite par « shall ensure ».

⁴⁵ Au contraire de la Directive 2008/48, la précédente Directive 87/102 n'a que très rarement fait l'objet d'une jurisprudence de la cour de justice, ce qui serait expliqué par le faible niveau de protection que



- 22.** Dans l'affaire *SC Volksbank România SA* de 2012⁴⁶, la cour de justice a été indirectement interrogée sur la légalité, au regard de la directive, d'une disposition légale roumaine imposant au prêteur une liste limitative de commissions bancaires pouvant être perçues auprès des consommateurs. La Cour a précisé que l'article 22, interprété à la lumière des considérants 9 et 10, devait être compris en ce sens que, dans les matières spécifiquement visées par cette harmonisation, les Etats membres ne sont pas autorisés à maintenir ou à introduire des dispositions nationales autres que celles qui sont prévues par la même directive. Ce principe posé, la Cour a considéré que la Directive ne comportait aucune règle de fond relative aux types de commissions pouvant être perçues par le prêteur. La directive se limite à imposer des obligations relatives à l'information devant être fournie par le prêteur en ce qui concerne, notamment, les commissions bancaires en tant que celles-ci font partie du coût total de crédit⁴⁷.
- 23.** Dans l'affaire *Belfius c. Schyns* de 2019⁴⁸, la Cour a dû trancher un différend interprétatif concernant l'étendue des obligations pesant sur les prêteurs. L'article 15, alinéas 1^{er} et 2 de l'ancienne loi relative au crédit à la consommation (actuels articles VII.75 et VII.77 du CDE) imposait aux prêteurs ou aux intermédiaires de crédit l'obligation de rechercher, dans le cadre des contrats de crédits qu'ils offrent habituellement, le type et le montant du crédit les mieux adaptés, compte tenu de la situation financière du consommateur à la date de la conclusion du contrat et du but du crédit et une obligation d'abstention de conclure le contrat de crédit en cas d'appréciation de solvabilité s'il ne peut pas raisonnablement estimer, à l'issue du contrôle de la solvabilité du consommateur, que ce dernier sera en mesure de respecter les obligations découlant du contrat envisagé. A propos du devoir de conseil, la Cour de justice a retenu qu'il constitue une forme d'aide supplémentaire n'excédant pas la marge de manœuvre laissée par la directive aux Etats membres pour définir la nature et le contenu de l'assistance précontractuelle que les prêteurs et les intermédiaires de crédit doivent offrir aux consommateurs dans le cadre de leur devoir d'information visé à l'article 5.6 de la Directive (explications adéquates) pour que ce dernier soit en mesure de prendre la décision de conclure le crédit.⁴⁹ A propos de la seconde obligation, la cour a estimé que l'harmonisation vise l'obligation dans le chef du prêteur d'évaluer la solvabilité du consommateur au stade précontractuel sans toutefois contenir de disposition quant au comportement que le prêteur doit adopter en cas de doutes sur la solvabilité du consommateur à l'issue de son examen⁵⁰.
- 24.** Nullement exhaustives, ces deux espèces revêtent une forte puissance illustrative. Elles suggèrent le sens que pourrait suivre le contentieux à venir devant les juridictions nationales au sujet de l'articulation entre le droit national et européen du crédit à la consommation et le rôle essentiel de la Cour dans la délimitation des domaines harmonisés.

Signalons que la nouvelle directive proposée est aussi un instrument d'harmonisation complète dans les domaines qu'elle couvre en laissant certains choix réglementaires à la

cette dernière offrait au consommateur (P. ROTT, « Consumer Credit », in H.W. MICKLITZ, N. REICH, P. ROTT, *Understanding EU consumer law*, Antwerp, Intersentia ; I. LOBOCKA-POGUNTKE, *op.cit.*, p.29.

⁴⁶ CJUE, 12 juillet 2012, *Volksbank România SA c. Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor - Comisariatul Județean pentru Protecția Consumatorilor Călărași* (CJPC), C-602/10

⁴⁷ Point 65 de l'arrêt. Voy. l'analyse de R. STEENNOT, *op.cit.*, p. 87

⁴⁸ CJUE, 6 juin 2019, C-58/18, *Schyns c. Belfius Bank*.

⁴⁹ Voy. les points 30 – 35 de l'arrêt.

⁵⁰ Voy. les points 39, 42 et 43 de l'arrêt.



discrétion des Etats membres⁵¹. Elle contient à cet égard une liste de 7 dispositions permettant un choix réglementaire des Etats membres pour lesquelles la Directive proposée impose aux Etats membres d'informer la Commission des choix réglementaires et de prendre les mesures appropriées pour diffuser cette information aux prêteurs, intermédiaires, prestataires de services de crédit participatif et consommateurs nationaux⁵². Cette liste donne une idée des dispositions laissant une marge de manœuvre aux Etats membres – et dès lors devrait réduire les discussions sur les aspects couverts harmonisés –, sans être exhaustive. Ainsi, par exemple, l'article 12.2 de la directive proposée relatif aux explications adéquates n'est pas repris dans la liste des choix réglementaires soumis à l'obligation d'information, et maintient pourtant une marge de manœuvre aux Etats membres d'adapter l'exigence d'explication adéquate concernant la façon dont les explications sont fournies et l'étendue de ces explications au contexte dans lequel le crédit est proposé, à la personne à qui le crédit est proposé et à la nature du crédit proposé.

Section 3 – Le mouvement du champ d'application du crédit à la consommation

25. Le droit des Etats membres du crédit à la consommation antérieur à la première directive réglementait différentes formes de, ou aspects du, crédit à la consommation. La grande nouveauté de la législation européenne fut d'adopter une approche globale par une définition fonctionnelle du *contrat de crédit*. Dans cette approche, le contrat de crédit est défini comme un contrat en vertu duquel un prêteur consent ou s'engage à consentir à un consommateur un crédit sous la forme d'un délai de paiement, d'un prêt ou de toute autre facilité de paiement similaire. Comme on le voit, la définition repose sur la fonction économique du contrat. Elle recouvre a priori toutes les formes de crédit, et ne s'adresse plus seulement à diverses catégories de crédit.⁵³

L'approche globale s'accompagne d'exclusions, totales ou partielles, délimitant le champ d'application du crédit à la consommation. Cette structure demeure au cours des interventions législatives mais le champ d'application du crédit à la consommation a tendance à évoluer. Nous parlons d'interventions *directes* pour évoquer les modifications apportées à la réglementation du crédit à la consommation et d'interventions *indirectes* pour désigner les interventions en dehors du champ d'application du crédit à la consommation qui ont toutefois un impact sur celui-ci.

a. Interventions directes

26. Nous pensons d'abord au mouvement, tantôt d'augmentation tantôt de réduction, de la liste des contrats exclus du champ d'application matériel du crédit à la consommation. Ainsi la liste des contrats totalement exclus a-t-elle été augmentée de la première directive contenant 7 types de contrats exclus à la deuxième directive qui en comporte désormais 12 types⁵⁴. Ceci signifie que sous la deuxième directive, un plus grand nombre de contrats échappe en principe totalement aux dispositions du crédit à la consommation, à moins que les Etats membres

⁵¹ Art. 42.1. de la Proposition

⁵² Art. 42.2. de la Proposition

⁵³ P. ROTT, *op.cit.*, p.183 qualifiant la définition de révolutionnaire.

⁵⁴ Voy. comp. art. 2 de la première directive et art. 2 de la deuxième directive.

L'exclusion sous 1 e) de la première directive s'apparente toutefois davantage à une exclusion partielle puisque les crédits visés par l'exclusion restent soumis à l'article 6 de la première directive (obligation d'information relative au crédit sous la forme d'une avance sur compte courant).



n'aient utilisé la liberté qui leur a été laissée dans la directive de ne pas transposer tout ou partie des exclusions totales dans leur droit national (cf. supra).

27. En contrepoint à l'augmentation des exclusions, la nouvelle directive proposée élargit le champ d'application du crédit à la consommation à certains contrats qui sont désormais considérés comme potentiellement préjudiciables pour les consommateurs. Concrètement, la Proposition supprime une série d'exclusions figurant dans la Directive actuelle en couvrant les contrats suivants :

- contrats de crédit dont le montant total du crédit est inférieur à 200 EUR
- contrats de location ou de crédit-bail dans le cadre desquels l'obligation d'acheter l'objet du contrat n'est prévue ni par le contrat lui-même ni par un contrat séparé
- contrats de crédit accordés sous la forme d'une facilité de découvert, remboursable dans un délai d'un mois
- contrats de crédit sans intérêt et sans autres frais
- contrats de crédit en vertu desquels le crédit doit être remboursé dans un délai ne dépassant pas trois mois, et pour lesquels ne sont requis que des frais négligeables
- contrats de crédit dont le montant total du crédit est supérieur à 75.000 , le plafond étant relevé à 100.000 €.

En outre, les considérants de la Proposition précisent que les nouveaux instruments financiers numériques qui permettent aux consommateurs d'effectuer des achats et de les payer au fil du temps, en ce compris les plans « *Achetez maintenant, payez plus tard* », seront couverts par la réglementation⁵⁵.

28. La directive proposée étend encore le champ d'application matériel du crédit à la consommation aux services de crédit participatif définis comme « *des services fournis par une plateforme de financement participatif pour faciliter l'octroi de crédit aux consommateurs* » (ce qui est communément appelé « *crowdfunding* »).⁵⁶

La Commission est ainsi partie du constat que le crédit participatif est une forme de financement de plus en plus disponible pour les consommateurs, notamment pour les dépenses ou les investissements de faible montant⁵⁷ et entend ainsi compléter le règlement (UE) 2020/1503 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, vu que ledit règlement ne s'applique pas aux services de financement participatif fournis à des porteurs de projets qui sont des *consommateurs* au sens du crédit à la consommation⁵⁸. La directive entend apporter de la clarté sur le régime juridique applicable aux services de crédit participatif lorsqu'un consommateur cherche à obtenir un crédit par l'intermédiaire d'un prestataire de services de crédit participatif⁵⁹, ce dernier étant entendu comme la personne qui exploite une plateforme numérique en accès public afin de réaliser ou de faciliter la mise en relation de prêteurs potentiels et de consommateurs à la recherche de financements. La Proposition semble à ce stade distinguer différentes configurations : celle où le prestataire accorde directement le crédit au consommateur et se voit imposer les obligations de la directive en qualité de prêteur, celle où le prestataire facilite l'octroi de crédit entre des

⁵⁵Considérant (15) de la Proposition

⁵⁶ Art. 3 (4) de la Proposition

⁵⁷ Considérant (16) de la Proposition

⁵⁸ Considérant (8) et art.1, 2, a) du règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937

⁵⁹ Considérant (16) de la Proposition.



prêteurs (au sens de la directive) et des consommateurs (au sens de la directive) et doit être considéré comme intermédiaire de crédit.

De surcroît, la Proposition souhaite étendre certaines dispositions de la directive – notamment l’obligation d’évaluation de la solvabilité et les règles d’informations précontractuelles – aux prestataires de services de crédit participatif agissant en tant que tel et non comme prêteur ni comme intermédiaire lorsqu’ils facilitent l’octroi de crédits par l’intermédiaire de plateformes de prêts entre particuliers.

Il est par ailleurs précisé que les particuliers agissant en dehors de l’exercice de leurs activités commerciales ou professionnelles qui octroient un crédit à des consommateurs par l’intermédiaire de ces plateformes ne devraient donc pas être soumis aux obligations imposées par la directive aux prêteurs.

La Proposition n’aborde en outre pas la protection de ces consommateurs « prêteurs » qui investissent par le biais de ces plateformes, mais seulement des consommateurs « emprunteurs »⁶⁰.

En conclusion, la Proposition étend la sphère d’influence du crédit à la consommation à de nouveaux types de contrat et à de nouveaux acteurs. L’orientation qui sera définitivement prise dans la nouvelle directive devrait conduire, au moment de sa transposition en droit belge, à la révision du champ d’application du crédit à la consommation tel qu’il est aujourd’hui délimité dans le livre VII du code de droit économique.

- b. Intervention indirecte : l’adoption de la directive 2014/17/UE sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel (ci-après « Directive 2014/17 »)

29. Le crédit immobilier a toujours été exclu des directives relatives au crédit à la consommation au motif de ses spécificités.⁶¹ Sous la première directive, l’exclusion portait sur le contrat ou la promesse de crédit « *destinés principalement à permettre l’acquisition ou le maintien de droits de propriété sur un terrain ou sur un immeuble construit ou à construire,* » et « *destinés à permettre la rénovation ou l’amélioration d’un immeuble* ».

30. Le même principe d’exclusion est repris, plus largement, dans la Directive 2008/48. Sont ici exclus les contrats de crédit « *garantis par une hypothèque, par une autre sûreté comparable communément utilisée dans un État membre sur un immeuble, ou par un droit lié à un bien immobilier* » et ceux « *destinés à permettre l’acquisition ou le maintien de droits de propriété d’un terrain ou d’un immeuble existant ou à construire;* ». La Directive 2008/48 a donc étendu l’exclusion des contrats de crédit qui ont pour *finalité* l’acquisition ou le maintien de droits de propriété sur un immeuble à ceux dont l’octroi est *garanti* par un bien immobilier.⁶² En revanche, l’exclusion des crédits destinés à la rénovation ou l’amélioration d’un immeuble – présente dans la première directive – a été supprimée, de sorte que les contrats de crédit conclus en vue de la rénovation ou l’amélioration d’un immeuble – et non garanti par une

⁶⁰ Exposé des motifs de la Proposition, p.9.

⁶¹ Pour l’analyse des disparités entre États membres au début des années 2000, certains adoptant un régime spécifique pour le crédit hypothécaire (comme la Belgique et la France), d’autres appliquant partiellement la législation en matière de crédit à la consommation au crédit hypothécaire, voy. E. VAN DEN HAUTE, *op. cit.*, p.258-259.

⁶² Voy. aussi le considérant (14) de la Directive 2008/48 en ce sens.



sûreté hypothécaire ou un droit lié à un immeuble – ressortent du champ d’application du crédit à la consommation..

31. Ces deux dimensions – finalité et garantie – ont été reprises dans la définition du champ d’application matériel de la Directive 2014/17⁶³, laquelle s’applique :

a) aux contrats de crédit garantis par une hypothèque, par une autre sûreté comparable communément utilisée dans un État membre sur les biens immobiliers à usage résidentiel, ou par un droit lié à un bien immobilier à usage résidentiel; et

b) aux contrats de crédit destinés à permettre l’acquisition ou le maintien de droits de propriété sur un terrain ou un immeuble existant ou à construire.

La transposition de la Directive 2014/17 a eu un impact en droit belge sur la définition du crédit hypothécaire et, par conséquent, sur le régime applicable aux contrats de crédit octroyés aux consommateurs. En effet, rappelons que le crédit hypothécaire est traité en droit belge comme un régime spécifique par rapport au régime résiduel du crédit à la consommation⁶⁴.

Préalablement à l’adoption de la directive 2014/17, le régime du crédit hypothécaire était limité au crédit affecté à l’acquisition ou la conservation de droits immobiliers *et* garanti par une hypothèque sur un immeuble ou une sûreté assimilée⁶⁵. Depuis la transposition de la directive, le régime du crédit hypothécaire couvre, outre le *crédit hypothécaire avec une destination immobilière assorti d’une sûreté hypothécaire ou assimilée*, les deux nouvelles hypothèses suivantes:

- le contrat de crédit non garanti par une sûreté hypothécaire destiné au financement de l’acquisition ou la conservation de droits réels immobiliers (sauf le crédit à la rénovation) ;
- Le crédit hypothécaire à destination mobilière garanti par un droit lié à un bien immobilier à usage résidentiel ou une sûreté hypothécaire.

Ainsi la transposition de la directive 2014/17 a-t-elle eu pour effet en droit belge de réduire la place du crédit à la consommation au profit du crédit hypothécaire par l’extension de sa définition conformément à la Directive 2014/17.

Section 4 – L’augmentation et la diversification des mesures de protection des consommateurs

32. Les mesures de protection des consommateurs se sont aussi intensifiées. La première directive prescrivait principalement des obligations relatives à la publicité chiffrée et à l’information contractuelle. Le TAEG en constituait la mesure phare (cf. supra).

⁶³ Directive 2014/17/UE du parlement européen et du conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les Directives 2008/48 et 2013/36/UE et le règlement (UE) n o 1093/2010

⁶⁴ En vertu de l’article I.9,54 ° CDE, le crédit à la consommation est défini comme « *le crédit qui, quelle que soit sa qualification ou sa forme, est consenti à un consommateur et qui ne constitue pas un crédit hypothécaire* »

⁶⁵ Art. 1 et 2 de l’ancienne Loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire, MB. 19 août 1992 (abrogée)



33. Des mesures additionnelles ont été introduites par la Directive 2008/48, soit au départ des dispositions existantes (par exemple, la publicité, l'information précontractuelle, la forme et le contenu du contrat de crédit, le droit au remboursement anticipé) soit en ajoutant de nouvelles mesures à celles déjà introduites (par exemple l'obligation d'assistance précontractuelle de l'emprunteur via la délivrance d'explications adéquates, l'obligation d'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur, certains droits comme le droit de rétractation, les droits résultant du contrat de crédit lié).

34. La nouvelle directive proposée poursuit la même logique de renforcement au départ des dispositions existantes.

Ainsi, elle renforce l'obligation d'information précontractuelle à charge du professionnel par diverses mesures complémentaires, comme l'obligation d'assurer la disponibilité permanente d'informations générales sur les contrats de crédit ou les services de crédit participatif sur un support durable avec un contenu minimum⁶⁶, l'ajout d'un nouveau document « *Fiche récapitulative européenne normalisée en matière de crédit aux consommateurs* » dont l'objectif est de permettre aux consommateurs de voir toutes les informations essentielles⁶⁷. L'obligation de fourniture des explications adéquates au consommateur y est reprise, mais sa portée est étendue (aux services accessoires du contrat de crédit ou des services de crédit participatifs) et son contenu précisé.

35. Mais la Proposition va plus loin dans l'élaboration du droit matériel en ajoutant de nouveaux éléments de protection par rapport à ceux existant dans la deuxième directive.

Elle étend la réglementation du crédit à la consommation aux pratiques suivantes :

- (i) Les ventes liées qui font l'objet d'une interdiction de principe, avec la possibilité pour les Etats membres de les autoriser dans certaines hypothèses (à savoir, l'ouverture ou tenue d'un compte de paiement ou d'épargne en vue de l'une des finalités identifiées dans la directive proposée, le cas où le prêteur ou le prestataire de services de crédit participatif peut prouver à l'autorité compétente qu'il existe des avantages évidents pour le consommateur compte tenu de la disponibilité et du prix des produits en question proposés sur le marché, le cas de police d'assurance appropriée liée au crédit avec, dans ce cas, l'obligation pour le prêteur ou le prestataire de services de crédit participatif d'accepter la police d'assurance établie par un prestataire différent en cas de niveau de garantie équivalent à celui de la police qu'il a proposée).
- (ii) La présentation de services accessoires au contrat de crédit ou services de crédit participatif dont l'achat nécessite un acte positif du consommateur et ne peut être déduit d'options par défaut, en ce compris les cases pré-cochées.
- (iii) Les services de conseil qui sont fournis ou peuvent être fournis au consommateur⁶⁸. Comme en matière de crédit hypothécaire, les services de conseil sont définis comme des recommandations personnalisées fournies à un consommateur en ce qui concerne une ou plusieurs opérations liées à des contrats de crédit (ou des services de crédit participatif) et dont la fourniture constitue une activité *distincte* de l'octroi de crédit et

⁶⁶ Art.9 de la Proposition

⁶⁷ Art.10 de la Proposition

⁶⁸ Art.16 de la Proposition.



des activités d'intermédiaire de crédit⁶⁹. La prestation des services de conseil est traitée dans la Proposition comme une activité optionnelle distincte de l'octroi de crédit ou l'intermédiation en crédit. Le caractère optionnel est confirmé dans les considérants « *la fourniture de conseils sous forme de recommandations personnalisées (« services de conseil») constitue une activité distincte, qui peut être combinée avec d'autres aspects de l'octroi ou de l'intermédiation de crédit (...) Lorsqu'il fournit des services de conseil, le prêteur, l'intermédiaire de crédit ou le prestataire de services de crédit participatif devrait indiquer si la recommandation se fondera uniquement sur sa propre gamme de produits ou sur une large gamme de produits provenant de l'ensemble du marché, afin que le consommateur puisse connaître la base sur laquelle la recommandation est faite.* ». On remarque en outre que la Proposition autorise la rémunération des services de conseil par le consommateur.

Si la réglementation proposée des services de conseil devait être maintenue dans le texte définitif de la directive qui sera adoptée, il resterait à voir comment celle-ci sera transposée en droit belge. Rappelons en effet qu'il a été décidé, lors de la transposition de la Directive 2014/17, de ne pas transposer telles quelles la définition des services de conseil et la réglementation de ceux-ci, le législateur belge estimant que « la fourniture d'un conseil visant à octroyer le crédit le plus adapté au consommateur est *inhérente* à la profession de prêteur ou d'intermédiaire de crédit ». Il a d'ailleurs été rappelé à cette occasion que « le point de vue belge a toujours été que cette prestation de service supplémentaire doit être comprise dans les obligations de l'intermédiaire de crédit et/ou prêteur et que le consommateur ne doit pas payer de prix supplémentaire pour ce service »⁷⁰.

Le point de vue du législateur belge sera vraisemblablement réexaminé à la lumière du principe d'harmonisation maximale de la nouvelle directive ciblant notamment les services de conseil.

- (iv) Les ventes de produits de crédit non sollicitées par le consommateur sont interdites, y compris l'envoi au consommateur de cartes de crédit pré-approuvées non demandées, ou l'augmentation unilatérale du découvert ou de la limite d'utilisation d'une carte de crédit d'un consommateur⁷¹

36. Certaines mesures de la Proposition visent à encourager les pratiques de prêt responsable (« responsable lending ») ainsi que des mesures destinées à prévenir et à combattre le surendettement, entendu comme la situation dans laquelle un ménage n'est pas en mesure de faire face à ses obligations économiques et financières sur une période durable⁷². La Commission estime que si le surendettement résulte souvent de changements inattendus dans des situations individuelle (par exemple, chômage, circonstances personnelles telles que divorce, maladies, etc.), le surendettement peut également être lié à des pratiques irresponsables en matière de prêt et d'emprunt.

⁶⁹ Art. 3 (18) de la Proposition.

⁷⁰ Exposé des motifs, Projet de loi du 26 février 2016 portant modification et insertion de dispositions en matière de crédit à la consommation et de crédit hypothécaire dans plusieurs livres du Code de droit économique, *doc. parl.*, ch., doc.54, 1685/001, pp.30-31.

⁷¹ Considérant (44) de la Proposition.

⁷² Voy. la définition retenue dans l'analyse d'impact de la Commission: Commission staff working document impact assessment report accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits, <https://eur-lex.europa.eu/>, pp.18-19.



Les États membres sont d'ailleurs appelés à prendre les mesures appropriées afin de promouvoir les pratiques responsables lors de toutes les phases de la relation de prêt, en tenant compte des caractéristiques particulières de leur marché du crédit⁷³.

Premièrement, les règles plus détaillées et plus strictes en matière d'évaluation de la solvabilité du consommateur s'inscrivent dans cette logique. L'évaluation doit être *rigoureuse* et être effectuée *dans l'intérêt du consommateur* en prenant en compte tous les facteurs pertinents permettant de vérifier si le consommateur sera en mesure de remplir ses obligations jusqu'aux termes du contrat. Conformément à la jurisprudence *Consumer Finance* de la Cour⁷⁴, il est précisé que l'évaluation doit être effectuée sur la base d'informations pertinentes et exactes notamment sur les revenus et les dépenses du consommateur, obtenues auprès de sources internes ou externes pertinentes, y compris auprès du consommateur. Les informations recueillies sont le cas échéant vérifiées.

La Proposition clarifie donc les informations à l'aide desquelles le prêteur doit évaluer la solvabilité du consommateur, la manière dont elles doivent être recueillies et contrôlées.

La Proposition introduit une interdiction d'octroyer du crédit en cas de résultat négatif de l'évaluation de la solvabilité. Subsiste toutefois, en cas d'évaluation négative, la possibilité pour le prêteur d'octroyer le crédit à titre exceptionnel et dans circonstances spécifiques et dûment justifiées, par exemple une relation de longue date avec le consommateur ou en cas de prêts destinés à financer des dépenses de santé exceptionnelles, de prêts étudiants ou de prêts à des consommateurs handicapés⁷⁵. En pareil cas, au moment de décider d'accorder ou non le crédit au consommateur, le prêteur ou le prestataire de services de crédit participatif devrait tenir compte du montant et de la finalité du crédit, ainsi que de la probabilité que les obligations résultant du contrat seront respectées⁷⁶.

Deuxièmement, une obligation de mettre en place des politiques et procédures portant sur la renégociation des contrats des consommateurs en difficulté financière est introduite pour encourager une tolérance raisonnable avant d'engager des procédures d'exécution⁷⁷. Ces mesures peuvent notamment porter sur un refinancement total ou partiel d'un contrat de crédit ou une modification des conditions existantes d'un contrat de crédit. La Proposition contient à cet égard une liste de modifications potentielles, toutefois sans préjudice des règles énoncées dans le droit national.

Troisièmement, des mesures d'éducation financière sont proposées. Les États membres sont tenus de promouvoir des mesures encourageant l'éducation des consommateurs en matière d'emprunt responsable et de gestion de l'endettement, en particulier en ce qui concerne les contrats de crédit aux consommateurs. Des informations claires et générales sur les procédures d'octroi de crédit sont fournies aux consommateurs pour les guider. Les États membres communiquent également des informations relatives aux orientations que les organisations de consommateurs et les autorités nationales peuvent fournir aux

⁷³ Considérant (45) de la Proposition.

⁷⁴ CJUE, 18 décembre 2014, CA Consumer Finance SA tegen Ingrid Bakkaus, Charline Bonato en Florian Bonato, C-449/13. Signalons toutefois que la Proposition ne reprend pas le constat de la Cour, au point 37 de l'arrêt, selon lequel « *de simples déclarations non étayées faites par un consommateur ne peuvent, en elles-mêmes, être qualifiées de suffisantes si elles ne sont pas accompagnées de pièces justificatives.* »

⁷⁵ Considérant (47) de la Proposition.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Exposé des motifs de la Proposition, p.14.



consommateurs. A ce sujet, les règles envisagées s'apparentent à un niveau d'harmonisation minimal vu qu'elles n'empêchent pas les États membres de prévoir une éducation financière supplémentaire.

Quatrièmement, des mesures de services de conseil spécifiques doivent être mises à la disposition des personnes endettées. Il s'agit d'une aide personnalisée et indépendante fournie par des opérateurs professionnels autres que les prêteurs, les intermédiaires de crédit ou les prestataires de services de crédit participatif et qui vise à les guider afin qu'ils remboursent, dans la mesure du possible, leurs créances impayées, tout en gardant un niveau de vie décent et en préservant leur dignité.⁷⁸ Les États membres disposent ici d'une marge de manœuvre pour maintenir ou introduire des exigences spécifiques pour ces services.⁷⁹

Enfin, la Proposition introduit une obligation pour les États membres de fixer un plafond au moins sur l'un des éléments suivants : les taux d'intérêt applicables aux contrats de crédit ou aux services de crédit participatif, le TAEG, le coût total du crédit pour le consommateur. Cette mesure ne fait pas l'objet de grande justification dans les considérants, la Commission se contentant de rappeler qu'il s'agit d'une pratique courante dans un certain nombre d'États membres et qu'elle s'est révélée bénéfique pour les consommateurs⁸⁰. Il semble que l'objectif de la mesure soit d'éviter des taux excessifs bien au-delà du taux nécessaire pour intégrer le risque de crédit résultant du profil de l'emprunteur et les coûts de refinancement⁸¹. La Proposition appréhende ici le problème de l'usure, longtemps laissé en dehors de la sphère du droit européen. Si le principe de plafonnement des taux est introduit dans toute l'Union, l'approche reste très modérée compte tenu de la marge de manœuvre laissée aux États membres quant au type de taux plafonné et au niveau du plafond.

Section 5 – Conclusions

A la lumière de ce qui précède, la nouvelle proposition de réglementation du crédit à la consommation nous semble clairement traduire l'ambition de la Commission de couvrir un plus grand nombre d'aspects de la matière et de développer des mesures à visée sociale⁸².

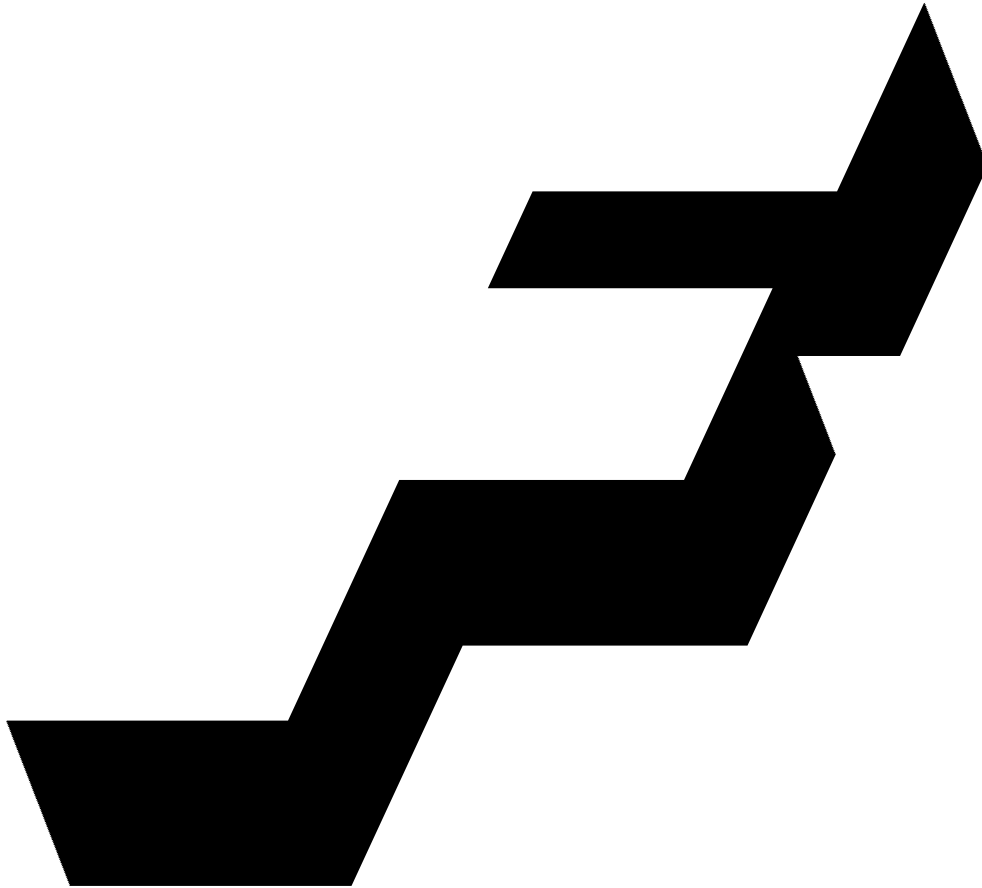
⁷⁸ Considérant (72) de la Proposition.

⁷⁹ Considérant (72) de la Proposition.

⁸⁰ Considérant (65) de la Proposition.

⁸¹ Analyse d'impact de la Commission, *op.cit.*, p.43.

⁸² Voy. égal. Exposé des motifs de la Proposition, p.8 à propos de l'analyse d'impact de la Proposition: « *L'option privilégiée est considérée comme très efficace pour atteindre les objectifs de l'initiative, garantissant un niveau élevé de cohérence avec la législation de l'UE et d'efficience en termes d'incidences économiques et sociales évaluées. Elle devrait avoir une incidence positive sur la protection des consommateurs, réduire le préjudice, instaurer la confiance et améliorer l'inclusion sociale.* »



The **Financial Law Institute** is a research and teaching unit in the Faculty of Law and Criminology of Ghent University, Belgium. The research activities undertaken within the Institute focus on various issues of company and financial law, including private and public law of banking, capital markets regulation, company law and corporate governance.

The **Working Paper Series**, launched in 1999, aims at promoting the dissemination of the research output of the Financial Law Institute's researchers to the broader academic community. The use and further distribution of the Working Papers is allowed for scientific purposes only. The working papers are provisional.