

CC- 420

CONSEIL DE LA CONSOMMATION

AVIS

sur certains aspects du projet de loi relatif aux services de paiements – Ch.doc.52-2179
(transposition de la Directive 2007/64/CE du 13.11.2007 concernant les services de
paiement dans le marché intérieur)

Bruxelles, le 1^{er} février 2010

RESUME

Le projet de loi relatif aux services de paiement transpose la directive 2007/64/CE du 13.11.2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

Le Conseil de la Consommation a discuté principalement de certains aspects de ce projet, à savoir l'interprétation des règles relatives aux dates de valeur pour les opérations bancaires et la notion de négligence grave en cas de perte ou de vol de l'instrument de paiement. Aucun accord n'a finalement été trouvé, puisque les représentants de la production et de la distribution sont diamétralement opposés aux représentants des organisations de consommateurs.

Les représentants des organisations de consommateurs constatent que la directive services de paiement permet de conserver notre législation belge actuelle et même de l'améliorer (puisque seuls des délais *maxima* sont proposés). Ils déplorent dès lors le fait que le présent projet de loi entraîne plutôt un recul inutile par rapport à notre situation actuelle. Il est également apparu des discussions sur les dates de valeur que le secteur bancaire donne depuis déjà des années une autre interprétation aux articles 4 et 5 de la loi Poty et a ainsi appliqué erronément cette loi. **Les représentants des organisations de consommateurs** maintiennent que les virements électroniques relèvent des 'opérations électroniques' et que l'article 4 doit leur être appliqué (et pas l'article 5).

Les représentants de la production et de la distribution constatent que la directive concernant les services de paiement a été transposée de manière adéquate dans notre législation. Ce ne serait pas sérieux, dans le cadre d'une directive d'harmonisation européenne, d'essayer d'imposer des règles belges supplémentaires aux opérations de paiements belges. Le projet de loi reprend toutefois la législation belge existante là où c'est possible. Ici, on peut penser à la législation relative aux dates de valeur, la législation relative au vol ou à la perte de l'instrument de paiement, la résiliation du compte à vue et/ou du compte épargne. Les démarches des organisations de consommateurs pour encore renforcer (sur la base d'un mauvais raisonnement) la législation actuelle qui existe déjà depuis des années ne sont dès lors pas conformes aux objectifs d'harmonisation de la directive.

Le Conseil de la Consommation, qui a pris l'initiative d'émettre un avis sur certains aspects du projet de loi relatif aux services de paiements (Ch. doc..52-2179) (transposition de la Directive 2007/64/CE du 13.11.2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur), à savoir l'interprétation des règles relatives aux dates de valeur pour les opérations bancaires et sur la notion de négligence grave en cas de perte ou de vol de l'instrument de paiement, s'est réuni en assemblée plénière le 1er février 2010, sous la Présidence de Monsieur Robert Geurts et a approuvé le présent avis.

Le Conseil de la Consommation a prié le Président de transmettre le présent avis au Ministre pour l'Entreprise et la Simplification et au Ministre du Climat et de l'Energie chargé de la Consommation.

AVIS

Le Conseil de la Consommation,

Vu la décision du Bureau du Conseil du 14 mai 2009 de rendre un avis d'initiative sur le projet de loi relatif aux services de paiements ;

Vu le projet de loi relatif aux services de paiement (Ch.doc.52-2179) ;

Vu la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur ;

Vu la loi du 17 juillet 2002 relative aux opérations effectuées au moyen d'instruments de transfert électronique de fonds ;

Vu la loi du 15 mai 2007 concernant certains services bancaires ;

Vu la loi du 10 juillet 1997 relative aux dates de valeur des opérations bancaires ;

Vu les travaux de la Commission « Services Financiers » pendant ses réunions des 15 septembre 2009, 5 et 12 octobre 2009 ;

Vu la participation aux travaux des experts suivants : Mesdames Broekaert (SPF Economie), Demelenne (Febelfin), Depreeuw (Unizo) et Evrard (Test-Achats) et Messieurs Nachtergaele (Assuralia), Noël (Observatoire du Crédit et de l'Endettement), Van Lysebettens (SPF Economie) et Willaert (CRIOC) ;

Vu le projet d'avis établi par Mr Willaert (CRIOC) et Monsieur Van Bulck (Febelfin) ;

Vu l'avis du Bureau du Conseil du 10 décembre 2009 ;

EMET L'AVIS SUIVANT :

I. Contexte

Le Bureau du Conseil de la Consommation a décidé, lors de sa réunion du 14 mai 2009, d'émettre un avis d'initiative sur le projet de loi transposant la directive concernant les services de paiement.

II. Discussion

1. Dates de valeur des opérations bancaires

Les représentants des organisations de consommateurs soulignent que cette transposition doit porter le moins possible atteinte aux régimes de protection existants. Ci-après, vous trouverez un aperçu de l'impact de ce projet de loi sur les dates de valeur actuelles des opérations bancaires:

Type d'opérations	Loi de 1997	Projet de loi
Virement électronique vers un compte de la même banque	J (art.4)	J (art.45, §1er, al.2)
Virement électronique vers un compte d'une autre banque	J (art.4)	J + 1 (art.45, §1er, al.1er)
Virement papier vers un compte de la même banque	J (art.5, §1er, al.1)	J + 2 (art.45, §1er, al.1er)
Virement papier vers un compte d'une autre banque	J + 1 (art.5, §1er, al.2)	J + 2 (art.45, §1er, al.1er)

Les représentants des organisations de consommateurs constatent qu'il y a une augmentation substantielle des délais, ce qui constitue un sérieux pas en arrière par rapport à la situation actuelle en Belgique. Ils sont dès lors déçus que l'on ait opté pour la situation la moins favorable pour le consommateur. La directive concernant les services de paiement fixe en effet uniquement les délais maxima, ce qui laisse la possibilité d'imposer des délais plus stricts au niveau national. La situation belge actuelle pouvait donc à tout le moins être maintenue mais certainement aussi être améliorée (partout J), ce dont les représentants des organisations de consommateurs sont dès lors partisans.

Les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes constatent que:

- les représentants des organisations de consommateurs confondent l'application des articles 4 et 5 de la loi Poty (Loi du 10 juillet 1997 relative aux dates de valeur des opérations bancaires). Leur point de départ et leurs conclusions sont donc erronés. Les représentants de la production et de la distribution estiment que l'art.

5 règle tous les virements.

En particulier, l'article 5 règle d'une part, le rapport entre l'inscription au débit et l'inscription au crédit et d'autre part, la date de valeur de l'opération de débit et de l'opération de crédit.

L'article 4, en revanche, règle uniquement la date de valeur de l'opération de débit.

- les notions de crédit, débit et pratique de la date de valeur ne sont pas suffisamment différenciées par les représentants des organisations de consommateurs.
- la loi Poty d'une part, et le projet de loi concernant les services de paiement d'autre part, utilisent différentes notions, de sorte qu'une comparaison entre les deux régimes légaux ne tient pas complètement la route.

“J” est la date de réception de l'ordre. Pas nécessairement celle de l'exécution. La loi Poty ne se prononce pas sur la date de réception de l'ordre. La loi Poty ne stipule pas avec précision le jour à partir duquel la date de valeur est calculée (jour J). Le projet de loi de transposition de la PSD vise une définition claire du “point de départ” lors du calcul de la date de valeur: il s'agit du jour où le compte du payeur est débité (ou du jour où le compte du bénéficiaire est crédité).

Le point de départ du raisonnement des représentants des associations de consommateurs est donc erroné. Les représentants de la production et de la distribution le prouveront à l'aide des travaux parlementaires préparatoires.

Pour les dates de valeurs des virements électroniques, il y a une imprécision apparente entre l'article 4 et l'article 5. En vue de l'entrée en vigueur de la loi Poty, le secteur bancaire a donné, fin 1997, une interprétation aux dispositions de ces deux articles. C'est jusqu'à présent la seule application possible de la loi.

Selon **les représentants des organisations de consommateurs**, il n'y a pas de problème en ce qui concerne *l'interprétation* de la loi qui est très claire (voir explications ci-après). Ils font également remarquer qu'il n'appartient pas au secteur bancaire d'interpréter la loi.

Si le secteur bancaire parle d'une impossibilité technique (cf. ci-après), il est plutôt question d'un problème relatif à *l'application* de la loi.

1.1. Les travaux parlementaires préparatoires

Les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes décrivent brièvement le problème : la proposition de loi introduite initialement (1-312/1 du 5 avril 1996) ne prévoyait pas une distinction entre les articles 4 et 5. Plus encore: les articles 4 et 5 n'existaient même pas. Ces articles ont été introduits plus tard via des amendements.

Dans le cadre de la discussion parlementaire au Sénat, on peut très bien constater qu'une proposition est faite pour régler l'application de la date de valeur des opérations électroniques (amendement à l'article 3, Sénat 1-312/4, p. 58). Dans cet ordre d'idées, le

virement électronique a aussi été considéré comme une opération électronique. Mais ... au cours de la discussion, le Sénat a toutefois considéré qu'il était préférable de prendre un régime spécifique pour les virements. Cette discussion (1-312/4 p. 64-67) a débouché sur un nouvel article spécifique pour les virements. C'est l'article 5 actuel.

Il est donc complètement faux de dire que l'article 4 actuel s'appliquerait aux virements. Les activités au Sénat contredisent clairement cette affirmation.

Les représentants des organisations de consommateurs souhaitent souligner qu'il se s'agit pas uniquement de leur point de vue, mais que le SPF Economie s'est également prononcé clairement sur le sujet: les virements électroniques sont des 'opérations électroniques' et relèvent donc de l'article 4 de la loi Poty (voir correspondance du SPF Economie avec un consommateur individuel de juin 2003 en annexe 1).

En ce qui concerne les activités préparatoires, **les représentants des organisations de consommateurs** citent l'amendement ([Sénat 1-312/2, p. 2](#)) suivant:

En accord avec la proposition du Code de conduite de l'Association belge des banques, il est proposé de supprimer le système des jours de valeur pour les opérations électroniques. La formulation se base sur ce qui a été proposé dans le même Code.

A ce jour, il faut entendre par opération électronique:

- encaissement par domiciliation;
- paiement électronique dans les points de ventes (P.O.S.);
- chargement Proton;
- virement via «phone-», «self-» ou «home»banking, avec exécution immédiate;
- virement via «phone-», «self-» ou «home»banking, avec date mémo;
- ordre permanent.

Cette liste n'est pas exhaustive, compte tenu de l'évolution de la technologie.

Dans l'amendement cité par le secteur bancaire (Sénat 1-312/4), il n'est d'ailleurs spécifié nulle part que les virements électroniques relèveraient de l'article 5 de la loi Poty et que J + 1 devrait donc être appliqué.

Pour des raisons de lisibilité de cet avis, **les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes** souhaiteraient reprendre leur réaction à ce qui précède dans leur raisonnement ci-après.

1.2. Contenu des articles 4 et 5.

Les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes font remarquer que l'article 4 ne parle que d'une opération de débit mais qu'il ne stipule rien sur le fait de créditer le bénéficiaire. Les virements ne peuvent donc pas relever simplement de l'article 4. C'est pourquoi un article 5 a été prévu qui traite spécifiquement des "virements". Si l'on veut donner un peu de sens à la loi, la loi ne peut pas être lue autrement. La doctrine fait évidemment aussi cette différence¹.

¹ Voir également Steennot Reinhart, Handboek Consumentenbescherming en Handelspraktijken, 2007, nr.921, p.454.

Selon **les représentants des organisations de consommateurs**, l'auteur ne dit pas non plus spécifiquement que les virements électroniques relèvent de l'article 5 de la loi Poty. Vu les précisions fournies dans les travaux préparatoires et par le SPF Economie, 'sous virements' à l'article 5 de la loi Poty, on peut seulement comprendre les virements papiers.

Selon **les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes** la seule application correcte et possible des articles 4 et 5 est celle qui est de nouveau expliquée ci-après.

Vu ce qui précède, le secteur et la doctrine² appliquent depuis 12 ans déjà l'interprétation suivante:

Article 4:

- opérations POS
- retrait à un guichet automatique (ajout par la loi du 19 avril 1999)
- chargement proton
- encaissement par domiciliation /ordre permanent

Article 5:

- stipule les règles en matière de dates de valeur pour tous les virements (donc y compris les virements électroniques, tant internes qu'interbancaires). Les virements électroniques ne sont donc pas traités selon l'article 4, alinéa 1^{er}.

“Pour les virements à l'intérieur du pays, la date de valeur doit correspondre respectivement à la date de l'inscription au débit et à la date de l'inscription au crédit. Pour les virements entre deux comptes tenus par un même établissement de crédit, l'inscription au débit du donneur d'ordre doit s'effectuer le même jour que l'inscription au crédit du bénéficiaire. Si le donneur d'ordre et le bénéficiaire possèdent un compte auprès d'un établissement financier différent, l'inscription au crédit du compte du bénéficiaire doit s'effectuer au plus tard le jour bancaire ouvrable suivant l'inscription au débit du compte du donneur d'ordre (art. 5)³.”

Outre le fait qu'il a été fait remarquer que l'article 4 ne parle que de la date de valeur d'une opération de débit mais ne dit rien sur l'inscription au crédit du bénéficiaire et ne peut donc pas s'appliquer aux virements, ce qui suit peut être souligné: si le virement électronique est traité selon l'article 4 (date de valeur = date d'opération), cela signifie pour le consommateur-donneur d'ordre un désavantage en valeur par rapport aux virements non électroniques, lorsque la banque qui donne l'ordre enregistre uniquement les jours ouvrables et que l'ordre a été donné un jour non ouvrable.

² Idem, mais maintenant point 920, p. 453

³ Idem que la note en bas de page 1.

C'est complètement illogique et désavantagerait donc les virements électroniques par rapport aux virements papier.

Selon **les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes**, aligner la date de valeur sur la date de comptabilisation a en outre une approche plus consistante et plus réaliste pour conséquence. Comme cette interprétation joue à l'avantage du consommateur, le point de vue des organisations de consommateurs ne peut pas être compris.

Enfin, il faut insister sur le fait qu'il n'est techniquement pas possible de garantir J + 0 pour les virements électroniques interbancaires. Ils doivent donc relever de l'article 5. Le CEC, la chambre de compensation de la BNB (où les banques échangent leurs virements) procède aux règlements chaque jour jusqu'à 15h15. Les virements qui arrivent après 15h15 sont donc réglés le jour bancaire ouvrable suivant. Concrètement, cela signifie également la disponibilité des fonds le J + 1.

Pour les virements papier, le délai d'exécution commence à courir à partir de la date de réception.

En outre, avec la directive PSD, l'Europe a eu pour but de créer un espace de paiement européen. Pour les virements, l'Europe prévoit à court terme que tous les virements doivent être exécutés à terme J + 1, indépendamment du lieu où le compte est tenu. L'Europe ne permet pas que l'on déroge à cette logique pour les paiements transfrontaliers.

Plus encore, lorsque l'espace de paiement unifié sera une réalité, les banques belges ne seront plus obligées d'échanger entre elles des paiements via le CEC de la Banque nationale. Elles pourront alors travailler sans problème via d'autres systèmes comme par exemple EBA STEP2⁴,

Tous ces systèmes sont construits sur la logique demandée par la Commission européenne selon laquelle un virement à court terme doit figurer le J + 1 sur le compte du bénéficiaire. EBA ne connaît que 2 moments de règlement par jour. L'intégration européenne et la nécessité de créer un espace unique de paiement rend donc également impossible d'avoir un virement exécuté vers une banque plus proche le J + 0.

Selon **les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes**, aucun système distinct ne peut être imposé pour un virement dans son propre pays.

En ce qui concerne la remarque sur le code de conduite, **les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes** insistent sur le fait que la formulation du code de conduite mentionnée précédemment par les représentants des organisations de consommateurs est correcte ... lorsqu'il s'agit de déterminer d'une part, l'intervalle de valeur de l'opération de débit, d'autre part de l'opération de crédit.

⁴ EBA STEP2 Euro Banking Association (EBA) Pan-European Automated Clearing House.

Concrètement, il est stipulé dans le code, dans deux tableaux distincts, que la date de comptabilisation de l'opération de débit de virements électroniques est exécutée le jour 0. Avant, c'était J-1. Quant à la date de comptabilisation de l'opération de débit ($J = 0$), il n'y a aucune discussion depuis le code et la loi Poty.

Dans un deuxième schéma, la même chose est stipulée pour l'inscription au crédit: $J = 0$. Cela signifie donc qu'il n'y a plus de sanction possible pour l'inscription au crédit avec $J + 1$.

Ce qui précède est entièrement complémentaire avec l'article 5 qui traite de la durée du virement même = $J + 0$ si intrabancaire et $J + 1$ si interbancaire (national).

2. Règles en matière de dates de valeur pour les virements internationaux au sein du même groupe

Les représentants des organisations de consommateurs veulent aussi préciser que la date de valeur pour un virement vers un compte de la même banque reste la même, que les deux filiales soient établies dans le même pays ou non (par exemple, Dexia Bruxelles -> Dexia Paris = J).

Les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes soulignent que l'Europe prévoit, pour les virements transfrontaliers, que tous les virements doivent être exécutés à terme $J + 1$. L'Europe ne permet pas de déroger à cette logique pour les paiements transfrontaliers: c'est une disposition contraignante.

En outre, dans de nombreux cas, ce n'est pas non plus possible d'un point de vue technique. Pour les virements au sein d'un même groupe, la plupart des banques n'utilisent pas de canaux de communication directs, mais un des systèmes interbancaires existants qui ne connaissent pas tous la même disponibilité que le CEC belge, à savoir jusqu'à 15 heures.

La plupart des systèmes européens sont construits sur la logique demandée par la Commission européenne selon laquelle un virement doit figurer à terme $J + 1$ sur le compte du bénéficiaire. Comme communiqué ci-dessus, l'EBA ne connaît par conséquent que 2 moments d'échange par jour.

En outre, on peut faire remarquer que les différentes banques du groupe sont elles-mêmes soumises à différents systèmes (par exemple, le respect de la vie privée). Les règles fiscales et comptables peuvent également varier.

Les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes concluent qu'imposer un délai de + 0 pour les virements internationaux au sein d'un groupe est non seulement non réalisable d'un point de vue technique, mais est également contraire à la directive (voir question/réponse 144 à/de la Commission européenne).

3. Négligence grave en cas de perte ou de vol de l'instrument de paiement

Les représentants des organisations de consommateurs déplorent aussi le fait que la formulation malheureuse suivante de la loi du 17 juillet 2002 ait été reprise dans le projet de loi: "*Sont **notamment** considérés comme négligence grave*". Dans la pratique, cela engendre de nombreux problèmes et l'on pouvait profiter de l'occasion pour améliorer la situation sur ce point.

Les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes font remarquer rien n'a changé à la législation, puisque la loi précitée du 17 juillet 2002 prévoit déjà cette disposition. Ils insistent sur le fait que l'on a alors choisi de laisser au juge la possibilité de qualifier certains actes de négligence grave. Le juge doit tenir compte de toutes les circonstances de fait. Une liste ne peut donc jamais être limitative.

4. Conclusion

Les représentants des organisations de consommateurs constatent que, de manière générale, toute l'argumentation du secteur est contraire à l'esprit du législateur de l'époque qui souhaitait au maximum supprimer les dates de valeur car elles constituent une forme de tarification déguisée et non transparente pour le consommateur.

Ils concluent qu'à aucun moment, leur argumentation selon laquelle les virements électroniques doivent être considérés comme des opérations électroniques au sens de l'article 4 de la loi Poty, n'est invalidée par un quelconque texte ou un quelconque auteur, contrairement à ce que soutient le secteur.

Au contraire, les travaux préparatoires (voir 312/2, p.2) et le SPF Economie (voir leur courrier) disent clairement qu'un virement effectué par "phone", "self" ou "home" banking est une opération électronique.

Le seul véritable argument du secteur, c'est une impossibilité technique de respecter et d'appliquer correctement la loi. Et c'est une toute autre discussion que celle sur l'interprétation de la loi.

Les représentants des organisations de consommateurs restent donc convaincus que le système prévu par la directive est un recul par rapport à la législation actuelle telle qu'elle aurait dû être appliquée par les banques.

Les représentants de la production et de la distribution et des classes moyennes constatent que la directive concernant les services de paiement a été transposée de manière adéquate dans notre législation. Ce ne serait pas sérieux, dans le cadre d'une directive d'harmonisation européenne, d'essayer d'imposer des règles belges supplémentaires aux opérations de paiements belges. Le projet de loi reprend toutefois la législation belge existante là où c'est possible. Ici, on peut penser à la législation relative aux dates de valeur, la législation relative au vol ou à la perte de l'instrument de paiement, la résiliation du compte à vue et/ou du compte épargne. Les démarches des

organisations de consommateurs pour encore renforcer (sur la base d'un mauvais raisonnement) la législation actuelle qui existe déjà depuis des années ne sont dès lors pas conformes aux objectifs d'harmonisation de la directive.

MEMBRES ET OBSERVATEURS AYANT ASSISTE
A L'ASSEMBLEE PLENIERE DU
CONSEIL DE LA CONSOMMATION DU 1^{ER} FEVRIER 2010
PRESIDE PAR MONSIEUR GEURTS

1) Membres représentant les organisations de consommateurs

Effectifs : Monsieur De Bie (Test-Achats)
 Madame De Roeck-Isebaert (Gezinsbond)
 Madame Domont-Naert (Test-Achats)
 Monsieur Ducart (Test-Achats)

2) Membres représentant les organisations de la production

Effectifs : Monsieur Gheur (FEB)
 Monsieur Van Bulck (Febelfin)
 Monsieur Vandeplass (Essencia)
 Monsieur van Oldeneel (Assuralia)
 Monsieur Walschot (Agoria)

Suppléant : Monsieur T'Jampens (UPC)

3) Membre représentant les organisations de la distribution

Effectif : Monsieur de Laminne de Bex (Fedis)

4) Membre représentant les organisations des classes moyennes

Effectif : Monsieur Verhamme M.. (UNIZO)

Observateurs :

Madame Depreeuw (UNIZO)
Monsieur Vandercammen (CRIOC)
Monsieur Willaert (CRIOC)