

# Analyse



Services  
bancaires de  
base renforcés ?

**Les obligations de  
transposition de la  
directive européenne**

Réseau

**Financité**

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

*Quinze ans après avoir été précurseur en garantissant à toute personne qui y a sa résidence principale le bénéfice de services bancaires de base, la Belgique traîne à transposer une directive européenne qui élargit la gamme des prestations offertes et en amplifie l'accès.*

*On la sent frileuse à transposer certains aspects qu'elle a pourtant l'obligation d'intégrer dans sa législation tandis qu'elle se garde bien de se montrer innovante en utilisant certaines options pourtant suggérées par l'Europe. Cette analyse retrace les débats concernant les obligations, alors qu'une seconde pointent les occasions manquées concernant les possibilités non mises en place.*

**En quelques mots :**

- La Belgique pionnière sur les services bancaires de base
- Une transposition de la directive européenne élargit l'accès et les services offerts...
- ...mais le projet de loi en débat aurait pu être plus ambitieux

**Mots clés liés à cette analyse :** inclusion financière, service bancaire de base, obligations de transposition.

## **1 Bientôt 15 ans de services bancaires de base**

### *Belgique, pionnière en Europe*

La Belgique a été précurseur : la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base<sup>1</sup> ainsi que son arrêté royal d'exécution du 7 septembre 2003<sup>2</sup> visent en effet à garantir à toute personne qui a sa résidence principale en Belgique le bénéfice de services bancaires déterminés grâce à l'ouverture d'un compte à vue.

L'adoption de cette loi a, entre autres, été guidée par les conclusions de l'étude relative au service bancaire universel réalisée en 2001 par le Réseau Financité<sup>3</sup> à la demande de Monsieur le Ministre de l'économie, qui avaient permis de mettre en évidence que l'exclusion bancaire touchait en Belgique une population que l'on pouvait raisonnablement estimer à plusieurs dizaines de milliers de personnes, avec un seuil minimum de 40.000 personnes.<sup>4</sup>

1 Moniteur Belge, 15 mai 2003, 2<sup>ème</sup> éd.

2 Moniteur Belge, 15 septembre 2003.

3 Alors appelé le Réseau Financement alternatif.

4 Réseau Financement Alternatif, Élaboration d'un service bancaire universel, 1<sup>ère</sup> partie : l'accès ou le maintien d'un compte bancaire, 2002.

Une loi modifiant celle de 2003 et son arrêté d'exécution a ensuite été adoptée le 1er avril 2007.<sup>5</sup>

Onze ans après l'instauration de cette loi belge sur les services bancaires de base, a été adoptée au niveau européen la directive 2014/92/UE sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.<sup>6</sup> Désormais, toute personne résidant légalement dans l'Union Européenne, y compris les personnes sans adresse fixe, devrait avoir le droit d'ouvrir un compte bancaire de base et ne devrait pas être privée de ce droit en raison de sa nationalité. La directive précise, entre autres, que les frais et les conditions liés à ces comptes bancaires de base devront être clairs et transparents. Enfin, chaque État membre devra mettre en ligne au moins un site internet permettant aux citoyens de comparer les frais imposés par les différentes banques pour l'ouverture de ce type de compte.

Adoptée en mai 2014, cette directive devait être transposée en droit belge pour le 18 septembre 2016 au plus tard. Afin de mettre notre cadre légal en conformité avec les obligations issues de la directive, des modifications importantes devaient être apportées au service bancaire de base tel qu'il existe actuellement en Belgique.<sup>7</sup> C'est avec plus d'un an de retard, le 20 novembre 2017, que le gouvernement a déposé à la Chambre un projet de loi portant modification et insertion de dispositions en matière de comptes de paiement et de services de paiement dans différents livres du Code de droit économique.<sup>8</sup> Il a été examiné par la commission de l'économie, de la politique scientifique, de l'éducation, des institutions scientifiques et culturelles nationales, des classes moyennes et de l'agriculture au cours de sa réunion du 29 novembre 2017 et a donné lieu à un vote sur le texte et certains amendements proposés. Reste maintenant son passage en séance plénière de la chambre.

Que penser de ce texte, répond-il aux attentes ?

5 Loi modifiant la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base, Moniteur Belge, 24 avril 2007, et arrêté royal du 1er avril 2007 modifiant l'arrêté royal du 7 septembre 2003 portant certaines mesures d'exécution de la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base, Moniteur Belge, 24 avril 2007.

Voir à ce sujet Lise Disneur, Le point sur le service bancaire de base, cinq ans après son introduction, Réseau Financement alternatif, septembre 2008.

6 JOUE L 257 du 28 août 2014, page 214.

7 Lise Disneur, Quand l'Union européenne renforce le service bancaire de base belge, Réseau Financité, décembre 2015.

8 DOC 54 2772/001.

## 2 Les services offerts

Pour respecter la directive<sup>9</sup>, la loi belge doit élargir la gamme des prestations offertes dans le cadre du service bancaire de base, en particulier :

1. offrir des opérations de paiement au moyen d'une carte de paiement, y compris les paiements en ligne,
2. offrir la possibilité de retirer des espèces dans l'Union à partir d'un compte de paiement et d'effectuer dans l'Union les opérations de paiement suivantes : les prélèvements, les opérations de paiement au moyen d'une carte de paiement, y compris les paiements en ligne, et les virements, y compris les ordres permanents,
3. offrir des services permettant les virements (y compris les ordres permanents) effectués, lorsqu'ils sont disponibles, aux terminaux, aux guichets et par l'intermédiaire des services en ligne de l'établissement de crédit ; la directive précise toutefois que « un compte de paiement assorti de prestations de base ne devrait pas être utilisable uniquement en ligne, car cela constituerait un obstacle pour les consommateurs qui n'ont pas accès à l'internet »<sup>10</sup>.

Le projet de loi, tel qu'il a été voté en commission, répond à ces exigences.

## 3 La condition de résidence

La transposition en droit belge de la directive européenne aura également un impact significatif en termes de personnes qui pourront solliciter un service bancaire de base, car la directive précise en son article 16 que les consommateurs résidant légalement dans l'Union (...) ont le droit d'ouvrir un tel compte, ce droit s'appliquant indépendamment du lieu de résidence du consommateur.

La loi belge doit donc être modifiée puisque notre législation restreint actuellement l'offre du service bancaire de base aux personnes qui ont leur résidence principale en Belgique.

Le projet de loi, tel qu'il a été voté en commission, répond à cette exigence puisqu'il prévoit qu'a droit au service bancaire de base « toute personne physique ayant le droit de résider dans un État membre en vertu de la législation européenne ou nationale, en ce compris les consommateurs qui ne possèdent pas d'adresse fixe, les

9 Article 17.

10 Considérant (44) de la directive 2014/92/EU sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales ou pratiques et les demandeurs d'asile au titre de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de son protocole du 31 janvier 1967 et des autres traités internationaux pertinents ».

## 4 La non-discrimination

L'article 15 de la directive traite de la non-discrimination. Le considérant 35 de celle-ci précise à ce sujet : « En outre, les États membres devraient assurer l'accès aux comptes de paiement assortis de prestations de base quelle que soit la situation financière du consommateur, telle que son statut professionnel, son niveau de revenu, son historique de crédit ou sa faillite personnelle. »

Or, la loi belge prévoit expressément la possibilité pour les banques d'exclure des demandeurs du service bancaire de base sur la base du montant cumulé de leur épargne ou sur la base de contrats de crédits qu'ils auraient souscrits<sup>11</sup>.

Dans le projet de loi, l'article VII.58. du Code de droit économique est supprimé et le nouvel article VII.59. § 1er prévoit ce qui suit : « L'établissement de crédit peut refuser la demande si le consommateur a, en Belgique un autre compte de paiement avec lequel il peut utiliser les services de paiement mentionnés à l'article VII.57, § 1er, ou un compte dont le solde créditeur cumulé moyen annuel dépasse 6.000 euros. ».

Un amendement n° 2 au projet de loi tendait dès lors à préciser, en ce qui concerne le service bancaire de base, que les institutions de crédit ne peuvent pas refuser une demande du service bancaire de base sur la base de la situation financière du consommateur, telle que son statut professionnel, son niveau de revenus, son historique de crédit ou sa faillite personnelle.<sup>12</sup> Cet amendement n'a pas été adopté au motif que cela serait rappelé dans l'exposé des motifs.

<sup>11</sup>En effet, l'article VII.58. du Code de droit économique stipule que « Le consommateur qui demande un service bancaire de base ne peut déjà bénéficier d'un service bancaire de base, d'un autre compte de paiement ou d'un compte dont le solde créditeur cumulé moyen annuel dépasse 6.000 euros. » tandis que l'article 6 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 précité, tel que modifié par l'arrêté royal du 1er avril 2007 précité, précise que sont compatibles pour l'octroi ou le maintien du service bancaire de base « des contrats de crédit visés par la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation dans la mesure où le solde des comptes visés au 1° augmenté du montant du crédit ne dépasse pas 6.000 euros ».

<sup>12</sup> DOC 54 2772/002.

Une sécurité juridique élémentaire nécessitait toutefois de le prévoir dans la loi elle-même, a fortiori lorsque, comme c'est le cas aujourd'hui, il existe un arrêté royal qui indique expressément qu'il faut prendre en considération le montant des crédits à la consommation éventuels pour juger de l'octroi ou le maintien du service bancaire de base.

## **5 La publicité active vers les consommateurs non bancarisés, vulnérables et mobiles**

La directive prévoit en son article 20 que les États membres veillent à ce que des mesures adéquates soient prises pour faire connaître au public l'existence des comptes de paiement assortis de prestations de base, leurs conditions tarifaires générales, les procédures à suivre pour exercer le droit d'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base et les voies d'accès aux procédures de règlement extrajudiciaire des litiges. Les États membres doivent veiller à ce que les mesures de communication soient suffisantes et bien ciblées, et touchent en particulier les consommateurs non bancarisés, vulnérables et mobiles.

Le considérant 48 de la directive prévoit par ailleurs que « Les établissements de crédit devraient mettre activement à la disposition des consommateurs des informations accessibles et une assistance appropriée portant sur les spécificités des comptes de paiement assortis de prestations de base qui leur sont proposés, sur les frais associés à ces comptes et sur les conditions d'utilisation, ainsi que sur la marche à suivre par les consommateurs pour exercer leur droit à l'ouverture d'un tel compte ».

Depuis la mise en place du service bancaire de base en Belgique, un des points faibles de la loi est précisément le faible niveau de connaissance de l'existence de ce produit auprès des bénéficiaires potentiels et le peu de mesures ciblant directement les publics vulnérables ayant été effectivement mises en place par les pouvoirs publics en la matière.<sup>13</sup>

L'article 18 du projet de loi insère un article VII.59/3 qui prévoit ce qui suit :

« L'établissement de crédit met gratuitement de manière claire et à un endroit apparent et nettement visible, à la disposition du consommateur des informations sur le service bancaire de base disponibles, au moins sur support papier dans les locaux

<sup>13</sup> Annika Cayrol, Olivier Jérusalmy et Mélanie Noyal, Rapport sur l'inclusion financière, Réseau Financité, 2016.

accessibles au public. Si l'établissement de crédit est, disponible via un site web, cette information est en outre placée de manière claire et à un endroit bien visible pour le consommateur sur ce site internet. En outre, l'établissement de crédit met gratuitement à la disposition du consommateur une assistance gratuite.

Les informations et l'aide portent sur les caractéristiques spécifiques du service bancaire de base, sur les frais y associés, sur les conditions d'utilisation, les procédures à suivre pour exercer le droit d'accès au service bancaire de base et les voies d'accès aux procédures de règlement extrajudiciaire des litiges. Il ressort clairement des informations que l'accès à un service bancaire de base n'est pas dépendant de l'achat de services supplémentaires. »

Comme on le voit, cette disposition vise exclusivement à mettre des informations et une assistance gratuite sur le service bancaire de base à la disposition des consommateurs en général et elle est donc insuffisante à transposer adéquatement l'article 20 de la directive puisque qu'elle ne prévoit aucune mesure de communication suffisante, bien ciblée et active, qui touche en particulier les consommateurs non bancarisés, vulnérables et mobiles.

Un amendement n° 3 au projet de loi prévoyait une mesure plus adaptée<sup>14</sup> mais il n'a pas été adopté au motif que l'article VII.59/3 proposé serait suffisant pour protéger même les consommateurs les plus fragiles.

Il s'agit là clairement d'une occasion manquée alors même que le public vulnérable est insuffisamment informé de l'existence du service de base et que celui-ci n'est absolument pas promu de manière active au niveau des établissements de crédit actuellement.

## 6 Conclusions

Point positif qu'il convient de souligner : la Belgique a enfin pris des mesures, même si c'est avec plus d'un an de retard..., pour transposer la directive européenne qui vise à permettre l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base. Cela va

14 Notamment d'insérer un paragraphe supplémentaire à l'article VII.59/3 : « Lors de chaque ouverture de compte, en agence ou en ligne, l'établissement de crédit examine la situation individuelle du consommateur. Lorsqu'il remplit les conditions d'accès au service de base, l'établissement de crédit met activement à sa disposition les informations accessibles et l'assistance appropriée portant sur les spécificités des comptes de paiement assortis de prestations de base, sur les frais associés à ces comptes et sur les conditions d'utilisation, ainsi que sur la marche à suivre pour exercer son droit à l'ouverture d'un tel compte », voir DOC 54 2772/002.

permettre d'élargir la gamme des prestations offertes dans le cadre du service bancaire de base et d'en autoriser l'accès à toute personne physique ayant le droit de résider dans un État membre de l'Union européenne, en ce compris les consommateurs qui ne possèdent pas d'adresse fixe, ceux qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales ou pratiques et les demandeurs d'asile.

Elle laisse toutefois subsister une insécurité juridique en ne précisant pas dans la loi que l'accès aux comptes de paiement assortis de prestations de base ne peut dépendre de la situation financière du consommateur, de son statut professionnel, de son niveau de revenu, de son historique de crédit ou de sa faillite personnelle. En outre, elle ne prévoit aucune mesure de communication suffisante, bien ciblée et active, qui touche en particulier les consommateurs non bancarisés, vulnérables et mobiles.

*Bernard Bayot*  
*décembre 2017*

*Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.*

*Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :*

***Finance et société :***

*Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.*

***Finance et individu :***

*Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.*

***Finance et proximité :***



*Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.*

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

Le Réseau Financité est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.