

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

23 DÉCEMBRE 1996

Proposition de loi instituant les services bancaires de base garantissant à tous les citoyens l'accès au compte bancaire

(Déposée par M. Poty et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Une étude récente réalisée par le Centre coopératif de la consommation(1) a montré l'inquiétante réalité du phénomène de l'exclusion bancaire.

La majorité des services sociaux consultés dans le cadre de cette enquête ont en effet révélé que bon nombre de personnes à revenus modestes sont confrontées au problème de la fermeture de leur compte par la banque.

Une approche quantitative du problème est très difficile mais on peut avancer que des dizaines de milliers de personnes sont concernées et que le problème ne cesserait de croître ces dernières années.

À notre époque, l'exclusion bancaire est ressentie comme une forme d'exclusion sociale; le compte bancaire est devenu un élément essentiel dans la gestion des affaires quotidiennes du consommateur, plus, il est devenu un élément de la citoyenneté.

(1) Étude sur l'exclusion bancaire des personnes à revenus modestes réalisée dans le cadre d'une convention avec M. Elio Di Rupo, Vice-Premier ministre et ministre de l'Économie et des Télécommunications, septembre 1996.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

23 DECEMBER 1996

Wetsvoorstel tot invoering van een basisdienstverlening door banken op grond waarvan elke burger het recht op een bankrekening gewaarborgd wordt

(Ingediend door de heer Poty c.s.)

TOELICHTING

Een recente studie van het *Comité coopératif de la consommation*(1) heeft aangetoond dat de uitsluiting van minderbedeelden door de banken een reëel verschijnsel is.

De meeste sociale diensten die in het kader van dit onderzoek werden geraadpleegd, hebben er immers op gewezen dat heel wat mensen met bescheiden inkomsten geconfronteerd worden met de afsluiting van hun rekening door de bank.

Een kwantitatieve benadering van het probleem is zeer moeilijk, maar men kan stellen dat het om tien-duizenden mensen gaat en dat het probleem de jongste jaren alleen maar is toegenomen.

In onze maatschappij wordt de uitsluiting door banken ervaren als een vorm van sociale uitsluiting: een bankrekening is voor de consument een onmisbaar instrument bij de afhandeling van zijn dagelijkse verrichtingen. Meer nog, zonder die rekening voelt men zich geen volwaardig burger.

(1) Studie over de uitsluiting door de banken van personen met een bescheiden inkomen, die verricht werd in het kader van een overeenkomst met de heer Elio Di Rupo, Vice-eerste minister en minister van Economie en Telecommunicatie, september 1996.

En effet, ne pas disposer de compte bancaire entraîne des problèmes d'ordre administratif, locatif, financier, de gestion et psychologique du fait du sentiment d'exclusion.

Le Rapport général sur la pauvreté souligne à cet égard que «les personnes pauvres ont aussi droit aux services bancaires; il faut certes veiller à éviter les abus mais sait-on que certaines banques refusent déjà d'ouvrir un compte aux ayants droit au mini-mex».

Dans son rapport de 1995, l'ombudsman estimait quant à lui que «dans notre société actuelle, il est désormais pratiquement impossible, pour qui a un jour possédé un compte, de s'en passer».

Le Centre coopératif de la consommation a approché la réalité du phénomène par une enquête auprès de plus de huit cents services sociaux du pays et par une enquête auprès des établissements de crédit.

Parmi les causes du problème, on trouve par ordre d'importance :

- un compte trop longtemps en négatif;
- le manque de revenus;
- l'insuffisance de mouvements sur le compte.

D'autres causes sont également citées comme le surendettement, la dénonciation dans le fichier de la centrale des crédits, les comptes improductifs, etc.

L'enquête auprès des établissements de crédit visait, pour sa part, à déterminer l'influence de revenus modestes sur la décision d'ouvrir ou de fermer un compte.

Malheureusement, la participation des banques n'a pas été représentative et le nombre insuffisant de réponses reçues n'a pas permis d'établir des conclusions significatives.

Pourtant, le traitement et l'évaluation des situations sont réalisés par le directeur d'agence, ce qui entraîne inévitablement des disparités dans les conditions d'ouverture ou de fermeture des comptes bancaires.

Il n'existe pas en droit belge de disposition légale prévoyant le droit ou l'obligation pour tout consommateur de disposer d'un compte bancaire. Depuis 1967, cette obligation existe cependant pour les commerçants (arrêté royal du 10 novembre 1967, modifié par la loi du 22 mars 1993).

Le refus d'ouverture d'un compte bancaire peut néanmoins être considéré comme abusif par la plupart des règles des contrats et celles relatives aux pratiques du commerce.

Het niet beschikken over een bankrekening brengt immers administratieve, huur-, financiële en beheersproblemen mee, alsook psychologische problemen die voortvloeien uit het gevoel van uitsluiting.

Het Algemeen Verslag over de armoede onderstreept in dit verband dat ook arme mensen recht hebben op bankdiensten. Misbruiken moeten weliswaar voorkomen worden maar weet men dat bepaalde banken al weigeren een rekening te openen voor bestaansminimumtrekkers?

In zijn verslag van 1995 schreef de ombudsman dat het in onze huidige maatschappij voor iemand die ooit een rekening gehad heeft, praktisch onmogelijk is te leven zonder.

Het *Centre coopératif de la consommation* heeft het verschijnsel onderzocht in een enquête bij meer dan 800 sociale diensten van het land en via een enquête bij de kredietinstellingen.

Tot de oorzaken van het probleem behoren, in volgorde van belangrijkheid :

- een rekening waarvan het saldo te lang negatief is geweest;
- onvoldoende inkomsten;
- een ontoereikend aantal verrichtingen op de rekening.

Andere oorzaken zijn ook een te grote schuldenlast, een vermelding in het bestand van de kredietcentrale, onrendabele rekeningen, enz.

Het onderzoek bij de kredietinstellingen strekte ertoe na te gaan wat de invloed is van bescheiden inkomsten op de beslissing om een rekening te openen of te sluiten.

Jammer genoeg zijn de banken die aan het onderzoek hebben deelgenomen, niet representatief en was het aantal ontvangen antwoorden onvoldoende om relevante conclusies te kunnen trekken.

Nochtans worden specifieke situaties behandeld en beoordeeld door de directeur van het betrokken kantoor, wat onvermijdelijk leidt tot verschillen in de eisen die gesteld worden om een bankrekening te openen of te sluiten.

In het Belgisch recht bestaat er geen wetsbepaling die de consument het recht geeft of de verplichting oplegt om een bankrekening te openen. Sedert 1967 bestaat die verplichting evenwel voor handelaars (koninklijk besluit van 10 november 1967, gewijzigd bij de wet van 22 maart 1993).

De weigering om een bankrekening te openen kan volgens de meeste contracten en volgens de regels betreffende de handelspraktijken niettemin als onrechtmatig worden beschouwd.

En outre, si la plupart des règlements généraux prévoient des modalités de clôture du compte, on peut regretter qu'elles soient bien souvent en contradiction avec la directive C.E. et avec la loi belge relative aux clauses abusives.

Dans notre pays, diverses initiatives ont déjà vu le jour afin d'assurer ou d'améliorer l'accès à tous au compte bancaire. Parmi les initiatives du secteur bancaire, on retiendra le code de conduite régissant le comportement des caisses d'épargne européennes à l'égard de leurs clients.

Ce code précise une série de recommandations sur le comportement que doivent adopter les institutions d'épargne à l'égard de leurs clients. Il a été adopté en juin 1996 par les banques d'épargne de 21 pays européens.

Pour ce qui concerne les initiatives politiques, l'étude du Centre coopératif de la consommation rappelle que dans le cadre de la discussion de ma proposition de loi portant sur l'obligation de communiquer certaines informations aux clients par les banques et sociétés de crédit, un amendement de M. Viseur allait dans le sens d'une plus grande protection du consommateur, mais il n'a pas été retenu.

Même les personnes économiquement faibles doivent pouvoir disposer d'un compte auprès d'un organisme financier. L'exclusion bancaire constitue aujourd'hui une nouvelle forme d'exclusion sociale inacceptable, d'autant que certains établissements financiers de second plan profitent de la situation en abusant des personnes devenues indésirables dans les grandes banques.

La présente proposition de loi s'inspire de «la Charte des services bancaires de base» qui existe en France depuis 1992. Rédigée par le comité des usagers du Conseil national du crédit, elle est destinée à protéger les usagers; elle a été adoptée successivement par l'Association française des banques et par l'Association française des établissements de crédit. Ce texte est à la fois un code de bonne conduite, il indique ce que les banques peuvent et ne peuvent pas faire et la définition précise d'un service minimum de tenue de compte.

Il s'agit d'éviter la situation inacceptable vécue pourtant aux États-Unis où l'on estime à 20 p.c. les personnes ne pouvant avoir un compte bancaire.

La présente proposition de loi vise à éviter l'exclusion bancaire des particuliers ne bénéficiant que de revenus modestes et de leur permettre d'effectuer les opérations nécessaires à la vie quotidienne.

Hoewel de algemene reglementen van banken meestal bepalen in welke omstandigheden een rekening wordt afgesloten, kan men betreuren dat zij vaak strijdig zijn met de E.G.-richtlijn en met de Belgische wet betreffende de onrechtmatige bedingen.

In ons land werden reeds verschillende initiatieven genomen om de toegang tot een bankrekening voor iedereen te waarborgen of te verbeteren. Tot de initiatieven van de banksector behoren het opstellen van een gedragscode voor de Europese spaarbanken.

Die code bevat een aantal aanbevelingen over de manier waarop spaarbanken zich moeten gedragen ten opzichte van hun klanten. De code werd in juni 1996 door de spaarbanken van 21 Europese landen goedgekeurd.

Wat de politieke initiatieven betreft, wordt er in de studie van het *Centre coopératif de la consommation* op gewezen dat bij de bespreking van mijn wetsvoorstel over de verplichting voor de banken en de kredietinstellingen om bepaalde informatie mee te delen aan de klanten, de heer Viseur een amendement heeft ingediend dat een grotere bescherming van de consument beoogde. Het amendement werd evenwel niet aangenomen.

Ook de economische zwakkeren moeten over een rekening bij een financiële instelling kunnen beschikken. De uitsluiting door de banken is vandaag een nieuwe vorm van onaanvaardbare sociale uitsluiting, te meer daar een aantal tweedetranginstellingen de gelegenheid te baat nemen om misbruik te maken van mensen die de grote banken als klant geweigerd hebben.

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op *La Charte des services bancaires de base*, dat in Frankrijk sedert 1992 bestaat. Die tekst is opgesteld door het *Comité des usagers* van de *Conseil national du crédit* en is bedoeld om de consumenten te beschermen. Het werd achtereenvolgens goedgekeurd door de *Association française des banques* en door de *Association française des établissements de crédit*. Die tekst is tevens een gedragscode: hij geeft aan wat de banken kunnen en niet kunnen en geeft ook een precieze definitie van de minimumdienstverlening aan rekeninghouders.

Het is de bedoeling onaanvaardbare toestanden te voorkomen zoals in de Verenigde Staten, waar men het aantal personen die geen bankrekening kunnen openen op 20 pct. schat.

Dit wetsvoorstel heeft tot doel te voorkomen dat personen met een bescheiden inkomen door de banken worden uitgesloten en hen in staat te stellen de verrichtingen te doen die in het dagelijks leven noodzakelijk zijn.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article permet à toute personne majeure de jouir d'un service bancaire de base quel que soit son revenu.

Article 3

Cet article définit le service de base.

Article 4

L'article 4 détermine les modalités à suivre lorsqu'un établissement de crédit décide de clôturer un compte.

Francis POTY.

*
* *

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Dit artikel geeft elke meerderjarige recht op de basisdienstverlening van banken, ongeacht zijn inkomen.

Artikel 3

Dit artikel definieert de basisdienstverlening.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt de regels die moeten worden nageleefd wanneer een kredietinstelling besluit een rekening af te sluiten.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Tout établissement de crédit qui offre des comptes courants aux consommateurs doit fournir un service de base à toute personne physique majeure qui y domicile un revenu périodique.

Le refus de fournir un service bancaire de base et la décision d'y mettre fin ne peuvent pas être fondés sur des critères relatifs au montant de ce revenu.

Art. 3

Le service bancaire de base comprend l'ouverture d'un compte courant sans facilité de caisse, l'usage des services des virements, des domiciliations et des ordres permanents ainsi que l'accès, via une carte de débit, aux distributeurs de billets de banques.

Art. 4

En cas de fermeture d'un compte, l'établissement de crédit est tenu de motiver sa décision par écrit au client et de l'inviter à une entrevue au cours de laquelle ils débattront des motifs invoqués pour la rupture.

Avant de clôturer le compte, l'établissement de crédit est tenu de respecter un délai de 30 jours. Ce délai prend cours à la date de l'entrevue.

Francis POTY.
Nadia MERCHIERS.
Jacques SANTKIN.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Een kredietinstelling die de consument zichtrekeningen aanbiedt, moet basisdiensten verlenen aan elke meerderjarige natuurlijke persoon die bij haar een periodiek inkomen domicilieert.

De weigering om dergelijke basisdiensten te verlenen en de beslissing om daaraan een einde te maken mogen niet steunen op criteria die verband houden met het bedrag van dit inkomen.

Art. 3

De basisdiensten die de bank verleent omvatten het openen van een zichtrekening zonder kredietlijn, het gebruik van overschrijvingen, domiciliëringen en permanente opdrachten alsook de toegang, via een debitkaart, tot de geldautomaten.

Art. 4

Wanneer een rekening wordt afgesloten, moet de kredietinstelling haar beslissing schriftelijk motiveren en de klant uitnodigen voor een onderhoud tijdens hetwelk de redenen van de afsluiting worden besproken.

Alvorens de rekening af te sluiten moet de kredietinstelling een termijn van 30 dagen in acht nemen. Die termijn gaat in op de dag van het onderhoud.