

Numéro du rôle : 364

Arrêt n° 10/93
du 11 février 1993

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de la loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit, introduit par la s.c. Antwerps Beroepskrediet.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents F. Debaedts et D. André, et des juges K. Blanckaert, L.P. Suetens, M. Melchior, L. François et Y. de Wasseige, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président F. Debaedts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête du 8 janvier 1992, la société coopérative Antwerps Beroepskrediet a introduit un recours en annulation de l'article 90 et des dispositions qui en sont indissociables, en particulier de l'article 76, alinéa 10, de la loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit.

II. Procédure

Par ordonnance du 9 janvier 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 24 janvier 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 25 janvier 1992.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire le 9 mars 1992.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste du 18 mars 1992.

La requérante a introduit un mémoire en réponse le 17 avril 1992.

Par ordonnances des 18 juin et 8 décembre 1992, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 8 janvier et 8 juillet 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 29 octobre 1992, la Cour, sous la présidence du juge F. Debaedts pour cause d'empêchement légitime du président J. Delva, a invité la Caisse nationale de crédit professionnel, à titre de mesure d'investigation, à communiquer à la Cour quels organismes autres que les associations de crédit visées à l'article 8, § 1er, des anciens statuts ont été agréés par la C.N.C.P. et, le cas échéant, sous quelles conditions ces agréments ont été réalisés.

Cette ordonnance a été notifiée à la Caisse nationale de crédit professionnel et aux parties par lettres recommandées à la poste du 30 octobre 1992.

La Caisse nationale de crédit professionnel a répondu à la question précitée par lettre recommandée à la poste du 12 novembre 1992.

Par ordonnance du 18 novembre 1992, le juge faisant fonction de président F. Debaedts - considérant que le président J. Wathelet était légitimement empêché et vu la proximité de sa cessation de fonction et son remplacement par le juge D. André conformément à l'article 56, alinéa 4, *in fine*, de la loi organique - a complété le siège par le juge Y. de Wasseige.

Par ordonnance du 18 novembre 1992, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 15 décembre 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 19 novembre 1992.

A l'audience du 15 décembre 1992 :

- ont comparu :

. Me E. Van Camp, avocat du barreau d'Anvers, pour la requérante;

. Me E. Dierickx, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs K. Blanckaert et M. Melchior ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

Les dispositions entreprises font partie du livre Ier de la loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit, publiée au *Moniteur belge* du 9 juillet 1991. Un errata est paru au *Moniteur belge* du 13 juillet 1991.

Le livre Ier de la loi précitée comporte un ensemble de mesures transformant les établissements publics de crédit en sociétés anonymes de droit public, regroupées en deux pôles. D'une part, est constituée la C.G.E.R.- Holding avec comme filiales la C.G.E.R.-Banque, la C.G.E.R.-Assurances, la Caisse nationale de crédit professionnel (C.N.C.P.) et l'Institut national de crédit agricole (I.N.C.A.) (titre Ier). D'autre part, conformément au titre II, le Crédit communal-Holding peut être constitué avec le Crédit communal-Banque, la Société nationale de crédit à l'industrie (S.N.C.I.) et l'Office central de crédit hypothécaire (O.C.C.H.).

Les dispositions attaquées portent sur le rapport existant entre la Caisse nationale de crédit professionnel transformée et les associations de crédit qu'elle agréé.

Aux termes de l'article 72, alinéa 1er, de la loi entreprise, la C.N.C.P. et les associations de crédit agréées par elle, aux conditions prévues aux articles 90 et suivants, sont chargées, avec la collaboration des autres établissements et entreprises de crédit et de garantie agréés conformément à l'article 91, de favoriser et de développer le crédit professionnel.

L'article 72, alinéa 2, de la loi précitée définit comme relevant du crédit professionnel toute opération de crédit destinée à faciliter l'exercice, par une personne physique, d'une profession ou l'exploitation, par une personne morale, d'un commerce, d'une industrie ou d'une activité professionnelle relevant des classes

moyennes, sans qu'il soit requis que le demandeur de crédit ait la qualité de commerçant telle qu'elle est définie par le titre Ier du livre Ier du Code de commerce.

Le premier alinéa de l'article 76 énonce que la C.N.C.P. a pour objet de dispenser le crédit professionnel, notamment à l'intermédiaire d'associations ou établissements agréés par elle, et de prêter tous autres services de nature bancaire autorisés à la date d'entrée en vigueur de la loi. Les crédits et services peuvent également être dispensés aux personnes susmentionnées à des fins non professionnelles.

Les alinéas suivants de l'article 76 décrivent les autres activités que peut exercer la C.N.C.P. ainsi que les conditions à remplir à cet égard.

Le dixième alinéa de l'article 76, qui constitue l'objet du recours conjointement avec l'article 90, énonce que la Caisse nationale assure l'orientation, la coordination et le contrôle de la gestion des associations de crédit agréées conformément à l'article 90.

L'article 90 attaqué définit l'objectif des associations de crédit agréées comme étant d'accorder, directement ou indirectement, des crédits professionnels par l'intermédiaire de la C.N.C.P. Les associations de crédit agréées sont habilitées à accomplir toutes les opérations que la C.N.C.P. peut effectuer, conformément à l'article 76 précité, au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

En outre, les associations de crédit agréées peuvent poser les actes déterminés par le conseil d'administration de la C.N.C.P. dans un règlement d'agrément et de contrôle sur la base des principes établis à l'alinéa 3, *littera* a), de l'article 90.

Ce règlement, qui doit être approuvé par le ministre des Finances et celui des Classes moyennes, doit également fixer les principes relatifs à toute une série de conditions que doivent remplir les associations de crédit agréées et qui sont mentionnées à l'article 90, alinéa 3, *litterae* b) à j). La partie requérante dénonce en particulier l'interdiction du *littera* g) de renoncer directement ou indirectement à l'agrément.

L'article 91 de la loi du 17 juin 1991 permet à la C.N.C.P. d'agréer également certains organismes autres que les associations de crédit visées à l'article 90, conformément aux conditions et à la procédure à fixer par arrêté royal.

IV. *En droit*

- A -

L'argumentation des parties

A.1.1. Dans un moyen unique, la partie requérante invoque la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution.

L'Antwerps Beroepskrediet attire l'attention sur sa qualité d'association de crédit agréée et se plaint de ce que les dispositions de l'article 90 de la loi du 17 juin 1991 limitent par trop à la fois son terrain d'activité et ses compétences et libertés en vertu du droit des sociétés. Ce faisant, la partie requérante serait discriminée par rapport aux autres institutions publiques de crédit et sociétés de droit privé qui ont pour objet social l'octroi de crédit et/ou des opérations bancaires, et en particulier, par rapport aux banques qui,

conformément à l'article 8, § 2, des anciens statuts, sont agréées par la Caisse nationale de crédit professionnel.

A.1.2. La partie requérante reconnaît qu'en ayant en vue l'octroi de crédit et le financement de petites entreprises, d'indépendants et de professions libérales, les pouvoirs publics peuvent soumettre à des conditions strictes un établissement public de crédit créé spécifiquement à cette fin. L'imposition de conditions équivalentes à des sociétés de droit privé en raison de leur simple collaboration avec l'établissement public de crédit est toutefois inadéquate pour réaliser cet objectif, estime l'Antwerps Beroepskrediet.

L'Antwerps Beroepskrediet rappelle que, dans le passé, les pouvoirs publics avaient déjà admis que le but fixé pouvait également être atteint grâce à une collaboration entre la Caisse nationale de crédit professionnel et les organismes agréés sur la base de l'article 8, § 2, des statuts, qui offrent également d'autres services financiers que le crédit professionnel et qui n'étaient donc pas tenus de procéder à une spécialisation.

A.1.3. Pour la partie requérante, les restrictions ne peuvent se justifier du point de vue historique parce qu'elles ont été compensées par des avantages fiscaux et la garantie de l'Etat. Dès lors que ces facilités ont été supprimées, il n'existe plus de justification objective et raisonnable pour établir la distinction en question, précise l'Antwerps Beroepskrediet.

Certes, l'article 90, alinéa 3, a), attaqué, prévoit-il la possibilité de se déspecialiser, mais la partie requérante ne pourrait prendre des initiatives à cette fin; elle dépendrait au contraire des décisions adoptées par le conseil d'administration de la C.N.C.P. transformée, où l'Antwerps Beroepskrediet s'estime sous-représenté.

A.1.4. L'Antwerps Beroepskrediet déclare ensuite faire aussi l'objet d'une discrimination en ce qu'il se trouve dans une position concurrentielle déloyale par rapport aux établissements de crédit qui peuvent se déspecialiser. Les conditions de la concurrence seraient d'autant plus perturbées que la partie requérante acquiert également le statut bancaire dans le cadre de l'harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit et est également soumise au contrôle plus sévère de la Commission bancaire et financière.

A.1.5. A l'estime de l'Antwerps Beroepskrediet, le traitement inégal réside également dans le fait que l'objectif des pouvoirs publics est poursuivi par des mesures qui portent gravement atteinte à la liberté de commerce et d'association.

La partie requérante souligne à cet égard que l'article 90, alinéa 3, *littera g*), interdit aux associations de crédit agréées de renoncer directement ou indirectement à leur agrément. L'Antwerps Beroepskrediet précise qu'il était déjà agréé lorsque l'interdiction a été instaurée par l'arrêté-loi du 23 décembre 1946. Selon la partie requérante, le maintien de cette mesure ne se justifie pas et peut être sanctionné par la Cour d'arbitrage pour cause de contradiction avec les articles 6 et 6bis.

Pour la partie requérante, d'autres dispositions des *litterae b*) à *j*) de l'article 90, alinéa 3, comportent également des mesures discriminatoires, incompatibles avec la liberté d'association.

A.1.6. L'Antwerps Beroepskrediet affirme en outre être discriminé en ce que les dispositions attaquées violent le principe fondamental de sécurité juridique. La partie requérante soutient que les principes auxquels le futur règlement doit répondre sont définis de manière trop vague et que la loi laisse trop de liberté à la C.N.C.P. pour ce qui est de fixer les normes d'agrément sur le plan du contenu. D'autant plus, ajoute l'Antwerps Beroepskrediet, que la C.N.C.P. devient une filiale de la C.G.E.R.-Holding, dont les autres filiales sont elles-mêmes concurrentes de la partie requérante.

A.1.7. La partie requérante déclare, par ailleurs, être traitée de manière inégale en ce sens qu'en tant qu'association de crédit déjà agréée, elle est contrainte, en contradiction avec la liberté d'association, de continuer à collaborer avec un établissement public de crédit, cependant que d'autres associations de crédit peuvent décider librement d'adhérer ou non au réseau des associations de crédit agréées.

A.1.8. L'Antwerps Beroepskrediet observe enfin que le dixième alinéa de l'article 76 de la loi du 17 juin 1991 confie à la nouvelle société anonyme de droit public Caisse nationale de crédit professionnel l'orientation, la coordination et le contrôle de la gestion des associations de crédit agréées conformément à l'article 90 de la même loi.

En tant que cette disposition habilite la C.N.C.P. à contrôler le respect, par les associations de crédit agréées, des dispositions de l'article 90 attaqué, l'Antwerps Beroepskrediet en demande l'annulation pour cause de connexité indissociable avec l'article 90.

A.2.1. Le Conseil des ministres a introduit un mémoire le 9 mars 1992.

A l'estime du Conseil des ministres, la partie requérante décrit indûment la loi du 17 juin 1991 comme étant un fait totalement nouveau et isolé qui instaurerait subitement des restrictions.

Pour le Conseil des ministres, il faut au contraire tenir compte d'une évolution qui se poursuit depuis longtemps déjà : dès le début du XIX^{ème} siècle, il s'était avéré que le crédit professionnel était indispensable, mais que les organismes privés qui offraient ce crédit étaient peu rentables. La loi du 11 mai 1929 a dès lors créé une Caisse centrale du petit crédit professionnel en vue de soutenir les associations de crédit nées de l'initiative privée. Des normes ultérieures y ont certes apporté des modifications structurelles, mais l'objectif que se proposait la loi du 11 mai 1929 et ses cinq principes de fonctionnement sont restés les mêmes, précise le Conseil des ministres, à savoir :

- 1° la création d'un service public à finalité sociale;
- 2° la stabilité financière des organismes qui y participent;
- 3° l'utilisation de moyens financiers pour la réalisation et le développement du crédit aux classes moyennes;
- 4° la solidarité entre les sociétés qui y participent;
- 4° la tutelle de la Caisse centrale sur la gestion et le fonctionnement des sociétés.

A.2.2. Le Conseil des ministres affirme que l'agrément et le contrôle des associations de crédit ainsi que la fixation de directives sont des conditions indispensables pour pouvoir réaliser l'objectif de la Caisse nationale de crédit professionnel. Les associations de crédit agréées peuvent difficilement être considérées comme des organismes de pur droit privé, puisqu'elles sont organisées suivant les principes fixés dans des lois, des arrêtés d'exécution et des directives de la C.N.C.P.

L'auteur du mémoire observe que l'objectif de la loi du 17 juin 1991 est de donner une position concurrentielle optimale aux établissements publics de crédit et qu'il s'impose à cet effet d'harmoniser les conditions de fonctionnement et de concurrence des établissements publics de crédit et des établissements financiers privés. Cette législation n'a toutefois pas pour objectif de réaliser une équivalence totale entre les établissements de crédit publics et privés, *a fortiori* entre les associations de crédit agréées et les établissements de crédit privés.

Toujours selon le Conseil des ministres, la loi du 17 juin 1991 n'a fait qu'apporter des modifications structurelles, sans porter préjudice à la solidarité entre la C.N.C.P. et les établissements de crédit agréés. Les principes qui étaient déjà appliqués ont simplement été actualisés à la suite de la restructuration.

A.2.3. En ce qui concerne la sous-représentation, dénoncée par la partie requérante, au sein du conseil d'administration de la C.N.C.P., le Conseil des ministres fait valoir que la moitié des mandats électifs est réservée, à titre de mesure transitoire, aux associations de crédit agréées, même avant que celles-ci aient pris effectivement une participation.

A.2.4. Pour ce qui concerne l'objection formulée par la partie requérante à l'égard du contrôle complémentaire exercé par la Commission bancaire et financière, le Conseil des ministres répond que ce fait ne peut avoir d'effet discriminatoire puisque ladite Commission analyse chaque opération de manière objective quant à son degré de risque, indépendamment de la nature de l'établissement à contrôler.

A.2.5. Le Conseil des ministres rappelle enfin que les articles 6 et *6bis* de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes, pour autant que cette différence soit susceptible de justification.

Selon le Conseil des ministres, le mémoire expose de manière concluante pourquoi les établissements de crédit sont soumis à un agrément, à un contrôle et à des conditions spécifiques.

Le Conseil des ministres demande dès lors que le recours en annulation soit rejeté.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse du 17 avril 1992, la partie requérante déclare que l'exposé du Conseil des ministres concernant le contexte historique de la loi du 17 juin 1991 ne justifie pas le maintien de la discrimination.

Pour l'Antwerps Beroepskrediet, le Conseil des ministres reste en défaut de démontrer que le traitement inégal était nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi; il est au contraire établi que la collaboration visée entre la C.G.E.R.-Holding, la C.N.C.P. et les associations de crédit agréées pouvait également être réalisée au moyen de négociations contractuelles libres.

A.3.2. A l'estime de la partie requérante, le Conseil des ministres ne justifie pas davantage la distinction dénoncée entre, d'un côté, les associations de crédit qui, pour pouvoir être agréées, doivent être soumises au règlement qui sera établi par le conseil d'administration de la C.N.C.P. sur la base des principes vagues de l'article 90 entrepris et, d'un autre côté, les établissements financiers qui sont agréés, sans préjudice d'autres activités, sur la base de l'article 91 de la loi du 17 juin 1991, pour dispenser du crédit professionnel conformément aux conditions et à la procédure fixées par arrêté royal.

A.3.3. L'Antwerps Beroepskrediet répond ensuite à la thèse du Conseil des ministres selon laquelle les associations de crédit agréées ne peuvent plus être considérées comme des organismes de pur droit privé parce qu'elles sont organisées en vertu des principes fixés par des lois et des arrêtés ainsi que par des directives de la C.N.C.P.

A l'estime de la partie requérante, le Conseil des ministres néglige à cet égard que ces principes se sont imposés graduellement et qu'il n'a même pas été permis de s'y soustraire.

A.3.4. La partie requérante conclut que la loi du 17 juin 1991 n'est par conséquent pas une simple modification structurelle du système mais institue un traitement inégal et discriminatoire des associations de crédit agréées comme l'Antwerps Beroepskrediet, lesquelles ne peuvent se déspecialiser, demeurent livrées au carcan des conditions d'agrément et sont privées de la liberté d'association du droit privé sans pouvoir renoncer à l'agrément.

- B -

B.1.1. Selon les travaux préparatoires, le législateur, en adoptant la loi du 17 juin 1991, visait à réaliser la restructuration des institutions publiques de crédit dans la perspective de l'intensification de la concurrence internationale (livre Ier de la loi). Simultanément, des mesures étaient prises, notamment en considération d'obligations découlant du droit communautaire européen, aux fins de poursuivre l'harmonisation des règles relatives au contrôle et au fonctionnement des établissements publics et privés de crédit (livre II de la loi).

B.1.2. En vue du premier objectif susdit, la Caisse nationale de crédit professionnel (C.N.C.P.) - dont relève la requérante en tant qu'association de crédit agréée - a été transformée en société anonyme de droit public et ancrée en qualité de filiale dans la C.G.E.R.-Holding de droit public, en même temps que la C.G.E.R.-Banque, la C.G.E.R.-Assurances et l'Institut national de crédit agricole (I.N.C.A.).

En ce qui concerne la C.G.E.R.-Holding et ses filiales, le législateur crée la possibilité d'une plus grande autonomie en matière de gestion et d'acquisition de moyens ainsi que d'une diversification de leurs activités (désécialisation) et d'une rationalisation. Les filiales spécialisées - comme la C.N.C.P. -peuvent continuer à remplir au sein de la structure de coordination les fonctions particulières d'intérêt économique et social qui leur sont confiées par la loi ou en vertu de celle-ci.

B.1.3. En vue du deuxième objectif général de la loi, les établissements publics de crédit sont en principe soumis aux règles applicables aux dispensateurs de crédit privés, en particulier pour ce qui est du contrôle de la solidité des établissements qui octroient des crédits (contrôle prudentiel), de la composition de l'avoir propre et de la protection des épargnants.

B.1.4. Pour ce qui concerne plus spécifiquement le crédit professionnel, le législateur confirme le système de collaboration, qui est le résultat d'une évolution historique, entre, d'une part, un réseau développé au niveau local d'établissements privés de crédit spécialisés dans l'octroi de crédit à des indépendants, à de petites ou moyennes entreprises ainsi qu'à des titulaires de professions libérales et, d'autre part, un établissement central de droit public, créé en vue de soutenir l'activité jugée socialement indispensable des organismes de crédit professionnel.

Le législateur a garanti tant à la C.N.C.P. transformée qu'aux associations de crédit agréées par celle-ci qu'elles pourront poursuivre les activités qu'elles pouvaient exercer à la date de l'entrée en vigueur de la loi, afin qu'elles soient en mesure de continuer leur mission spécifique au sein des nouvelles structures.

Il est également précisé que, même à des fins non professionnelles, la C.N.C.P. et les associations de crédit agréées peuvent dispenser des crédits et fournir des services aux catégories de destinataires visées à l'article 72 de la loi (articles 76, alinéa 1er, et 90, alinéa 3, a), 1°, de la loi du 17 juin 1991).

Conformément à la tendance générale à la déspecialisation et à l'extension à d'autres branches d'activités, le législateur a, en outre, habilité la C.N.C.P. à exercer d'autres activités bancaires en dehors de ses tâches spécifiques, et ce également à l'égard de tiers ne faisant pas partie des catégories de destinataires visées à l'article 72 de la loi. Pour éviter d'affecter la solvabilité de l'établissement et, le cas échéant, de porter atteinte à la rentabilité de l'ensemble du groupe, ces activités complémentaires à l'égard de tiers peuvent toutefois être soumises à des « règles objectives et contrôlables » en matière de solvabilité et de rentabilité de certains services en particulier ou des activités dans leur ensemble (article 76, alinéas 2-4). Les mêmes principes doivent figurer dans le règlement d'agrément et de contrôle, conformément à l'article 90, alinéa 3, a), 2°-4°, attaqué, à l'égard des associations de crédit agréées.

B.2. Comme précédemment, l'agrément des associations de crédit ayant pour objet le crédit professionnel doit s'effectuer conformément à un règlement qui est fixé par le conseil d'administration de la C.N.C.P. et qui nécessite l'approbation du ministre des Finances et du ministre des Classes moyennes. Les principes à respecter à cet égard conformément à l'alinéa 3 de l'article 90 correspondent en grande partie, hormis quelques adaptations aux nouveaux objectifs, aux principes qui étaient déjà en vigueur auparavant pour la fixation du règlement d'agrément.

B.3. La partie requérante demande l'annulation de l'article 90 de la loi du 17 juin 1991 ainsi que des dispositions qui y sont indissolublement liées, spécialement l'article 76, alinéa 10. Ces dispositions violeraient les articles 6 et 6bis de la Constitution en ce qu'elles discriminaient les associations de crédit agréées par la Caisse nationale de crédit professionnel conformément à l'article 90, tant par rapport aux institutions publiques de crédit visées dans la loi attaquée que par rapport aux organismes de crédit de droit privé et, en particulier, les banques agréées par la C.N.C.P. en dehors des exigences de l'article 90.

B.4. Les objectifs du législateur définis *sub* B.1 ne sont pas qualifiés d'illégitimes en soi par la partie requérante, pas plus que le fait de soumettre un établissement public de crédit à des conditions rigoureuses.

La partie requérante se plaint de ce que les exigences spécifiques formulées en rapport avec les associations de crédit visées à l'article 90 de la loi du 17 juin 1991 vont à maints égards au delà de ce qui était nécessaire pour réaliser les objectifs poursuivis.

B.5. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6. En tant qu'il dénonce le fait que la partie requérante se voit privée du droit d'offrir l'ensemble de la gamme des opérations bancaires et financières, le moyen ne peut conduire à une

annulation.

Le législateur a réalisé un équilibre acceptable entre, d'une part, des mesures visant à maintenir le réseau d'organismes spécialisés dans le crédit professionnel et, d'autre part, des mesures inspirées par la tendance à la déspecialisation et à l'harmonisation des conditions de concurrence.

Les principes postulés à l'article 90 ne garantissent pas seulement que les associations de crédit agréées puissent poursuivre leurs activités spécialisées en collaboration avec la C.N.C.P. transformée, puisque, conformément à l'alinéa 3, *littera a*), de cet article, il leur est possible en outre d'étendre le domaine de leurs activités. Des règles « objectives et contrôlables » peuvent, il est vrai, être imposées à cet égard. Les travaux préparatoires de la loi du 17 juin 1991 justifient cette possibilité par la nécessité d'éviter de mettre en péril la solvabilité de la C.N.C.P. ou de porter atteinte à la rentabilité de l'ensemble du holding (Voy. *Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 1063/2, p. 124 et Chambre, 1990-1991, n° 1508/10, pp. 147 et 269).

Il existe sur ce point un rapport de proportionnalité suffisamment raisonnable entre les moyens utilisés et le but poursuivi.

B.7. N'est pas davantage disproportionnée au but de la loi du 17 juin 1991 l'obligation supplémentaire, pour les associations de crédit agréées, de se soumettre au contrôle prudentiel de la Commission bancaire et financière.

Loin de perturber les conditions d'une concurrence loyale - comme le soutient la partie requérante - l'obligation visée est de nature à réaliser, en conformité avec l'objectif du législateur, une plus grande uniformité dans le contrôle de la solidité des établissements de crédit tant publics que privés.

De même, les principes relatifs au système de protection des dépôts fixés par l'article 90, alinéa 3, *litterae* f) et j), présentent un rapport direct avec les objectifs définis *sub* B.1.3 et n'entraînent pas de charges disproportionnées pour les associations de crédit agréées au nombre desquelles figure la partie requérante.

B.8.1. Dans une troisième branche du moyen, l'Antwerps Beroepskrediet se plaint de ce que les dispositions de l'article 90, alinéa 3, *litterae* b), c), e), f), g), h) et j), méconnaissent la liberté de commerce ainsi que la liberté d'association garantie par l'article 20 de la Constitution.

Dans la dernière branche du moyen unique, étroitement liée à cette branche, la partie requérante dénonce le fait qu'elle se voit privée de la liberté de participer ou de continuer à participer au réseau des associations de crédit agréées.

B.8.2. A cet égard, il échet d'observer en premier lieu que la dispensation du crédit professionnel, branche dans laquelle sont spécialisées les associations de crédit agréées, n'est le monopole d'aucun organisme financier. L'agrément accordé en vertu de l'article 90 garantit aux associations de crédit qui ont pour objet spécifique le crédit professionnel la collaboration permanente de la C.N.C.P., en ce compris les avantages qui y sont liés, comme la certitude de principe que la C.N.C.P. endossera au taux d'escompte préalablement fixé les effets de commerce présentés au réescompte.

Les limitations de la liberté de commerce et d'industrie et de la liberté d'association constituent donc, sous ce rapport, des restrictions que les associations de crédit, faisant usage de leur liberté, acceptent en principe lorsqu'elles choisissent de se spécialiser dans

le crédit professionnel et de collaborer à cet effet de manière permanente avec la Caisse nationale de crédit professionnel, compte tenu des avantages que présente l'agrément.

B.8.3. En outre, la liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté illimitée. Dans de très nombreux cas, une loi ou un décret - que ce soit dans le secteur économique ou dans d'autres secteurs - limitera la liberté d'action des personnes ou des entreprises concernées et aura ainsi nécessairement une incidence sur la liberté de commerce et d'industrie. Le législateur ne violerait la liberté de commerce et d'industrie que s'il limitait cette liberté sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était manifestement disproportionnée avec le but poursuivi.

La liberté d'association garantie à l'article 20 de la Constitution n'empêche pas davantage que des organismes privés qui souhaitent collaborer étroitement avec un établissement de droit public soient soumis à des modalités de fonctionnement et de contrôle qui se justifient en raison de ce rapport particulier et notamment, en l'espèce, du recours à des moyens publics.

B.8.4. La partie requérante affirme, il est vrai, que les principes contenus aux *litterae* b), c), e), f), h) et j) de l'article 90, alinéa 3, imposent de lourdes obligations aux associations de crédit visées, mais elle reste en défaut de démontrer et l'on n'aperçoit pas que ces dispositions - compte tenu notamment de ce qui est observé *sub* B.8.2 et B.8.3 - affectent exagérément la liberté de commerce et d'industrie ainsi que la liberté d'association, alors que ces mesures présentent effectivement un rapport avec les objectifs du législateur définis *sub* B.1.

B.8.5. Aux termes de l'article 90, alinéa 3, *littera* g), il doit être prévu dans le règlement d'agrément et de contrôle que les associations de crédit agréées « ne peuvent renoncer directement ou indirectement à l'agrément ».

La partie requérante souligne que cette disposition a été instaurée par l'arrêté-loi du 23 décembre 1946, alors qu'elle était déjà active en tant qu'association de crédit professionnel avant même que la loi du 11 mai 1929 « portant création d'une Caisse centrale du petit crédit professionnel » ait consacré le principe d'une collaboration entre la caisse centrale et les associations de crédit qu'elle autorise.

Cette disposition était justifiée dans le rapport au Régent « par le fait que ces associations exercent une fonction d'intérêt public et qu'elles tirent profit, à ce titre, de l'appui financier et technique de l'organisme central bénéficiant lui-même des interventions financières directes et indirectes de l'Etat et d'avantages fiscaux » (*Moniteur belge* du 1er janvier 1947).

La Cour constate que les articles 213 et 249 de la loi du 17 juin 1991 abrogent ou suppriment progressivement certains des avantages essentiels qui étaient liés à l'agrément pour les associations de crédit agréées; il en est ainsi du régime fiscal particulier de l'article 127, 2°, du Code des impôts sur les revenus (article 216 du C.I.R. 1992) et de la garantie de l'Etat.

La disposition attaquée de l'article 90, alinéa 3, *littera g*), reprend donc l'interdiction absolue et générale de renoncer à l'agrément, mais la seule justification qui subsiste est que les associations de crédit agréées « exercent une fonction d'intérêt public ».

Si le législateur peut valablement estimer que la « fonction d'intérêt public » exercée par les associations de crédit agréées exige que la renonciation à l'agrément entraîne la perte des avantages retirés de cet agrément et soit soumise, notamment dans un souci de stabilité et de continuité, à certaines conditions -relatives, par exemple, aux actions et parts conférant le droit de vote détenues dans le capital social de la C.N.C.P. par une association de crédit agréée -, encore est-il que la disposition de l'article 90, alinéa 3, *littera g*), telle qu'elle est formulée, comporte une interdiction générale et

absolue, pour les susdites associations de crédit agréées, de renoncer directement ou indirectement à leur agrément.

L'article 90, alinéa 3, *littera g*), porte atteinte de manière excessive à la liberté des susdites associations de crédit agréées en raison du caractère absolu de l'interdiction prescrite à leur égard, et alors qu'il n'est pas démontré que cette prohibition absolue soit nécessaire pour atteindre le but poursuivi par le législateur. La différence de traitement ainsi faite entre les établissements de crédit ne se trouve pas dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but poursuivi par le législateur.

L'article 90, alinéa 3, *littera g*), viole dès lors les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination en tant qu'il interdit de manière générale et absolue aux associations de crédit agréées par la C.N.C.P. de renoncer à l'agrément.

B.9.1. Dans une quatrième branche du moyen, la partie requérante ajoute qu'elle est traitée de manière inégale et discriminatoire étant donné que les dispositions violent le principe fondamental de sécurité juridique.

L'Antwerps Beroepskrediet précise que « l'assujettissement, rendu obligatoire par l'article attaqué, à un règlement futur, alors même que la requérante n'est pas habilitée à renoncer à son agrément comme développé ci-dessus (article 90, g)) emporte l'assujettissement à un droit imprévisible, la requérante ne pouvant pas prévoir raisonnablement, en sa qualité de justiciable, quelle sera la teneur des normes futures, auxquelles elle est et sera soumise ».

B.9.2. La Cour observe que la disposition attaquée se borne à énoncer des principes et confie au conseil d'administration de la C.N.C.P. la fixation concrète des conditions d'agrément et des règles à respecter en matière de contrôle de l'octroi de crédits, sans préjudice de l'exigence d'approbation du règlement d'agrément et de contrôle par le ministre des Finances et le ministre des Classes moyennes.

Il n'appartient à la Cour ni de censurer la manière dont les agréments et le contrôle se sont déroulés dans le passé ni de présumer de la manière dont le conseil d'administration de la C.N.C.P. exécutera l'article 90 attaqué. La disposition légale ne peut cependant être interprétée comme

permettant, lors de sa mise en oeuvre, un traitement d'organismes agréés ou sollicitant un agrément qui serait contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination. C'est au juge administratif qu'il appartient de statuer sur une demande d'annulation de la décision du ministre des Finances ou du ministre des Classes moyennes qui approuverait un règlement d'agrément et de contrôle comprenant des distinctions entre des catégories comparables de personnes ou d'organismes qui, compte tenu du but et des effets de la mesure contestée, s'avèrent n'être ni objectives ni raisonnablement justifiées.

B.9.3. La Cour n'est compétente qu'à l'égard de la distinction que le législateur a lui-même établie en fixant les principes auxquels doit satisfaire le règlement d'agrément et de contrôle.

Selon le principe fondamental de la sécurité juridique, le législateur ne peut porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit à se trouver en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

En tant que la loi énonce elle-même les principes qui doivent être respectés, les associations de crédit professionnel peuvent établir clairement, au moment de la demande d'agrément, quels seront les effets d'un agrément. La quatrième branche du moyen n'est pas fondée.

B.10.1. La partie requérante ne s'estime pas seulement discriminée vis-à-vis des établissements de crédit de droit public et de droit privé en général. Elle se plaint également, en particulier, d'un traitement inégal par rapport aux « banques agréées (en application de l'article 8, § 2, des statuts coordonnés de la C.N.C.P.) ».

B.10.2. Le moyen peut être interprété comme invoquant une discrimination entre, d'une part, les associations de crédit qui sont agréées par la C.N.C.P. en vertu du règlement d'agrément et de contrôle à établir conformément à l'article 90 de la loi du 17 juin 1991 et, d'autre part, les autres établissements de crédit, en l'occurrence les banques, qui seraient agréés sur la base de l'article 91 de la loi précitée.

B.10.3. L'article 91 de la loi du 17 juin 1991 dispose :

« La société peut agréer des établissements de crédit autres que les associations de crédit agréées ainsi que d'autres entreprises financières :

1° à l'intervention desquels elle accorde des crédits professionnels au sens de l'article 72, alinéa 2;

2° qui garantissent les crédits de notoriété accordés par elle ou par les associations de crédit agréées;

3° qui assurent le service financier de ses clients et le contrôle de ses débiteurs.

Elle peut également agréer des sociétés commerciales locales et des fédérations de sociétés locales de crédit à l'outillage artisanal.

Le Roi règle les conditions et la procédure d'agrément ainsi que celles de la suspension ou de la révocation de celui-ci. »

L'article 91 reprend en grande partie la réglementation contenue à l'article 8, §§ 2 à 4, des statuts de l'ancienne Caisse nationale de crédit professionnel.

L'alinéa 1er, 1°, de l'article 91 permet à la C.N.C.P. de fournir indirectement du crédit professionnel par le biais d'établissements de crédit et d'entreprises financières remplissant les conditions fixées par le Roi.

Les conditions d'agrément que doit fixer le Roi sur la base de l'article 91 ne seront pas nécessairement les mêmes que les conditions d'agrément qui seront fixées par le conseil d'administration de la C.N.C.P. conformément aux principes établis par l'article

90, même si, en vertu de l'article 90, le règlement d'agrément et de contrôle nécessite l'approbation du ministre des Finances et du ministre des Classes moyennes.

B.10.4. Il n'appartient à la Cour ni de censurer la manière dont les agréments se sont déroulés dans le passé ni de présumer de la manière dont il sera donné exécution à l'article 91. La disposition légale ne peut cependant être interprétée comme permettant, lors de sa mise en oeuvre, un traitement d'organismes agréés ou sollicitant un agrément qui serait contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination. C'est au juge administratif qu'il appartient de statuer sur une demande d'annulation du règlement relatif aux conditions et à la procédure d'agrément au cas où celui-ci méconnaîtrait les principes précités.

B.11. Il résulte de ce qui précède que le moyen dirigé contre l'article 90 de la loi du 17 juin 1991 n'est fondé qu'en tant qu'il concerne l'alinéa 3, *littera g*).

Il n'y a pas lieu d'annuler d'autres dispositions par voie de conséquence.

Maintien des effets de la disposition annulée

B.12. Afin de permettre aux autorités compétentes de prévoir les modalités de renonciation à l'agrément, la Cour maintient les effets de la disposition annulée jusqu'à ce que ces modalités soient fixées et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1993.

Par ces motifs,

La Cour

annule le *littera* g) figurant à l'alinéa 3 de l'article 90 de la loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit;

maintient les effets de la disposition annulée jusqu'à la fixation, par les autorités compétentes, des modalités de renonciation à l'agrément et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1993;

rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 11 février 1993, par le siège précité dans lequel le juge L.P. Suetens, légitimement empêché, a été remplacé pour le présent prononcé par le juge H. Boel.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms,

F. Debaedts