

Numéro du rôle : 1955
Arrêt n° 110/2001 du 20 septembre 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 110*bis*, § 2, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, inséré par l'article 4 de la loi du 23 décembre 1994 relative aux systèmes de protection des dépôts auprès des établissements de crédit, et modifié par l'article 20 de la loi du 17 décembre 1998 créant un Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant les systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée du président M. Melchior, des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot et L. Lavrysen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président émérite H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 12 avril 2000 en cause de V. Van Kampen et autres contre le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 20 avril 2000, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4 de la loi du 23 décembre 1994 [relative aux systèmes de protection des dépôts auprès des établissements de crédit] (*Moniteur belge* du 13 janvier 1995; errata, *Moniteur belge* du 24 février 1995), en tant qu'il prévoit uniquement une protection pour les dépôts, bons de caisse, obligations et autres titres bancaires de créances, libellés en francs belges, en écus ou en devises d'Etats membres de l'Union européenne, et exclut les autres devises de cette protection des dépôts, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

V. Van Kampen et autres ont demandé l'intervention de l'Institut de réescompte et de garantie pour les dépôts en dollars américains qu'ils ont perdus suite à la faillite d'une banque. La demande a été rejetée parce que seuls les dépôts libellés en écus ou dans une devise d'un Etat membre de l'Union européenne bénéficient du système de protection.

Le 4 juin 1997, les intéressés ont cité l'Institut de réescompte et de garantie devant le Tribunal de première instance de Bruxelles. Ils ont fait valoir à l'appui de leur demande que l'article 4 de la loi du 23 décembre 1994 relative aux systèmes de protection des dépôts auprès des établissements de crédit a instauré une discrimination en limitant la garantie prévue aux dépôts effectués dans certaines devises. Ils ont demandé au juge de poser à la Cour une question préjudicielle sur ce point.

En vertu de l'article 30 de la loi du 17 décembre 1998 créant un Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant les systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers, l'Institut de réescompte et de garantie a été supprimé. Sa mission et ses droits et obligations relatifs aux systèmes de protection des dépôts ont été transférés au Fonds de protection institué par l'article 3 de la même loi. Le 26 juillet 1999, le Fonds de protection a demandé au juge de pouvoir reprendre l'instance en lieu et place de l'Institut de réescompte et de garantie.

Par jugement interlocutoire du 12 avril 2000, le juge a accédé à cette demande et, avant de continuer à dire droit, a posé la question préjudicielle citée plus haut.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 20 avril 2000, 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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 juin 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- V. Van Kampen, G. Shamir, G. Vets, M. D'Hondt et E. Goldberg, ayant élu domicile à 2000 Anvers, Amerikalei 73, par lettre recommandée à la poste le 7 juillet 2000;

- le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers, ayant son siège à 1000 Bruxelles, boulevard de Berlaimont 14, et le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 10 juillet 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 août 2000.

Le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et le Conseil des ministres ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 18 septembre 2000.

Par ordonnances des 28 septembre 2000 et 29 mars 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 20 avril 2001 et 20 octobre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 février 2001, la Cour a complété le siège par le juge L. Lavrysen.

Par ordonnance du 24 avril 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 mai 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 25 avril 2001.

A l'audience publique du 16 mai 2001 :

- ont comparu :

. Me W. Slosse *loco* Me M. Huybrechts, avocats au barreau d'Anvers, pour V. Van Kampen et autres;

. Me A. Bruyneel et Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1. Le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers (ci-après « le Fonds de protection »), le Conseil des ministres, de même que V. Van Kampen et autres dressent tout d'abord un aperçu du système de protection des dépôts tel qu'il figure dans la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

Il en ressort que ce système consiste pour l'essentiel en ce que l'épargnant a droit à une indemnité en cas de défaillance de l'établissement de crédit, que cette indemnité est limitée à 15.000 euros par épargnant et que seuls les dépôts libellés en euros ou dans une devise d'un Etat membre de l'Union européenne donnent droit à une indemnité.

Il ressort également des exposés que le système a été instauré en vue de transposer la directive 94/19/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts. Cette directive oblige les Etats membres à instaurer et à reconnaître officiellement un ou plusieurs systèmes de garantie des dépôts mais permet que cette garantie ne s'applique pas à certains déposants ou dépôts, tels les dépôts libellés dans d'autres devises que celles des Etats membres ou que l'euro.

A.2. Toutes les parties conviennent que les exceptions autorisées par la directive reflètent le souci de protéger les petits épargnants contre le coût social d'une faillite bancaire. L'exclusion des personnes qui n'ont pas besoin de protection accroît en outre la capacité financière, la crédibilité et donc l'efficacité du système de protection. Il n'est donc pas contesté que l'objectif de la distinction est légitime et licite.

Il n'est pas non plus contesté que la différence de traitement repose sur un critère objectif de distinction et vise deux catégories comparables d'épargnants, dont l'une a épargné en euros ou dans une devise d'un Etat membre de l'Union européenne et l'autre dans une autre devise.

Les vues des parties concernées divergent toutefois en ce qui concerne la pertinence de la distinction (A.4). Le Fonds de protection et le Conseil des ministres contestent en outre, au préalable, la compétence de la Cour pour se prononcer sur la différence de traitement (A.3).

A.3.1. Ces dernières parties soulignent que le législateur européen a explicitement autorisé les Etats membres à exclure de l'indemnisation les dépôts effectués dans d'autres devises que celles des Etats membres ou que l'euro. Si la Cour contrôlait cette exclusion au regard du principe constitutionnel d'égalité, ceci impliquerait nécessairement un contrôle de la dérogation prévue par la directive. Compte tenu de la prééminence du droit communautaire sur le droit national, en ce compris la Constitution, le Fonds de protection et le Conseil des ministres considèrent que la Cour n'est pas compétente pour apprécier la constitutionnalité de la directive. Ils invoquent, à l'appui de leur thèse, la jurisprudence de la Cour de justice et du Conseil d'Etat.

Le Fonds de protection et le Conseil des ministres estiment que la jurisprudence de la Cour, dans laquelle celle-ci s'est déclarée compétente pour vérifier, via le contrôle d'une loi d'approbation, la conformité d'un traité international à la Constitution, n'enlève rien à la primauté du droit européen sur la Constitution. Compte tenu de son caractère supranational, le droit européen ne saurait en effet être assimilé à un traité international ou à une réglementation internationale.

A.3.2. Selon V. Van Kampen et autres, la circonstance qu'une disposition législative constitue la mise en œuvre d'une directive européenne n'a pas pour effet que cette disposition ne puisse pas contenir une violation du principe constitutionnel d'égalité. Ils renvoient sur ce point à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de la Cour de justice. La possibilité laissée par la directive d'exclure de toute protection certains déposants ne peut être utilisée pour créer, dans la législation belge, une distinction discriminatoire.

Ces parties soulignent qu'une directive est seulement contraignante quant au résultat à atteindre, les instances nationales conservant le pouvoir de choisir les moyens permettant d'aboutir à ce résultat. En jugeant que le législateur doit offrir à l'épargnant, en cas de faillite bancaire, une protection qui soit conforme au

principe d'égalité, la Cour d'arbitrage n'obligerait pas les autorités belges à violer la réglementation européenne. Une protection plus étendue n'est pas interdite par la directive.

A.4.1. Selon V. Van Kampen et autres, le critère de distinction ne serait pas pertinent pour atteindre l'objectif visé. L'épargne libellée dans une devise non européenne peut en effet être aussi celle de petits épargnants. Les intéressés font valoir que le dollar est la devise courante dans le contexte international du milieu diamantaire anversois. En outre, estiment-ils, on peut tout aussi bien spéculer avec les devises européennes.

La distinction entre les épargnants en euros ou dans une devise d'un Etat membre, d'une part, et les épargnants en d'autres devises, d'autre part, ne pourrait dès lors être justifiée au regard de l'objectif de la mesure, qui est de protéger les petits épargnants.

A.4.2. Selon le Fonds de protection et le Conseil des ministres, par contre, la distinction opérée sert de manière adéquate l'objectif de la mesure. Le législateur a raisonnablement pu partir du principe qu'un compte de dépôt qu'un particulier ouvre, pour des motifs non professionnels, auprès d'un établissement de crédit belge, dans une autre devise que celle d'un Etat membre est rarement, voire jamais destiné à des activités d'épargne ordinaires. De tels dépôts revêtent nécessairement un caractère spéculatif et donc risqué. La raison essentielle pour déposer, en Belgique, de l'argent en devises étrangères à l'Union européenne réside dans l'intention de tirer avantage des fluctuations des cours de change. De tels placements ne peuvent pas être assimilés au compte d'épargne du petit épargnant ordinaire, qui souhaite éviter les risques et entend s'assurer un rendement plus limité mais sûr.

Ces considérations, disent le Fonds de protection et le Conseil des ministres, se confirment également dans la pratique, dont il ressort que les petits épargnants effectuent leurs dépôts presque exclusivement en devises nationales. Inclure des instruments d'épargne comportant davantage de risques, tels par exemple les dépôts en devises étrangères à l'Union européenne, pourrait en outre aboutir à ce que le groupe des bénéficiaires de l'indemnité devienne trop important pour permettre encore un fonctionnement efficace du système.

Le fait que le système de protection ne s'applique pas seulement à la devise nationale mais également à toutes les devises de l'Union européenne est lié aux objectifs de libre circulation des personnes, du travail et du capital à l'intérieur de l'Union, de stabilité des finances européennes et de réalisation du marché intérieur. Le risque de change est également beaucoup plus faible, selon le Fonds de protection et le Conseil des ministres, dans le cas des devises de l'Union que dans celui des monnaies étrangères à l'Union européenne et de tels dépôts ne présentent généralement pas un caractère spéculatif.

Le Fonds de protection et le Conseil des ministres soulignent par ailleurs qu'à côté de la protection du petit épargnant, la nécessité d'assurer la crédibilité financière du système de garantie offre une justification raisonnable pour exclure les dépôts en devises étrangères à l'Union européenne. En effet, sans cette exclusion, la contribution obligée des banques s'en trouverait considérablement augmentée et un système de garantie des dépôts trop coûteux serait non seulement susceptible de mettre en péril la compétitivité des banques belges mais pourrait même avoir des effets négatifs sur l'emploi dans le secteur et sur le prix des produits et des services à la clientèle que le système entend justement protéger.

Dans leur mémoire en réponse, le Fonds de protection et le Conseil des ministres ajoutent que le principe d'égalité ne saurait obliger à opérer une différenciation qui serait adéquate dans chaque cas individuel. Ceci implique que les catégories de personnes qui sont traitées différemment puissent inévitablement ne correspondre à la réalité que d'une manière simplifiée et approximative. C'est la raison pour laquelle la Cour limite son contrôle du caractère pertinent de la distinction à un contrôle marginal.

A.5. Enfin, le Fonds de protection et le Conseil des ministres font valoir que le rapport entre le but et les effets de la distinction ne peut être considéré comme étant disproportionné. Ils soulignent tout d'abord que la protection des dépôts est en tout état de cause limitée à un remboursement de 15.000 euros, en sorte que la mesure n'a pas d'autre but que de protéger le petit épargnant. Il s'y ajoute que les intéressés peuvent se soustraire aux effets négatifs de la distinction en effectuant leurs dépôts en devises de l'Union européenne.

- B -

B.1. En vertu de l'article 110 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, les établissements de crédit établis en Belgique doivent participer à un système collectif de protection des dépôts financé par eux et visant à assurer, en cas de défaillance d'un établissement, une indemnisation de certaines catégories de déposants qui n'exercent pas une activité bancaire ou financière et, le cas échéant, à permettre une intervention préventive d'une telle défaillance.

L'article 110bis, § 2, de la même loi, inséré par l'article 4 de la loi du 23 décembre 1994 relative aux systèmes de protection des dépôts auprès des établissements de crédit et modifié par l'article 20 de la loi du 17 décembre 1998 créant un Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant les systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers, dispose :

« Sans préjudice d'éventuelles franchises conformes au droit européen, les systèmes de protection des dépôts institués ou gérés par le Fonds prévoient le remboursement, à concurrence d'au moins 20.000 écus, ou de la contre-valeur de cette somme, des dépôts et des bons de caisse, obligations et autres titres bancaires de créances nominatifs ou en dépôts à découvert, libellés en francs belges, en écus ou en devises d'États membres de l'Union européenne, tels que ces dépôts et titres sont définis, conformément au droit européen, par les actes constitutifs de ces systèmes. La somme précitée de 20.000 écus est, jusqu'au 31 décembre 1999, remplacée par celle de 15.000 écus.

Le Roi règle le contenu de l'information à procurer aux déposants par les établissements de crédit concernant la couverture de leurs avoirs résultant des systèmes précités. »

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si la différence de traitement des déposants, selon la devise dans laquelle leurs dépôts sont libellés, viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Lorsque leurs dépôts ne sont pas libellés en francs belges, en écus - désormais en euros - ou dans la devise d'un Etat membre de l'Union européenne, les déposants concernés ne peuvent prétendre à être indemnisés par le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers en cas de défaillance de leur établissement de crédit.

B.3.1. Le Fonds de protection et le Conseil des ministres contestent la compétence de la Cour pour se prononcer sur la différence de traitement. Ils soulignent qu'une directive européenne a expressément autorisé les Etats membres à exclure de l'indemnité les dépôts libellés dans une autre devise que celle d'un Etat membre ou que l'euro.

B.3.2. Le fait qu'une disposition législative soit autorisée par une directive européenne est un élément que la Cour peut devoir prendre en considération lorsqu'elle apprécie la constitutionnalité de cette disposition mais il n'est pas de nature à affecter sa compétence.

L'exception d'incompétence est rejetée.

B.3.3. La directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts oblige les Etats membres à instaurer et à reconnaître officiellement un ou plusieurs systèmes de garantie des dépôts, mais autorise à exclure de cette garantie certains déposants ou certains dépôts, tels que les dépôts en devises autres que celles des Etats membres ou que l'euro.

B.3.4. Une directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

B.3.5. La loi du 23 décembre 1994 relative aux systèmes de protection des dépôts auprès des établissements de crédit transpose cette directive dans le droit interne et prévoit à cette occasion l'exclusion précitée.

B.3.6. Etant donné que l'exclusion prévue par la directive est facultative, la manière dont le législateur use ou non de cette faculté n'est pas nécessairement justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

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.5. Le système de protection des dépôts dont fait partie la disposition en cause tend principalement à protéger les petits épargnants supposés exempts de tout esprit de spéculation. Le traitement différent des déposants en fonction de la devise dans laquelle sont libellés leurs dépôts repose sur un critère objectif en rapport avec le but du législateur. D'une part, la viabilité financière du système de protection, qui est financé par les établissements de crédit eux-mêmes, exige que tous les dépôts ne puissent pas donner lieu à un remboursement; d'autre part, le législateur peut raisonnablement considérer que les dépôts des petits épargnants sont généralement libellés en francs belges, en euros ou dans une monnaie d'un Etat membre de l'Union européenne ou, inversement, que les dépôts libellés dans une devise étrangère à l'Union européenne peuvent ne pas être considérés comme un instrument courant d'investissement pour le petit épargnant.

B.6. En vertu de l'arrêté royal du 24 janvier 1995, remplacé par celui du 25 mai 1999, pris en exécution de l'alinéa 2 de la disposition en cause, les établissements de crédit doivent communiquer par écrit à leurs clients une information portant sur le système de protection des dépôts ou des investisseurs auquel ils adhèrent, sur le montant de la couverture offerte par ce système et sur les actifs couverts par ce dernier.

Etant donné que les déposants choisissent librement et en pleine connaissance du système de protection applicable la devise dans laquelle sont libellés leurs dépôts, on ne saurait considérer que la mesure litigieuse ait des effets disproportionnés.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 110*bis*, § 2, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, inséré par l'article 4 de la loi du 23 décembre 1994 relative aux systèmes de protection des dépôts auprès des établissements de crédit et modifié par l'article 20 de la loi du 17 décembre 1998 créant un Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant les systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il ne prévoit une telle protection que pour les dépôts, bons de caisse, obligations et autres créances bancaires, libellés en francs belges, en écus ou dans une devise d'un Etat membre de l'Union européenne.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 20 septembre 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

H. Boel