



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.401/2
du 31 mai 2022

advies 71.401/2
van 31 mei 2022

sur

over

une proposition de loi
‘interprétative de l’article 32
de la loi du 22 février 1998
fixant le statut organique de la
Banque nationale de Belgique’

een wetsvoorstel ‘tot
uitlegging van artikel 32 van
de wet van 22 februari 1998
tot vaststelling van het
organiek statuut van de
Nationale Bank van België’

Le 25 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'interprétative de l'article 32 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique', déposée par M. Sander LOONES et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2583/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 31 mai 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mai 2022.

*

Op 25 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot uitlegging van artikel 32 van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België', ingediend door de heer Sander LOONES c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2021-2022, nr. 55-2583/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 31 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 mei 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

1. Aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi. Une disposition législative interprétative est celle qui confère à une disposition le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir¹. C'est le propre d'une disposition interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'elle interprète²; la garantie de la non-rétroactivité des lois, à laquelle il ne peut être dérogé que dans certaines conditions³, ne peut toutefois être éludée par le fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition interprétative⁴. Il importe dès lors de s'assurer que la réglementation proposée constitue effectivement une interprétation ou l'explication d'une disposition légale déjà existante et appliquée et qu'aucune nouvelle norme n'est ainsi ajoutée sur le fond à l'arsenal de normes existant.

S'il s'agit effectivement d'une loi interprétative, son effet rétroactif, qui implique que la loi interprétée doit être considérée comme ayant toujours eu la portée que lui donne la loi interprétative⁵, se justifie précisément par le caractère interprétatif de cette loi⁶. À défaut, il y a lieu de satisfaire aux conditions qui permettent de déroger au principe de la non-rétroactivité des lois⁷.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.1 ; 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5 ; 26 novembre 2009, n° 192/2009, B.7 ; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4 ; 12 juillet 2012, n° 90/2012, B.13.2 ; 7 novembre 2013, n° 150/2013, B.4 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; 16 février 2017, n° 23/2017, B.3 ; 8 mai 2019, n° 65/2019, B.3 ; 25 juin 2020, n° 99/2020, B.5.

² C.C., 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5 ; 12 juillet 2012, n° 90/2012, B.13.2 ; 7 novembre 2013, n° 150/2013, B.4 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; 16 février 2017, n° 23/2017, B.3 ; 8 mai 2019, n° 65/2019, B.3 ; 25 juin 2020, n° 99/2020, B.5.

³ Voir par exemple C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.8 ; 31 mai 2012, n° 68/2012, B.13 ; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

⁴ C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.2 ; 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; 16 février 2017, n° 23/2017, B.3 ; 1^{er} juin 2017, n° 68/2017, B.3 ; 8 mai 2019, n° 65/2019, B.3 ; 25 juin 2020, n° 99/2020, B.5.

⁵ C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.1 ; 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.4 ; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4 ; 11 mai 2017, n° 54/2017, B.6.5.

⁶ C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 ; 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.9 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; 1^{er} juin 2017, n° 68/2017, B.3.

⁷ C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 ; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.7 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

Une loi interprétative se justifie par la suppression de l'incertitude juridique à laquelle le caractère incertain ou contesté d'une disposition législative a donné lieu ⁸. Il s'ensuit qu'une disposition interprétative n'est admissible que si le texte que le législateur entend interpréter est peu clair et susceptible d'interprétations en sens divers dans la jurisprudence par exemple ⁹. Le sens que le législateur a donné à cette disposition législative dans la loi interprétative doit aussi pouvoir être donné par le juge sans intervention du législateur ¹⁰⁻¹¹.

2. L'article 32 de la loi du 22 février 1998 'fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique' dispose que

« [l]es bénéfices annuels sont répartis de la manière suivante :

1° un premier dividende de 6 % du capital est attribué aux actionnaires ;

2° de l'excédent, un montant proposé par le Comité de direction et fixé par le Conseil de régence est, en toute indépendance, attribué au fonds de réserve ou à la réserve disponible ;

3° du deuxième excédent, est attribué aux actionnaires un second dividende, fixé par le Conseil de régence, à concurrence de 50 % minimum du produit net des actifs qui forment la contrepartie du fonds de réserve et de la réserve disponible ;

4° le solde est attribué à l'État ; il est exonéré de l'impôt des sociétés ».

3. Cette disposition fixe les règles relatives à la répartition des bénéfices annuels de la Banque nationale de Belgique et à la constitution de ses réserves.

Ces règles figurent également, dans les mêmes termes, dans les statuts de la Banque nationale de Belgique (article 49) ¹².

⁸ Voir e.a. à ce sujet W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *T.B.P.*, 2007, pp. 259 à 280 ; N.-B. BERNARD, « Le pouvoir d'interprétation authentique des législateurs » in L. Detroux e.a. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 509 à 538.

⁹ Voir par exemple les avis 61.230/1 et 61.231/1 donnés le 2 mai 2017 sur une proposition de loi et sur des amendements à cette proposition de loi devenus la loi du 11 octobre 2018 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en ce qui concerne le travail dominical' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n^{os} 54-584/1 et 4 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61230.pdf>).

¹⁰ Cass., 17 janvier 2008, F.07.0057.N ; 7 avril 2016, F.14.0097.N ; 24 janvier 2017, P.16.0893.N.

¹¹ Voir par exemple les avis 61.230/1 et 61.231/1 précités, l'avis 61.750/3 donné le 1^{er} août 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2017 'portant des dispositions fiscales diverses II' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61750.pdf>), les avis 69.790/1 et 69.791/1 donnés le 29 septembre 2021 sur une proposition de loi 'interprétative de l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n^o 55-1737/001) et sur une proposition de loi 'interprétative de l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n^o 55-1022/001 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69790.pdf>).

¹² Arrêté royal du 12 juillet 2009 'approuvant la modification des statuts de la Banque Nationale de Belgique'.

Tel qu'il est libellé, il n'est pas douteux que l'article 32, 4°, de la loi du 22 février 1998 attribue exclusivement à l'État le solde des bénéfices annuels de la Banque nationale de Belgique. Ce solde lui est attribué après répartition des bénéfices en trois phases successives :

- en premier lieu, sous la forme d'un dividende aux actionnaires (6 % du capital) ;
- en deuxième lieu, comme part de « l'excédent » au bénéfice du fond de réserve ou de la réserve disponible ;
- en troisième lieu, comme part du « deuxième excédent », sous la forme d'un second dividende aux actionnaires.

La cascade dans l'affectation des bénéfices est donc claire et non ambiguë.

La question soulevée par la section de législation dans son avis 45.675/2, dont il est fait état dans les développements de la proposition, n'était pas celle de la portée de l'article 32 mais bien celle de savoir si une telle attribution exclusive à l'État du solde des bénéfices de la Banque nationale rémunérerait de manière adéquate la situation spécifique de l'État par rapport à la Banque nationale et au sein de celle-ci, sans créer en sa faveur de position exorbitante par rapport aux autres actionnaires¹³. Cette question a été soumise à la Cour constitutionnelle, laquelle a conclu dans son arrêt n° 74/2010 que les règles de répartition des bénéfices annuels de la Banque nationale de Belgique ne portent pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des actionnaires privés de la Banque nationale de Belgique, compte tenu de la situation spécifique tant de la Banque nationale de Belgique par rapport à d'autres sociétés anonymes que de celle des actionnaires de la Banque nationale de Belgique par rapport aux actionnaires d'autres sociétés anonymes¹⁴.

Il est donc clair que l'article 32, 4°, de la loi du 22 février 1998 attribue exclusivement à l'État le solde des bénéfices annuels de la Banque nationale, après avoir réparti les bénéfices selon les trois phases successives visées aux points 1° à 3° du même article 32.

Ceci n'est d'ailleurs pas contesté par les auteurs de la proposition de loi.

4. Ces derniers contestent en revanche l'application effectuée par la Banque nationale de l'article 32 de la loi du 22 février 1998, à savoir les montants qu'elle a attribués à l'État comme solde des bénéfices annuels.

5.1. L'incertitude alléguée par les auteurs de la proposition ne porte en réalité pas sur une difficulté d'interprétation du texte même de l'article 32, 4°, de la loi du 22 février 1998 (il n'est pas douteux ni contesté que le solde des bénéfices de la Banque nationale soit attribué à l'État), mais sur une difficulté quant à l'interprétation de la *ratio legis* de cette disposition (à savoir, que vise précisément à garantir l'attribution à l'État du solde des bénéfices de la Banque nationale ?).

¹³ Avis 45.675/2 donné le 22 décembre 2008 sur un projet devenu la loi du 3 avril 2009 'modifiant les dispositions financières de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45675.pdf>.

¹⁴ C.C., 23 juin 2010, n° 74/2010, B.7.

À cet égard, les éléments suivants peuvent être relevés.

5.2. L'article 32 en cause de la loi du 22 février 1998 a été justifié comme suit au cours des travaux préparatoires :

« Une des caractéristiques d'une banque centrale est qu'il existe des règles de partage de ses revenus qui doivent garantir que le surplus de ses revenus par rapport à ses frais revienne à l'État en tant qu'État souverain. Les principales sources de revenus d'une banque centrale proviennent en effet de l'exercice de monopoles concédés par l'État, en particulier en matière d'émission de billets. Cela permet à la banque centrale de générer des revenus en créant des passifs non rémunérés ou quasi non rémunérés en contrepartie d'actifs rentables »¹⁵.

En d'autres termes, les règles de répartition des bénéfices de la Banque nationale

« vise[nt] à ce que le surplus des revenus de la banque centrale du pays, après couverture de ses frais, en ce compris la constitution des réserves nécessaires et la rémunération du capital, revienne à l'État »¹⁶.

Ainsi que l'explicitent les travaux préparatoires, cette finalité était déjà poursuivie par les anciennes règles relatives au partage des bénéfices qui étaient prévues aux anciens articles 29 (« règle des 3 % ») et 32 (« règle de la part prioritaire dans les bénéfices pour l'État souverain à concurrence d'un cinquième du surplus ») de la loi du 22 février 1998. Ces anciennes règles n'étant toutefois plus adaptées à l'objectif poursuivi, il a été décidé de les modifier afin d'

« assure[r] d'une manière plus simple, transparente et efficace que le surplus des produits par rapport aux frais de la Banque nationale, après rémunération du capital, revienne à l'État souverain, sans préjudice des droits des actionnaires, y compris en matière de dividende »¹⁷.

Les travaux préparatoires ajoutent ce qui suit :

« [L]a règle nouvelle n'a ni pour objet ni pour effet de traiter différemment l'État en tant qu'actionnaire de la Banque nationale et les autres actionnaires de celle-ci. Elle ne concerne pas les relations entre la Banque nationale et l'État, en tant qu'actionnaire mais, comme mentionné plus haut, les relations entre la Banque nationale et l'État souverain qui a, dans l'exercice de ses prérogatives, concédé à la Banque nationale, en tant que banque centrale du pays, le privilège d'émission des billets de banque. Il s'agit donc, et il s'agit seulement, d'assurer à l'État concédant et, à travers lui, à la collectivité des citoyens qu'il représente, la juste rémunération du privilège ainsi concédé à la banque centrale et dont l'exercice génère des revenus spécifiques, dits de seigneurage.

[...]

Sans préjudice à la différence fondamentale qui existe entre le seigneurage (la relation banque centrale-État souverain) et la rémunération du capital (relation banque nationale-actionnaires y compris l'État, depuis 1948), on peut dès lors également affirmer que le caractère adéquat du système proposé est garanti à suffisance par le fait que l'État ne reçoit qu'en dernier lieu le surplus des bénéfices annuels (le surplus réel après mise en

¹⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 1793/001, p. 4.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, p. 6.

réserve et rémunération du capital) et par le fait que le projet de loi prévoit une limite inférieure, fixée suivant un critère basé sur le produit de la contrepartie des bénéfices réservés, pour la rémunération du capital et que cette rémunération est attribuée aux actionnaires préalablement à la part dévolue à l'État »¹⁸.

Il ressort de la lecture des travaux préparatoires qu'il y a lieu de distinguer deux relations différentes : la relation entre la Banque nationale et l'État souverain et la relation entre la Banque nationale et ses actionnaires.

L'objectif poursuivi consiste à attribuer à l'État – en tant qu'État souverain - le surplus des revenus de la Banque nationale, après couverture de ses frais, en ce compris la constitution des réserves nécessaires et la rémunération du capital. En effet, ainsi que l'explicitent les travaux préparatoires, l'objectif poursuivi par l'article 32 est de

« garantir d'une manière plus simple et plus efficace (1) que la Banque nationale puisse constituer en toute indépendance les réserves nécessaires, (2) que la partie des revenus qui dépasse les frais de la Banque nationale, après rémunération du capital, revienne à l'État souverain et (3) qu'un critère clair soit fixé en ce qui concerne la partie minimale des bénéfices annuels qui doit être distribuée en rémunération du capital »¹⁹.

Pour atteindre cet objectif, un système d'affectation en cascade des bénéfices a été mis en place par le législateur. L'attribution du solde des bénéfices à l'État a ainsi été considérée par le législateur comme étant la rémunération adéquate de sa position spécifique en tant qu'État souverain.

À la lecture des travaux préparatoires reproduits ci-dessus, il est toutefois douteux, contrairement à ce qu'affirment les développements de la proposition, que l'attribution à l'État du solde des bénéfices de la Banque nationale ne viserait à garantir la part de l'État dans les revenus acquis par la Banque nationale que dans le cadre de son monopole d'émission des billets de banque et non dans le cadre d'autres monopoles concédés par l'État à celle-ci. En effet, si les travaux préparatoires évoquent bien la rémunération du privilège d'émission des billets de banque, ceux-ci font également référence à d'autres monopoles qui ont été concédés à la Banque nationale par l'État²⁰.

Par conséquent, il est douteux que la *ratio legis* défendue par les auteurs de la proposition de loi interprétative à l'examen corresponde à celle que, dès son adoption, le législateur a voulu donner à l'article 32, 4°, de la loi du 22 février 1998 et qu'il pouvait raisonnablement recevoir.

5.3 Cette analyse quant au caractère douteux de l'interprétation proposée par les auteurs de la proposition n'est pas contredite par la jurisprudence et la jurisprudence y afférentes.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 6 et 7.

¹⁹ *Ibidem*, p. 10.

²⁰ Voir les termes utilisés dans les travaux préparatoires, à savoir la référence à « l'exercice de monopoles [qui ont] été concédés par l'État, en particulier en matière d'émission de billets ».

Dans son avis 45.675/2 précité, la section de législation du Conseil d'État a ainsi observé ce qui suit :

« L'attribution exclusive à l'État du solde des bénéfices annuels de la Banque nationale, qui résulte de l'article 32, 4°, en projet, de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, place l'un de ses actionnaires, l'État, dans une position différente par rapport aux autres.

L'exposé des motifs de l'avant-projet justifie cette différence essentiellement par le fait de 'l'exercice de monopoles [qui ont été] concédés par l'État, en particulier en matière d'émission de billets' ».

La section de législation a donc relevé que l'attribution à l'État du solde des bénéfices annuels de la Banque nationale se justifiait en raison des monopoles ayant été concédés à la Banque nationale par l'État, parmi lesquels celui de l'émission des billets de banque.

Dans son arrêt n° 74/2010 du 23 juin 2010, la Cour constitutionnelle a, quant à elle, jugé ce qui suit :

« B.3.3.1. Les dispositions attaquées modifient les règles relatives à la répartition des bénéfices de la BNB et à la constitution de ses réserves.

Ces règles visent en particulier à garantir à l'État belge ce que l'on appelle le 'seigneurage', c'est-à-dire la part de l'État dans les revenus acquis par la BNB en tant que banque centrale disposant du monopole d'émission des billets de banque. Ce privilège d'émission est exercé à l'heure actuelle au sein du Système européen des banques centrales (ci-après : SEBC) dont la BNB fait partie intégrante, dans lequel la part de chaque banque centrale nationale dans les revenus de ce système est fixée en proportion du nombre d'habitants et du produit national brut de chaque État concerné ».

En se référant à cet arrêt, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a, dans le même sens, considéré ce qui suit dans son arrêt n° 252.492 du 21 décembre 2021 :

« Artikel 32 van de wet van 22 februari 1998 dat bepaalt hoe - in afwijking van het gemeen vennootschapsrecht - de jaarlijkse winsten worden verdeeld, beoogt de vorming van de reserves van de NBB evenals de zogenaamde 'seigneurage' te waarborgen, dit is het aandeel van de Staat (dit is het saldo bedoeld punt 4°) in de inkomsten die de NBB verwerft als centrale bank die het emissie-monopolie over de uitgifte van bankbiljetten heeft. Dat emissieprivilegie wordt thans uitgeoefend binnen het ESCB, waarvan de NBB integrerend deel uitmaakt, waarbij het aandeel van elke nationale bank in de inkomsten van dat stelsel wordt bepaald in verhouding tot het bevolkingsaantal en het bruto nationaal product van elk van de betrokken Staten (zie GwH, 74/2010, 23 juni 2010, punten B.3.3.1. e.v.) ».

La Cour constitutionnelle et la section du contentieux administratif du Conseil d'État définissent le « seigneurage » comme étant « la part de l'État dans les revenus acquis par la BNB en tant que banque centrale disposant du monopole d'émission des billets ». Selon la jurisprudence précitée, le solde visé à l'article 32, 4°, de la loi du 22 février 1998 vise « en particulier » à garantir à l'État belge ce « seigneurage ». Cela étant, comme le rappelle la section du contentieux administratif du Conseil d'État dans son arrêt précité, la Cour constitutionnelle justifie dans le même temps la raison d'être de la position particulière de l'État belge en ce qui concerne le patrimoine et les revenus de la Banque nationale en raison des missions d'intérêt général qui lui sont confiées, notamment l'émission de billets de banque et le rôle de caissier de l'État ²¹.

6. Il résulte de ce qui précède que les conditions d'adoption d'une loi interprétative ne sont pas remplies.

Par conséquent, la disposition à l'examen ne peut pas être conçue et rédigée comme une disposition interprétative, qui aurait, par hypothèse, un effet rétroactif, mais bien comme une disposition modificative. Ce n'est qu'à condition de répondre aux conditions fixées par la Cour constitutionnelle que celle-ci pourrait avoir un caractère rétroactif ²².

*

²¹ « In zijn arrest nr. 74/2010 van 23 juni 2010 overweegt het Grondwettelijk Hof dat het bijzonder juridisch statuut van de NBB, daarin begrepen de specifieke regels inzake de winstverdeling (cfr. *supra* daarin begrepen de 'seigneurage'), zijn grondslag vindt in de aan de NBB toevertrouwde opdrachten van algemeen belang waaronder haar rol in de uitgifte van bankbiljetten en deze van Rijkskassier (punt B.6.1) [...] ».

²² Voir en ce sens, C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 et B.9.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Luidens artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven. Een wetsbepaling is interpretatief wanneer ze aan een bepaling een betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen.¹ Het is eigen aan een interpretatieve bepaling dat zij uitwerking heeft op de datum van de inwerkingtreding van de geïnterpreteerde bepaling;² de waarborg van de niet-retroactiviteit van de wetten, waarvan slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden afgeweken,³ kan evenwel niet worden omzeild door een wetsbepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve wetsbepaling voor te stellen.⁴ Om die reden is het van belang om er zich van te vergewissen dat de voorgestelde regeling daadwerkelijk een interpretatie of uitlegging uitmaakt van een al bestaande en toegepaste wetsbepaling en dat daarmee inhoudelijk geen nieuwe rechtsregels worden toegevoegd aan het bestaande normenarsenaal.

Zo het werkelijk om een interpretatieve wet gaat, ligt de verantwoording van het retroactieve effect ervan, dat inhoudt dat de geïnterpreteerde wet moet worden geacht steeds de draagwijdte te hebben gehad zoals omschreven in de interpretatieve wet,⁵ in het interpretatieve karakter zelf van de betrokken wet.⁶ Zo niet dient aan de voorwaarden te zijn voldaan op grond waarvan kan worden afgeweken van het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten.⁷

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ GwH 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.1; 12 november 2009, nr. 180/2009, B.5; 26 november 2009, nr. 192/2009, B.7; 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4; 12 juli 2012, nr. 90/2012, B.13.2; 7 november 2013, nr. 150/2013, B.4; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; 16 februari 2017, nr. 23/2017, B.3; 8 mei 2019, nr. 65/2019, B.3; 25 juni 2020, nr. 99/2020, B.5.

² GwH 12 november 2009, nr. 180/2009, B.5; 12 juli 2012, nr. 90/2012, B.13.2; 7 november 2013, nr. 150/2013, B.4; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; 16 februari 2017, nr. 23/2017, B.3; 8 mei 2019, nr. 65/2019, B.3; 25 juni 2020, nr. 99/2020, B.5.

³ Zie bijvoorbeeld GwH 15 december 2011, nr. 188/2011, B.8; 31 mei 2012, nr. 68/2012, B.13; 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

⁴ GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, B.12.2; 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; 16 februari 2017, nr. 23/2017, B.3; 1 juni 2017, nr. 68/2017, B.3; 8 mei 2019, nr. 65/2019, B.3; 25 juni 2020, nr. 99/2020, B.5.

⁵ GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, B.12.1; 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.4; 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4; 11 mei 2017, nr. 54/2017, B.6.5.

⁶ GwH 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.6; 12 november 2009, nr. 180/2009, B.9; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; 1 juni 2017, nr. 68/2017, B.3.

⁷ GwH 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.6; 15 december 2011, nr. 188/2011, B.7; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

Een interpretatieve wet vindt haar bestaansreden in het opheffen van de rechtsonzekerheid die is ontstaan door het onzekere of het betwiste karakter van een wetsbepaling.⁸ Derhalve is een interpretatieve bepaling alleen aanvaardbaar wanneer de tekst die de wetgever beoogt uit te leggen, onduidelijk is en voor een verschillende interpretatie in bijvoorbeeld de rechtspraak vatbaar is.⁹ De betekenis die de wetgever in de interpretatieve wet aan de betrokken wetsbepaling heeft gegeven, moet daaraan door de rechter ook zonder tussenkomst van de wetgever kunnen worden gegeven.¹⁰⁻¹¹

2. Artikel 32 van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België luidt als volgt :

“De jaarlijkse winsten worden op de volgende wijze verdeeld:

1° een eerste dividend van 6 % van het kapitaal wordt toegekend aan de aandeelhouders;

2° van het excedent wordt een bedrag voorgesteld door het Directiecomité en vastgesteld door de Regentenraad, in alle onafhankelijkheid, toegekend aan het reservefonds of aan de beschikbare reserve;

3° van het tweede overschot wordt aan de aandeelhouders een tweede dividend toegekend, vastgesteld door de Regentenraad, ten belope van minimaal 50 % van de netto-opbrengst van de activa die de tegenpost vormen van het reservefonds en de beschikbare reserve;

4° het saldo wordt toegekend aan de Staat; het is vrijgesteld van vennootschapsbelasting.”

3. Bij die bepaling wordt vastgelegd welke regels gelden voor de verdeling van de jaarlijkse winsten van de Nationale Bank van België en het aanleggen van haar reserves.

⁸ Zie in dat verband o.a. W. VERRIJDT, “De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid”, T.B.P., 2007, 259 tot 280; N.-B. BERNARD, “Le pouvoir d’interprétation authentique des législateurs” in L. Detroux e.a. (ed.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, eerste uitgave, Brussel, Larcier, 2019, 509 tot 538.

⁹ Zie bijvoorbeeld advies 61.230/1 en 61.231/1 van 2 mei 2017 over een wetsvoorstel en over amendementen op dat wetsvoorstel die geleid hebben tot de wet van 11 oktober 2018 ‘tot wijziging van de arbeidswet van 16 maart 1971 voor wat het zondagswerk betreft’ (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-584/1 en 4; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61230.pdf>).

¹⁰ Cass. 17 januari 2008, F.07.0057.N; 7 april 2016, F.14.0097.N; 24 januari 2017, P.16.0893.N.

¹¹ Zie bijvoorbeeld voornoemd advies 61.230/1 en 61.231/1, advies 61.750/3 van 1 augustus 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 december 2017 ‘houdende diverse fiscale bepalingen II’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61750.pdf>), advies 69.790/1 en 69.791/1 van 29 september 2021 over een voorstel van interpretatieve wet ‘van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1737/001) en over een voorstel van interpretatieve wet ‘van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1022/001; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69790.pdf>)

Die regels zijn eveneens, in dezelfde bewoordingen, opgenomen in de statuten van de Nationale Bank van België (artikel 49).¹²

Zoals artikel 32, 4°, van de wet van 22 februari 1998 gesteld is, lijdt het geen twijfel dat daarbij het saldo van de jaarlijkse winsten van de Nationale Bank van België uitsluitend aan de Staat toegekend wordt. Dat saldo wordt aan de Staat toegekend na de verdeling van de winsten in drie opeenvolgende fases:

- in de eerste plaats in de vorm van een dividend voor de aandeelhouders (6 % van het kapitaal) ;
- in de tweede plaats als deel van “het excedent” ten gunste van het reservefonds of aan de beschikbare reserve;
- in de derde plaats als deel van het “tweede overschot” in de vorm van een tweede dividend voor de aandeelhouders.

De winstverdelingscascade is dus duidelijk en ondubbelzinnig.

De vraag die door de afdeling Wetgeving opgeworpen is in haar advies 45.675/2, waarvan gewag gemaakt wordt in de toelichting bij het voorstel, had geen betrekking op de strekking van artikel 32 maar was of die regeling waarbij het laatste overschot van de winsten van de Nationale Bank uitsluitend aan de Staat toegekend wordt, de specifieke situatie van de Staat tegenover de Nationale Bank en de situatie bij laatstgenoemde adequaat vergoedt, zonder dat voor de Staat een buitenmatig voordeel op de andere aandeelhouders wordt gecreëerd.¹³ Die vraag is voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof, dat in arrest nr. 74/2010 tot de conclusie gekomen is dat de regels voor de verdeling van de jaarlijkse winsten van de Nationale Bank van België niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de rechten van de private aandeelhouders van de Nationale Bank van België, rekening houdend met de specifieke situatie van zowel de Nationale Bank van België in vergelijking met andere naamloze vennootschappen als die van de aandeelhouders van de Nationale Bank van België in vergelijking met de aandeelhouders van andere naamloze vennootschappen.¹⁴

Het is dan ook duidelijk dat het saldo van de jaarlijkse winsten van de Nationale Bank van België bij artikel 32, 4°, van de wet van 22 februari 1998 uitsluitend aan de Staat toegekend wordt, nadat de winsten verdeeld zijn volgens de drie opeenvolgende fases voorgeschreven in de bepalingen onder 1° tot 3° van hetzelfde artikel 32.

¹² Koninklijk besluit van 12 juli 2009 ‘tot goedkeuring van de wijziging van de statuten van de Nationale Bank van België’.

¹³ Advies 45.675/2 van 22 december 2008 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 3 april 2009 ‘tot wijziging van de financiële bepalingen van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/45675.pdf>.

¹⁴ GwH 23 juni 2010, nr. 74/2010, B.7.

Dit wordt overigens niet betwist door de indieners van het wetsvoorstel.

4. De indieners van dit wetsvoorstel betwisten daarentegen de manier waarop de Nationale Bank van België artikel 32 van de wet van 22 februari 1998 toepast, namelijk de bedragen die zij als saldo van de jaarlijkse winsten aan de Staat toegekend heeft.

5.1. De onzekerheid die door de indieners van het voorstel aangevoerd wordt, houdt in feite geen verband met een moeilijkheid voor het interpreteren van de tekst zelf van artikel 32, 4°, van de wet van 22 februari 1998 (het lijkt geen twijfel en er wordt evenmin betwist dat het saldo van de winsten van de Nationale Bank aan de Staat toegekend wordt), maar wel op een moeilijkheid voor het interpreteren van de *ratio legis* van die bepaling (namelijk, wat wil men precies waarborgen met de toekenning aan de Staat van het saldo van de winsten van de Nationale Bank?).

In dat verband kan op de volgende elementen gewezen worden.

5.2. Dat artikel 32 van de wet van 22 februari 1998 is als volgt verantwoord in de parlementaire voorbereiding:

“Kenmerkend voor een centrale bank is dat er regels bestaan voor de verdeling van haar opbrengsten die moeten garanderen dat het surplus van de inkomsten ten opzichte van haar kosten, terugvloeit naar de Staat als soevereine Staat. De belangrijkste inkomstenbronnen van een centrale bank vloeien immers voort uit de uitoefening van door de overheid verleende monopolierechten, in het bijzonder inzake de uitgifte van bankbiljetten. Dit maakt het de centrale bank mogelijk inkomsten te genereren door het creëren van kosteloze of quasi kosteloze passiva waartegenover rentedragende activa staan.”¹⁵

Met andere woorden, de regels voor de verdeling van de winsten van de Nationale Bank van België

“beo[gen] dat het surplus van de inkomsten van de centrale bank van het land, na dekking van haar kosten, inclusief de vorming van de nodige reserves en inclusief de vergoeding van het kapitaal, terugvloeit naar de Staat.”¹⁶

Zoals in de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk vermeld wordt, werd dat doel al nagestreefd door de oude regels in verband met de verdeling van de winsten die vervat waren in de vroegere artikelen 29 (“3 %-regel”) en 32 (“regel van het prioritaire winstdeel van de soevereine Staat ten belope van één vijfde van het laatste overschot”) van de wet van 22 februari 1998. Aangezien die oude regels evenwel niet meer aangepast waren aan het nagestreefde doel, is besloten om ze aldus te wijzigen dat ze

“op meer eenvoudige, transparante en doeltreffende wijze [garanderen] dat het surplus van de inkomsten ten overstaan van de kosten van de Nationale Bank, na de vergoeding van het kapitaal, toekomt aan de soevereine Staat, zonder afbreuk te doen aan de rechten van de aandeelhouders, inclusief inzake het dividend.”¹⁷

¹⁵ *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 1793/001, 4.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem*, 6.

In de parlementaire voorbereiding staat nog

“dat de nieuwe regel noch als doel, noch als gevolg heeft de Staat als aandeelhouder van de Nationale Bank anders te behandelen dan de andere aandeelhouders van de Nationale Bank. Het betreft niet de relatie tussen de Nationale Bank en de Staat als aandeelhouder, maar, zoals boven vermeld, de relatie tussen de Nationale Bank en de soevereine Staat die, in de uitoefening van haar prerogatieven, aan de Nationale Bank, als centrale bank van het land, het emissieprivilege inzake bankbiljetten heeft verleend. Het gaat er dus om, en slechts om, de Staat verlener, en aldus, de collectiviteit van burgers die hij vertegenwoordigt, de correcte vergoeding te verzekeren voor het zo aan de centrale bank verleende privilege, waarvan de uitoefening specifieke inkomsten genereert, seigneuriage genaamd.

(...)

Zonder afbreuk te doen aan het fundamentele onderscheid tussen de seigneuriage (de relatie centrale bank-soevereine Staat) en de vergoeding van het kapitaal (relatie Nationale Bank-aandeelhouders, inclusief, sinds 1948, de Staat), kan dan ook worden bevestigd dat het adequate karakter van de voorgestelde regeling voldoende is gegarandeerd doordat de Staat pas als laatste het overschot van de jaarlijkse winsten krijgt (het reële surplus na reservering en vergoeding van het kapitaal) en doordat het wetsontwerp voorziet in een wettelijke ondergrens, volgens een criterium dat is gebaseerd op de opbrengst van de tegenpost van de gereserveerde winsten, voor de vergoeding van het kapitaal en deze vergoeding, voorafgaandelijk aan de vaststelling van het deel dat toevalt aan de Staat, wordt toegekend aan de aandeelhouders.”¹⁸

Uit de tekst van de parlementaire voorbereiding volgt dat een onderscheid gemaakt dient te worden tussen twee verschillende relaties: de relatie tussen de Nationale Bank en de soevereine Staat, enerzijds, en de relatie tussen de Nationale Bank en haar aandeelhouders, anderzijds.

Het nagestreefde doel bestaat erin aan de Staat – als soevereine Staat – het surplus van de inkomsten van de Nationale Bank toe te kennen, na dekking van haar kosten, inclusief het aanleggen van de nodige reserves en inclusief de vergoeding van het kapitaal. Zoals in de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk vermeld wordt, bestaat het doel dat bij artikel 32 nagestreefd wordt er immers in

“op meer eenvoudige en meer doeltreffende wijze te verzekeren (1) dat de Nationale Bank in alle onafhankelijkheid de nodige reserves kan aanleggen, (2) dat het surplus van de inkomsten ten overstaan van de kosten van de Nationale Bank, na de vergoeding van het kapitaal, toekomt aan de soevereine Staat en (3) dat een duidelijk criterium wordt bepaald voor het deel van de jaarlijkse winsten dat ten minste wordt uitgekeerd als vergoeding voor het kapitaal.”¹⁹

Om dat doel te bereiken heeft de wetgever voorzien in een winstverdelingscascade. De toekenning van het saldo van de winsten aan de Staat is aldus door de wetgever beschouwd als de passende vergoeding van diens specifieke positie als soevereine Staat.

¹⁸ *Ibidem*, 6 en 7.

¹⁹ *Ibidem*, 10.

Door de tekst van de hierboven weergegeven parlementaire voorbereiding is het evenwel betwifelbaar, in tegenstelling tot wat in de toelichting van het voorstel beweerd wordt, dat de toekenning aan de Staat van het saldo van de winsten van de Nationale Bank er uitsluitend op gericht zou zijn het aandeel van de Staat te garanderen in de winsten die door de Nationale Bank verworven worden in het kader van haar monopolie inzake de uitgifte van bankbiljetten en niet in het kader van andere aan haar door de overheid verleende monopolierechten. Hoewel in de parlementaire voorbereiding wel degelijk gewag gemaakt wordt van de vergoeding van het emissieprivilege inzake bankbiljetten, wordt daarin immers eveneens verwezen naar andere door de Staat aan de Nationale Bank verleende monopolies.²⁰

Bijgevolg is het betwifelbaar dat de door de indieners van voorliggend voorstel van interpretatieve wet verdedigde *ratio legis* overeenstemt met die welke de wetgever, vanaf de aanneming ervan, heeft willen geven aan artikel 32, 4°, van de wet van 22 februari 1998 en die deze bepaling redelijkerwijze kon krijgen.

5.3 Deze analyse betreffende de betwifelbaarheid van de door de indieners van het ontwerp voorgestelde interpretatie wordt niet tegengesproken door de adviespraktijk of de rechtspraak ter zake.

Zo heeft de afdeling Wetgeving in voornoemd advies 45.675/2 het volgende opgemerkt:

“Door de exclusieve toekenning, aan de Staat, van het ‘laatste overschot’ van de jaarlijkse winsten van de Nationale Bank, die volgt uit het ontworpen artikel 32, 4°, van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek [statuut] van de Nationale Bank van België, komt de Staat, een van de aandeelhouders ervan, in een positie te staan die verschilt van die van de overige aandeelhouders.

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt dit verschil hoofdzakelijk gerechtvaardigd door de ‘uitoefening van door de overheid verleende monopolierechten, in het bijzonder inzake de uitgifte van bankbiljetten’.”

De afdeling Wetgeving heeft er dus op gewezen dat de toekenning aan de Staat van het saldo van de jaarlijkse winsten van de Nationale Bank gerechtvaardigd was wegens de door de Staat aan de Nationale Bank verleende monopolies, waaronder het monopolie inzake de uitgifte van bankbiljetten.

In arrest nr. 74/2010 van 23 juni 2010 heeft het Grondwettelijk Hof zijnerzijds het volgende geoordeeld:

“B.3.3.1. De bestreden bepalingen wijzigen de regels in verband met de verdeling van de winsten van de NBB en vorming van haar reserves.

²⁰ Zie de in de parlementaire voorbereiding gebruikte bewoordingen, inzonderheid de verwijzing naar de “uitoefening van door de overheid verleende monopolierechten, in het bijzonder inzake de uitgifte van bankbiljetten”.

Die regels beogen inzonderheid de Belgische Staat de zogenaamde ‘seigneuriage’ te waarborgen, dit is het aandeel van de Staat in de inkomsten die de NBB verwerft als centrale bank die het emissie-monopolie over de uitgifte van bankbiljetten heeft. Dat emissieprivilegie wordt thans uitgeoefend binnen het Europees stelsel van centrale banken (hierna : ESCB), waarvan de NBB integrerend deel uitmaakt, waarbij het aandeel van elke nationale centrale bank in de inkomsten van dat stelsel wordt bepaald in verhouding tot het bevolkingsaantal en het bruto nationaal product van elk van de betrokken Staten.”

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft, verwijzend naar dat arrest, in dezelfde zin in arrest nr. 252.492 van 21 december 2021 het volgende gesteld:

“Artikel 32 van de wet van 22 februari 1998 dat bepaalt hoe - in afwijking van het gemeen vennootschapsrecht - de jaarlijkse winsten worden verdeeld, beoogt de vorming van de reserves van de NBB evenals de zogenaamde ‘seigneuriage’ te waarborgen, dit is het aandeel van de Staat (dit is het saldo bedoeld punt 4°) in de inkomsten die de NBB verwerft als centrale bank die het emissie-monopolie over de uitgifte van bankbiljetten heeft. Dat emissieprivilegie wordt thans uitgeoefend binnen het ESCB, waarvan de NBB integrerend deel uitmaakt, waarbij het aandeel van elke nationale bank in de inkomsten van dat stelsel wordt bepaald in verhouding tot het bevolkingsaantal en het bruto nationaal product van elk van de betrokken Staten (zie GwH 74/2010, 23 juni 2010, punten B.3.3.1. e.v.).”

Het Grondwettelijk Hof en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State definiëren het begrip “seigneuriage” als “het aandeel van de Staat in de inkomsten die de NBB verwerft als centrale bank die het emissie-monopolie over de uitgifte van bankbiljetten heeft”. Volgens de voornoemde rechtsspraak dient het saldo waarvan sprake is in artikel 32, 4°, van de wet van 22 februari 1998 “in het bijzonder” om die “seigneuriage” aan de Belgische Staat te garanderen. Los daarvan verantwoordt het Grondwettelijk Hof, zoals de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State daaraan in haar voornoemd arrest herinnert, tegelijk de bestaansreden van de bijzondere positie van de Belgische Staat wat het vermogen en de inkomsten van de Nationale Bank betreft op grond van de aan haar toevertrouwde opdrachten van algemeen belang waaronder haar rol in de uitgifte van bankbiljetten en deze van Rijkskassier.²¹

6. Uit wat voorafgaat, volgt dat de voorwaarden voor het aannemen van een interpretatieve wet niet vervuld zijn.

²¹ “In zijn arrest nr. 74/2010 van 23 juni 2010 overweegt het Grondwettelijk Hof dat het bijzonder juridisch statuut van de NBB, daarin begrepen de specifieke regels inzake de winstverdeling (cfr. *supra* daarin begrepen de ‘seigneuriage’), zijn grondslag vindt in de aan de NBB toevertrouwde opdrachten van algemeen belang waaronder haar rol in de uitgifte van bankbiljetten en deze van Rijkskassier (punt B.6.1) (...)”.

Bijgevolg mag de voorliggende bepaling niet opgevat of opgesteld worden als een interpretatieve bepaling die per definitie terugwerkende kracht zou hebben, maar wel als een wijzigingsbepaling. Aan die bepaling zou terugwerkende kracht verleend kunnen worden, doch alleen voor zover ze beantwoordt aan de daartoe door het Grondwettelijk Hof vastgelegde voorwaarden.²²

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

²² Zie in die zin, GwH 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.6 en B.9.