



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.551/1
van 20 juni 2024

avis 76.551/1
du 20 juin 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van artikel 6 van het
koninklijk besluit van
7 september 2003 houdende
bepaalde uitvoeringsmaatregelen
van de wet van 24 maart 2003 tot
instelling van een basisbankdienst
en tot wijziging van artikel VII.59
van het Wetboek van economisch
recht'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'article 6 de l'arrêté royal du
7 septembre 2003 portant
certaines mesures d'exécution de
la loi du 24 mars 2003 instaurant
un service bancaire de base et
modifiant l'article VII.59 du Code
de droit économique'

Op 21 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 6 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 houdende bepaalde uitvoeringsmaatregelen van de wet van 24 maart 2003 tot instelling van een basisbankdienst en tot wijziging van artikel VII.59 van het Wetboek van economisch recht’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D’ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2024.

*

Le 21 mai 2024, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre de l’Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’article 6 de l’arrêté royal du 7 septembre 2003 portant certaines mesures d’exécution de la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base et modifiant l’article VII.59 du Code de droit économique’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 juin 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Allan MAGEROTTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D’ESPALLIER, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het wijzigen van het maximale bedrag van het jaarlijkse gemiddelde gecumuleerde creditsaldo dat een consument op een rekening mag hebben om toegang te krijgen of te behouden tot de basisbankdienst.

Artikel 1, a), van het ontwerp verhoogt het bedrag dat is opgenomen in artikel 6, 1°, van het koninklijk besluit van 7 september 2003 ‘houdende bepaalde uitvoeringsmaatregelen van de wet van 24 maart 2003 tot instelling van een basisbankdienst’ van 6.000 euro naar 10.000 euro.

In artikel 1, b), van het ontwerp wordt bepaald dat het jaarlijkse gemiddelde gecumuleerde creditsaldo aangepast wordt aan de consumentenprijsindex voor de maand november van elk jaar.

Artikel 2 van het ontwerp verhoogt eveneens de in artikel VII.59, § 1, tweede lid, en § 2, eerste lid, 5°, van het Wetboek van economisch recht (WER) opgenomen bedragen van 6.000 euro naar 10.000 euro.

RECHTSGROND

4.1. Artikel 6 van het koninklijk besluit van 7 september 2003, de bepaling die door artikel 1 van het ontwerp gewijzigd wordt, vormt de uitvoering van de machtiging aan de Koning van artikel 4, § 2, van de wet van 24 maart 2003 ‘tot instelling van een basis-bankdienst’ om de lijst op te stellen van de “producten die verenigbaar zijn voor de toekenning of het behoud van de basisbankdienst”. De wet van 24 maart 2003 is opgeheven bij artikel 53, 5°, van de wet van 19 april 2014 ‘houdende invoeging van boek VII ‘Betalings- en kredietdiensten’ in het Wetboek van economisch recht, houdende invoeging van de definities eigen aan boek VII en van de straffen voor de inbreuken op boek VII, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht en houdende diverse andere bepalingen’. Artikel 54, § 1, van de wet van 19 april 2014 bepaalt dat de reglementaire bepalingen genomen ter uitvoering van, onder andere, de wet van 24 maart 2003 van kracht blijven totdat ze uitdrukkelijk worden opgeheven. Vermits het koninklijk besluit van 7 september 2003, dat mede de uitvoering vormt van artikel 4, § 2, van de opgeheven wet van 24 maart 2003, nog niet is opgeheven, is het nog steeds van kracht bij wege van overgangsregeling.

4.2.1. Aangezien de machtiging van artikel 4, § 2, van de wet van 24 maart 2003, waarop artikel 6, 1°, van het koninklijk besluit van 7 september 2003 steunde, is opgeheven, en in het WER niet meteen een gelijkaardige machtiging voorkomt, werd aan de gemachtigde gevraagd welke de rechtsgrond is voor de wijziging vervat in artikel 1, a), van het ontwerp. De gemachtigde verwees naar artikel 55 van de wet van 19 april 2014. Hiermee kan echter niet worden ingestemd aangezien de genoemde bepaling zich ertoe beperkt te stellen dat verwijzingen naar opgeheven bepalingen worden vermoed naar “overeenkomstige” bepalingen in het WER te verwijzen.

4.2.2. De afdeling Wetgeving stelt evenwel vast dat de genoemde wet van 19 april 2014 een regeling heeft ingevoerd omtrent het maximale bedrag van het jaarlijkse gemiddelde gecumuleerde creditsaldo op een rekening als voorwaarde voor de basisbankdienst die gelijkaardig is aan de regeling vastgesteld in artikel 6, 1°, van het koninklijk besluit van 7 september 2003, en die is opgenomen in artikel VII.59, § 1, tweede lid, en § 2, eerste lid, 5°, van het WER. Het voorliggende ontwerp (de artikelen 1, a), en 2) verhoogt in de beide regelingen de grensbedragen van 6.000 euro naar 10.000 euro.

Gewezen op de gelijkenissen tussen de beide bepalingen en bevraagd omtrent de noodzaak van de verhoging van de bedragen in artikel 6, 1°, van het koninklijk besluit van 7 september 2003, terwijl diezelfde wijziging ook wordt doorgevoerd in artikel VII.59 van het WER, antwoordde de gemachtigde:

“Nous vous confirmons que les éléments repris à l’article 6, alinéa unique, 1°, correspondent à ce qui est prévu à l’article VII.59, deuxième paragraphe, 5°, du Code de droit économique. Par voie de conséquence, une règle parallèle, reprise dans un arrêté royal, n’est plus nécessaire.”

Mede gelet op de eerdere vaststelling dat geen rechtsgrond meer voorhanden lijkt te zijn om artikel 6, 1°, van het koninklijk besluit te wijzigen, kan met de gemachtigde worden ingestemd dat artikel 1, a), inderdaad overbodig is en beter wordt weggelaten. Dit zou er evenwel toe leiden dat de grensbedragen die zijn opgenomen in het koninklijk besluit, zullen verschillen van de bedoelde bedragen zoals die worden opgenomen in artikel VII.59 van het WER, wat de toepassing van de beide bepalingen bemoeilijkt (zie randnummer 5).

4.3. Artikel 1, b), van het ontwerp voegt in artikel 6 van het koninklijk besluit van 7 september 2003 een lid in dat in de aanpassing van het jaarlijkse gemiddelde gecumuleerde creditsaldo voorziet aan de consumentenprijsindex voor de maand november van elk jaar.

Vermits ook voor dit aspect geldt dat de oorspronkelijke rechtsgrond opgeheven is, werd de gemachtigde bevraagd naar de rechtsgrond voor deze wijziging. Deze antwoordde:

“La base juridique pour introduire cette indexation du seuil / du montant se trouve à l'article 59, premier paragraphe, cinquième alinéa, et deuxième paragraphe, quatrième alinéa, dans la mesure où une habilitation est donnée au Roi de modifier le montant / seuil prévu à l'article VII.59, du Code de droit économique. L'indexation automatique est donc une modalité de cette habilitation d'adaptation du montant / du seuil.”

Met dit antwoord van de gemachtigde kan worden ingestemd. Artikel VII.59, § 1, vijfde lid, en § 2, vierde lid, van het WER, kunnen rechtsgrond bieden voor het invoeren van een indexeringsmechanisme, evenwel onder voorbehoud van wat opgemerkt wordt onder randnummer 5.

4.4. Voor artikel 2, a), van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel VII.59, § 1, vijfde lid, van het WER.

4.5. Artikel 2, b), van het ontwerp vindt rechtsgrond in de in de aanhef vermelde bepaling van het WER.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het te wijzigen koninklijk besluit van 7 september 2003 blijkt op een aantal punten gelijkaardig ten opzichte van de genoemde bepalingen van het WER. Toch blijken de beide regelingen inhoudelijk ietwat van elkaar te verschillen. Zo bepaalt het koninklijk besluit het grensbedrag waarboven geen basisbankdienst mogelijk is, terwijl de wet zegt dat de aanvraag boven die grens “kan” worden geweigerd, of de basisbankdienst “kan” worden opgezegd. Deze verschillen leiden tot toepassingsmoeilijkheden.

Ook de voorliggende wijzigingen blijken tot onduidelijkheid te leiden. De invoering van een indexeringsmechanisme in artikel 6, 1°, van het genoemde koninklijk besluit, maar niet in artikel VII.59, § 1, tweede lid, en § 2, eerste lid, 5°, van het WER leidt tot een discrepantie tussen de bepalingen. Doordat daarnaast de wijziging van de grensbedragen in diezelfde bepaling van het koninklijk besluit (door artikel 1, a), van het ontwerp) overbodig is, zal het bedrag dat daarin is opgenomen (6.000 euro), verschillen van het bedrag in de bepaling van het WER (10.000 euro). Naast het feit dat deze discrepanties allicht niet beoogd zijn en verantwoord zouden dienen te worden, bemoeilijken zij ook de toepassing van de onderscheiden normen.

Ter wille van de rechtszekerheid zou artikel 6, 1°, van het koninklijk besluit van 7 september 2003 het best worden opgeheven. Daarvoor kan rechtsgrond gevonden worden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid *ex* artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 54 van de wet van 19 april 2014.

De gemachtigde stelde inderdaad een grondige wijziging van het koninklijk besluit van 7 september 2003 in het vooruitzicht waarbij de bepalingen van dit koninklijk besluit zullen worden afgestemd op het WER. Dit lijkt in het licht van de voorgaande opmerkingen (zie ook randnummers 4.1 tot 4.3) inderdaad aangewezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen is opgemerkt over de rechtsgrond.

Artikel 1

7. In het ontworpen lid onder artikel 1, b), van het ontwerp, wordt bepaald dat het jaarlijkse gemiddelde gecumuleerde creditsaldo aangepast wordt aan de consumentenprijsindex voor de maand november van elk jaar.

Ter wille van de rechtszekerheid lijkt het aangewezen om naast het tijdstip van de indexering, dat in het ontwerp vastgesteld is, de wijze van indexering nader te preciseren door ook de basisindex waaraan de koppeling geschiedt en de referentie-index op te nemen in de ontworpen bepaling.

Daarenboven wordt nogmaals verwezen naar de opmerking onder randnummer 5, waaruit volgt dat het bedoelde indexeringsmechanisme het best zou ingepast worden in de bepalingen van het WER. Een dergelijke bepaling zou dan best als een afzonderlijk artikel in het koninklijk besluit worden opgenomen.

Artikel 3

8. Overeenkomstig artikel 3 van het ontwerp zal het ontworpen koninklijk besluit in werking treden “drie maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”.

Deze formulering is onvoldoende duidelijk en rechtszeker. Blijkens de verduidelijkingen van de gemachtigde beoogt men immers om drie volledige kalendermaanden tussen de datum van de bekendmaking en de datum van de inwerkingtreding te laten. Bijgevolg schrijve men: “de eerste dag van de vierde maand die volgt op de datum van de bekendmaking” in plaats van “drie maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier le montant maximal du solde créditeur cumulé moyen annuel qu'un consommateur peut avoir sur un compte pour obtenir ou maintenir l'accès au service bancaire de base.

L'article 1^{er}, a), du projet fait passer de 6.000 euros à 10.000 euros le montant inscrit à l'article 6, 1^o, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 'portant certaines mesures d'exécution de la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base'.

L'article 1^{er}, b), du projet dispose que le solde créditeur cumulé moyen annuel est adapté à l'indice des prix à la consommation du mois de novembre de chaque année.

L'article 2 du projet porte également de 6.000 euros à 10.000 euros les montants fixés à l'article VII.59, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 1^{er}, 5^o, du Code de droit économique (CDE).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'article 6 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, la disposition modifiée par l'article 1^{er} du projet, met en œuvre la délégation au Roi prévue par l'article 4, § 2, de la loi du 24 mars 2003 'instaurant un service bancaire de base' et lui permettant de dresser une liste des « produits liés qui sont compatibles pour l'octroi et le maintien du service bancaire de base ». La loi du 24 mars 2003 a été abrogée par l'article 53, 5°, de la loi du 19 avril 2014 'portant insertion du livre VII 'Services de paiement et de crédit' dans le Code de droit économique, portant insertion des définitions propres au livre VII et des peines relatives aux infractions au livre VII, dans les livres I et XV du Code de droit économique, et portant diverses autres dispositions'. L'article 54, § 1^{er}, de la loi du 19 avril 2014 dispose que les dispositions réglementaires prises en exécution de la loi du 24 mars 2003, entre autres, demeurent en vigueur jusqu'à leur abrogation. Puisque l'arrêté royal du 7 septembre 2003, qui constitue aussi l'exécution de l'article 4, § 2, de la loi abrogée du 24 mars 2003, n'a pas encore été abrogé, il est toujours en vigueur à titre de régime transitoire.

4.2.1. Dès lors que l'habilitation inscrite à l'article 4, § 2, de la loi du 24 mars 2003, sur laquelle se fondait l'article 6, 1°, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, a été abrogée, et que le CDE ne contient pas directement une habilitation similaire, il a été demandé au délégué quel est le fondement juridique de la modification contenue à l'article 1^{er}, a), du projet. Le délégué a renvoyé à l'article 55 de la loi du 19 avril 2014. On ne peut toutefois pas se rallier à cette réponse, la disposition précitée se contentant d'indiquer que les références aux dispositions abrogées sont présumées faire référence aux dispositions « équivalentes » du CDE.

4.2.2. La section de législation constate cependant que la loi précitée du 19 avril 2014 a instauré un régime relatif au montant maximal du solde créditeur cumulé moyen annuel sur un compte comme condition du service bancaire de base similaire au régime établi à l'article 6, 1°, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, et reproduit à l'article VII.59, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 1^{er}, 5°, du CDE. Le projet à l'examen (articles 1^{er}, a), et 2) porte les montants limites de 6.000 euros à 10.000 euros dans les deux régimes.

Son attention ayant été attirée sur les similitudes entre les deux dispositions et interrogé à propos de la nécessité d'augmenter les montants figurant à l'article 6, 1°, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, alors que la même modification est également apportée à l'article VII.59 du CDE, le délégué a répondu :

« Nous vous confirmons que les éléments repris à l'article 6, alinéa unique, 1°, correspondent à ce qui est prévu à l'article VII.59, deuxième paragraphe, 5°, du Code de droit économique. Par voie de conséquence, une règle parallèle, reprise dans un arrêté royal, n'est plus nécessaire ».

Compte tenu notamment de la constatation qu'il ne semble plus exister de fondement juridique pour modifier l'article 6, 1°, de l'arrêté royal, on peut se rallier à l'avis du délégué selon lequel l'article 1^{er}, a), est effectivement superflu et devrait être omis. Cela aurait toutefois pour conséquence que les montants limites inscrits dans l'arrêté royal seront différents des montants visés qui figurent à l'article VII.59 du CDE, ce qui complique l'application des deux dispositions (voir observation 5).

4.3. L'article 1^{er}, b), du projet insère dans l'article 6 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 un alinéa prévoyant l'adaptation du solde créditeur cumulé moyen annuel à l'indice des prix à la consommation du mois de novembre de chaque année.

Dès lors que le fait que le fondement juridique initial a été abrogé s'applique aussi à cet aspect, le délégué a été interrogé sur le fondement juridique de cette modification. Il a répondu :

« La base juridique pour introduire cette indexation du seuil / du montant se trouve à l'article 59, premier paragraphe, cinquième alinéa, et deuxième paragraphe, quatrième alinéa, dans la mesure où une habilitation est donnée au Roi de modifier le montant / seuil prévu à l'article VII.59, du Code de droit économique. L'indexation automatique est donc une modalité de cette habilitation d'adaptation du montant / du seuil ».

On peut se rallier à cette réponse du délégué. L'article VII.59, § 1^{er}, alinéa 5, et § 2, alinéa 4, du CDE peut procurer un fondement juridique à l'instauration d'un mécanisme d'indexation, sous réserve toutefois des observations formulées au point 5.

4.4. L'article 2, a), du projet tire son fondement juridique de l'article VII.59, § 1^{er}, alinéa 5, du CDE.

4.5. L'article 2, b), du projet trouve son fondement juridique dans la disposition du CDE visée dans le préambule.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. L'arrêté royal du 7 septembre 2003 à modifier s'avère, sur certains points, similaire aux dispositions précitées du CDE. Toutefois, les deux dispositifs diffèrent légèrement sur le fond. Ainsi, l'arrêté royal fixe le montant limite au-delà duquel aucun service bancaire de base n'est possible, tandis que la loi porte qu'au-delà de cette limite la demande « peut » être refusée ou le service bancaire de base « peut » être résilié. Ces différences créent des difficultés d'application.

Les modifications à l'examen s'avèrent elles aussi être source d'ambiguïté. L'instauration d'un mécanisme d'indexation à l'article 6, 1°, de l'arrêté royal précité, mais pas à l'article VII.59, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 1^{er}, 5°, du CDE crée une discordance entre les dispositions. La modification des montants limites dans cette même disposition de l'arrêté royal (par l'article 1^{er}, a), du projet) étant en outre inutile, le montant qui y figure (6.000 euros) sera différent du montant inscrit dans la disposition du CDE (10.000 euros). Outre le fait que ces discordances ne sont sans doute pas voulues et devraient être justifiées, elles compliquent également l'application des différentes normes.

Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaudrait abroger l'article 6, 1°, de l'arrêté royal du 7 septembre 2003. Le fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans le pouvoir général d'exécution tiré de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 54 de la loi du 19 avril 2014.

Le délégué a en effet envisagé une modification substantielle de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, conformant les dispositions de cet arrêté royal au CDE. Au regard des observations qui précèdent (voir aussi les points 4.1 à 4.3), cette modification paraît effectivement indiquée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Il convient de mettre le préambule en concordance avec l'observation formulée à l'égard du fondement juridique.

Article 1^{er}

7. L'alinéa en projet à l'article 1^{er}, b), du projet prévoit que le solde créateur cumulé moyen annuel est adapté à l'indice des prix à la consommation du mois de novembre de chaque année.

Dans un souci de sécurité juridique, il paraît indiqué, en plus du moment de l'indexation, fixé par le projet, d'également préciser l'indice de base auquel la liaison s'opère et d'inscrire dans la disposition en projet l'indice de référence.

Par ailleurs, il est une nouvelle fois renvoyé à l'observation 5, dont il découle qu'il vaudrait mieux inscrire le mécanisme d'indexation dans les dispositions du CDE. Il serait préférable alors d'inclure une telle disposition dans l'arrêté royal en tant qu'article distinct.

Article 3

8. Conformément à l'article 3 du projet, l'arrêté royal envisagé entrera en vigueur « trois mois après sa publication au Moniteur belge ».

Cette formulation n'est pas suffisamment claire ni sûre sur le plan juridique. D'après les éclaircissements apportés par le délégué, l'objectif est en effet de laisser trois mois civils complets entre la date de la publication et la date de l'entrée en vigueur. On écrira par conséquent : « le premier jour du quatrième mois qui suit la date de la publication » au lieu de « trois mois après sa publication au Moniteur belge ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME