

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

2 mars 2020

PROPOSITION DE LOI

**instaurant l'obligation pour les établissements
financiers de communiquer l'affectation
des fonds récoltés dans le cadre
des comptes d'épargne**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 66.938/2 DU 17 FÉVRIER 2020**

Voir:

Doc 55 **0143/ (S.E. 2019)**:
001: Proposition de loi de M. Bayet et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

2 maart 2020

WETSVOORSTEL

**teneinde de financiële instellingen
ertoe te verplichten bekend te maken
hoe zij de via de spaarrekeningen
ingezamelde tegoeden aanwenden**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 66.938/2 VAN 17 FEBRUARI 2020**

Zie:

Doc 55 **0143/ (B.Z. 2019)**:
001: Wetsvoorstel van de heer Bayet c.s.

00465

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

Le 22 janvier 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "instaurant l'obligation pour les établissements financiers de communiquer l'affectation des fonds récoltés dans le cadre des comptes d'épargne", déposée par M. Hugues BAYET et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0143/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 17 février 2020. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, 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 adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 février 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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. La proposition de loi à l'examen entend imposer aux établissements financiers d'identifier dans leur bilan l'affectation des sommes versées en compte dans le cadre des comptes d'épargne. Elle leur impose également de remettre chaque année à la Banque nationale de Belgique un rapport sur l'affectation qui est faite de l'épargne récoltée dans le cadre des comptes d'épargne.

2.1. La proposition de loi est toutefois rédigée de manière imprécise, à propos du dispositif qu'elle entend mettre en place.

2.2. Les éléments suivants peuvent à cet égard être relevés.

2.2.1. La proposition de loi entend imposer de nouvelles obligations aux "établissements financiers". La notion d'"établissements financiers" n'est toutefois pas définie dans le Code de droit économique.

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

Op 22 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel "teneinde de financiële instellingen ertoe te verplichten bekend te maken hoe zij de via de spaarrekeningen ingezamelde tegoeden aanwenden", ingediend door de heer Hugues BAYET c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2019, nr. 55-0143/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 17 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assesseurs, en Béatrice DRAPIER, griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2020.

*

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. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe de financiële instellingen te verplichten in hun balans bekend te maken hoe de op de spaarrekeningen gestorte bedragen worden aangewend en tevens elk jaar bij de Nationale Bank van België een verslag in te dienen over de aanwending van het via de spaarrekeningen ingezamelde spaargeld.

2.1. Het dispositief dat bij het wetsvoorstel zou worden ingevoerd, is echter onnauwkeurig gesteld.

2.2. In dat verband wordt op de hiernavolgende punten gewezen.

2.2.1. Het wetsvoorstel strekt ertoe nieuwe verplichtingen op te leggen aan de "financiële instellingen". Het begrip "financiële instellingen" wordt echter niet gedefinieerd in het Wetboek van economisch recht.

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

Le chapitre 8 du titre 3 du livre VII du Code de droit économique, dans lequel la proposition à l'examen entend insérer les nouvelles obligations énoncées *supra*, traite de l'accès aux comptes de paiement et du service bancaire de base et ne concerne que "les établissements de crédit". Les établissements de crédit sont définis à l'article I.9, 71°, du Code de droit économique comme étant ceux visés à l'article 1^{er}, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 avril 2014 "relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et des sociétés de bourse" (ci-après: "la loi bancaire"), c'est-à-dire "les entreprises belges ou étrangères dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts d'argent ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour leur propre compte".

Les "établissements financiers" sont quant à eux définis à l'article 3, 41°, de la loi bancaire. Il s'agit des "entreprises autres qu'un établissement de crédit ou société de bourse, dont l'activité principale consiste à prendre des participations ou à exercer une ou plusieurs des activités visées aux points 2 à 12 et 15 de la liste reprise à l'article 4".

Au vu de ces définitions, les auteurs de la proposition à l'examen sont par conséquent invités à clarifier le champ d'application *ratione personae* des nouvelles obligations qu'ils entendent imposer.

2.2.2. Par ailleurs, force est de constater que les nouvelles obligations prévues par la proposition à l'examen ne concernent en rien l'accès aux comptes de paiement et le service bancaire de base. Il ne convient donc pas d'insérer celles-ci au sein du chapitre 8 du titre 3 du livre VII du Code de droit économique. La question se pose plus fondamentalement de savoir, compte tenu de la portée de la proposition de loi ou de son objet, si la disposition proposée ne trouverait pas plutôt sa place dans la législation spécifique au droit financier, notamment la loi bancaire.

2.2.3. Le texte est imprécis quant aux "comptes d'épargne" visés. La notion de "comptes d'épargne" n'est en effet pas définie dans le Code de droit économique. Dans un souci de sécurité juridique, le paragraphe 1^{er} de l'article VII.59/4 proposé, à supposer que le texte envisagé soit maintenu dans le Code de droit économique¹, gagnerait à être rédigé plus clairement afin d'identifier précisément les comptes visés².

2.2.4. Il convient de noter que les établissements de crédit sont déjà soumis à des obligations de *reporting*, de transparence et de contrôle de leurs activités par la Banque nationale

Hoofdstuk 8 van titel 3 van boek VII van het Wetboek van economisch recht, waarin het voorliggende voorstel de hierboven vermelde nieuwe verplichtingen beoogt in te voegen, gaat over de toegang tot de betaalrekeningen en de basisbankdienst en heeft enkel betrekking op de "kredietinstellingen". De kredietinstellingen worden in artikel I.9, 71°, van het Wetboek van economisch recht gedefinieerd als die welke worden bedoeld in artikel 1, § 3, eerste lid van de wet van 25 april 2014 "op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen en beursvennootschappen" (hierna: "de bankwet"), te weten "een Belgische of buitenlandse onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het van het publiek in ontvangst nemen van gelddeposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening".

De "financiële instellingen" worden op hun beurt in artikel 3, 41°, van de bankwet gedefinieerd als "een onderneming die geen kredietinstelling of beursvennootschap is en waarvan de hoofdbedrijvigheid bestaat in het verwerven van deelnemingen of het verrichten van een of meer van de werkzaamheden bedoeld in de punten 2 tot 12 en 15 van de lijst in artikel 4".

Gelet op die definities worden de stellers van het voorliggende voorstel verzocht het toepassingsgebied *ratione personae* van de nieuwe verplichtingen die ze willen opleggen, te verduidelijken.

2.2.2. Voorts dient vastgesteld te worden dat de nieuwe verplichtingen waarin het voorliggende voorstel voorziet, geenszins betrekking hebben op de toegang tot de betaalrekeningen en de basisbankdienst. Ze dienen bijgevolg niet ingevoegd te worden in hoofdstuk 8 van titel 3 van boek VII van het Wetboek van economisch recht. Rekening houdend met de strekking of het voorwerp van het wetsvoorstel rijst meer fundamenteel de vraag of de voorgestelde bepaling niet eerder op haar plaats zou zijn in de specifieke wetgeving inzake financieel recht, met name in de bankwet.

2.2.3. De tekst is onnauwkeurig met betrekking tot de bedoelde "spaarrekeningen". Het begrip "spaarrekeningen" wordt immers niet gedefinieerd in het Wetboek van economisch recht. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het, in de veronderstelling dat de beoogde tekst behouden blijft in het Wetboek van economisch recht,¹ aanbeveling om paragraaf 1 van het voorgestelde artikel VII.59/4 nauwkeuriger te stellen zodat precies vastgesteld kan worden welke rekeningen bedoeld worden.²

2.2.4. Er dient opgemerkt te worden dat de kredietinstellingen reeds onderworpen zijn aan verplichtingen inzake *verslaggeving*, transparantie en toezicht op hun activiteiten

¹ Voir l'observation n° 2.2.2. ci-avant.

² S'agit-il des comptes d'épargne "réglementés" tels que visés à l'article 2 de l'arrêté royal du 27 août 1993 "d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992" ou également des comptes d'épargne "non réglementés" (à savoir les autres comptes de dépôt et comptes à terme)? À cet égard, voir l'avis n° 52.773/1 donné le 20 février 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 juin 2013 "imposant certaines obligations en matière d'information lors de la commercialisation de comptes d'épargne réglementés" (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52773.pdf>).

¹ Zie opmerking 2.2.2. hiervoor.

² Gaat het om "gereguleerde" spaarrekeningen zoals bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 "tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992" of eveneens om de "niet-gereguleerde" spaarrekeningen (namelijk de andere deposito's en termijnrekeningen)? In dat verband, zie advies 52.773/1, op 20 februari 2013 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 18 juni 2013 "waarbij bepaalde informatieplichtingen worden opgelegd bij de commercialisering van gereguleerde spaarrekeningen" (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52773.pdf>).

de Belgique et par la FSMA, notamment en vertu de la loi bancaire et du Code des sociétés et des associations. Une fois le champ d'application de la proposition à l'examen précisé, ses auteurs s'assureront que les nouvelles obligations proposées ne sont en réalité pas déjà contenues dans d'autres dispositions légales et réglementaires actuellement en vigueur et ce, afin d'éviter tout double emploi ou contradiction.

2.2.5. Il ne saurait être admis, compte tenu de ce que la liberté d'entreprendre est directement consacrée par le Code de droit économique, que le législateur, sans avoir préalablement déterminé les éléments essentiels d'une ingérence qui serait envisagée dans cette liberté, puisse charger le Roi de s'immiscer dans la manière dont les "établissements financiers" décident d'affecter les sommes versées dans leurs comptes.

Par conséquent, l'habilitation faite au Roi, au paragraphe 3 de l'article VII.59/4 proposé, d'arrêter les "modalités techniques d'affectation des sommes versées en compte dans le cadre des comptes d'épargne" n'est pas conforme au principe qui vient d'être rappelé et ne peut donc réellement porter, dans le contexte de la proposition, que sur l'établissement des "modalités techniques d'identification d'affectation [...]".

En outre, même ainsi ramenée à un objet plus conforme à l'intention réellement poursuivie, cette habilitation ne peut être comprise que comme ne pouvant pas nuire au "secret des affaires"³ des établissements concernés. Ainsi que l'a déjà relevé la section de législation, la protection des informations d'entreprise confidentielles constitue en effet un droit fondamental dans la mesure où celles-ci relèvent du "secret des affaires"⁴. Comme l'admettent par ailleurs la Cour constitutionnelle et la Cour de Cassation, le droit au respect de la vie privée des personnes morales englobe la protection de leurs secrets d'affaires⁵. Pour le surplus, cette protection contre les interventions dépourvues de fondement légal ou disproportionnées de la puissance publique dans les secrets des affaires d'une personne morale est également assurée par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après: "la CDFUE")⁶. Il résulte de ce qui précède que, dans le cadre de la mise en œuvre de son habilitation, telle qu'actuellement prévue, le Roi devra veiller à ne pas obliger les établissements concernés à divulguer des informations qui relèvent de leur politique commerciale et qui sont couvertes par le secret des affaires, conformément à l'article 22 de la

door de Nationale Bank van België en de FSMA, inzonderheid krachtens de bankwet en het Wetboek van vennootschappen en verenigingen. Zodra het toepassingsgebied van het voorliggende voorstel verduidelijkt is, moeten de stellers ervan zich ervan vergewissen dat de voorgestelde nieuwe verplichtingen in werkelijkheid al niet vervat zijn in andere momenteel van kracht zijnde wettelijke en reglementaire bepalingen, en dit teneinde elke overlapping of contradictie te voorkomen.

2.2.5. Gelet op het feit dat de vrijheid van ondernemen rechtstreeks verankerd is in het Wetboek van economisch recht zou het niet toelaatbaar zijn dat de wetgever, zonder vooraf de essentiële elementen vastgesteld te hebben voor een gebeurlijke inmenging in die vrijheid, de Koning ermee kan belasten zich te bemoeien met de wijze waarop de "financiële instellingen" beslissen de op hun rekeningen gestorte bedragen aan te wenden.

Bijgevolg is de machtiging die in paragraaf 3 van het voorgestelde artikel VII.59/4 aan de Koning wordt verleend om "de nadere technische regels in verband met de aanwending van de op de spaarrekeningen gestorte bedragen" uit te vaardigen niet in overeenstemming met het beginsel waaraan zo-even herinnerd is en mag ze in werkelijkheid, in de context van het voorstel, dus enkel betrekking hebben op het vaststellen van "nadere technische regels in verband met de bekendmaking van de aanwending (...)".

Bovendien mag die machtiging, zelfs al wordt ze zodoende meer in overeenstemming gebracht met de oorspronkelijk nagestreefde doelstelling, niet aldus begrepen worden dat ze het "zakengeheim"³ van de betrokken instellingen schendt. De afdeling Wetgeving heeft er al op gewezen dat bescherming van vertrouwelijke bedrijfsinformatie immers een grondrecht vormt doordat die informatie onder het "zakengeheim" valt.⁴ Het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie erkennen bovendien dat het recht op de eerbiediging van het privéleven van de rechtspersonen de bescherming van hun zakengeheimen omvat.⁵ Bovendien wordt die bescherming tegen rechtsgrond ontberende of onevenredige bemoeienissen vanwege de openbare macht in zakengeheimen van een rechtspersoon, eveneens gegarandeerd bij artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: "het Handvest")⁶. Uit wat voorafgaat, volgt dat de Koning in het kader van de tenuitvoerlegging van zijn machtiging in haar huidige vorm, er zal moeten over waken dat hij de instellingen in kwestie niet verplicht informatie kenbaar te maken die betrekking heeft op hun commercieel beleid en die, overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de

³ Au sens "du secret" des affaires il est fait mention à l'article I.17/1, 1°, du Code de droit économique.

⁴ Voir en ce sens l'avis n° 60.806/1-2-4 donné le 7 février 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 18 avril 2017 "portant dispositions diverses en matière d'économie" (*Doc. Parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2331/1, p. 100 à 114, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60806.pdf>).

⁵ Voir not. C.C., 19 septembre 2007, n° 118/2007, B.6.2. et 7 août 2013, n° 117/2013, B.17.4; Cass., 2 novembre 2012 (C.11 0018.N), *J.T.*, 2013, n° 6512, pp. 174 à 180.

⁶ CJCE, 14 février 2008, C-450/06, *Varec SA c. État belge*, ECLI:EU:C:2008:91.

³ In de zin van "bedrijfsgeheim", vermeld in artikel I.17/1, 1°, van het Wetboek van economisch recht.

⁴ Zie in die zin advies 60.806/1-2-4, op 7 februari 2017 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 18 april 2017 "houdende diverse bepalingen inzake economie" (*Parl. St.* Kamer 2016-17, nr. 2331/1, 100 tot 114, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60806.pdf>).

⁵ Zie inz. GwH 19 september 2007, nr. 118/2007, B.6.2. en 7 augustus 2013, nr. 117/2013, B.17.4; Cass. 2 novembre 2012 (C.11 0018.N), *J.T.*, 2013, nr. 6512, 174 tot 180.

⁶ HvJ 14 februari 2008, C-450/06, *Varec SA v. Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2008:91.

Constitution, à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 7 de la CDFUE⁷.

En conclusion, il conviendrait quoi qu'il en soit, à la lumière des observations qui précèdent, de mieux encadrer l'habilitation faite au Roi en fonction de l'objectif que s'est fixé le législateur.

3. La proposition de loi doit en conséquence être fondamentalement repensée dans son ensemble afin de tenir compte des observations qui précèdent et de déterminer clairement le champ d'application de ses diverses dispositions.

Le greffier,

Béatrice DRAPIER

Le président,

Jacques JAUMOTTE

rechten van de mens en artikel 7 van het Handvest, gedekt is door het zakegeheim.⁷

In het licht van de voorafgaande opmerkingen kan als besluit gesteld worden dat de machtiging aan de Koning in ieder geval beter afgestemd zou moeten worden op de doelstelling die de wetgever voor ogen heeft.

3. Het wetsvoorstel moet bijgevolg in zijn geheel grondig herzien worden zodat rekening gehouden wordt met de voorgaande opmerkingen en zodat het toepassingsgebied van de verschillende bepalingen duidelijk vastgesteld wordt.

De griffier,

Béatrice DRAPIER

De voorzitter,

Jacques JAUMOTTE

⁷ Si, par contre, la proposition de loi examinée avait pour but de mettre en œuvre un droit ou une liberté constitutionnelle qui justifierait qu'une entorse proportionnée au secret des affaires puisse être apportée dans le cadre d'une mise en balance de deux valeurs concurrentes également protégées, c'est alors à la loi elle-même qu'il reviendrait de procéder à cette mise en balance. En l'état actuel de ses développements, il n'apparaît en tout état de cause pas que les motifs qui sous-tendent la proposition permettent que l'information qui est recherchée au travers de la proposition puisse justifier une entorse au principe du "secret des affaires".

⁷ Als het voorliggende wetsvoorstel daarentegen tot doel had een grondwettelijk recht of een grondwettelijke vrijheid ten uitvoer te leggen die zouden rechtvaardigen dat een evenredige afwijking van het zakegeheim mogelijk is in het kader van het afwegen van twee concurrerende evenzeer beschermde waarden, dan zou die afweging dienen te gebeuren bij de wet zelf. Zoals de toelichting thans gesteld is, blijkt in ieder geval niet dat de redenen die aan de grondslag van het voorstel liggen, het mogelijk maken dat de informatie die via het voorstel opgezocht wordt, een schending van het "zakegeheim" kan rechtvaardigen.