

# La Chambre du service bancaire de base est responsable de tout, mais ne décide de rien

## Opérations bancaires

Service bancaire de base - Refus - Avis préalable de la CTIF - Compétence du Conseil d'Etat - Nécessité pour une entreprise d'avoir un compte bancaire en Belgique - Urgence - Suspension

## Bankverrichtingen

Basisbankdienst - Weigering - Voorafgaand advies van de CFI - Bevoegdheid van de Raad van State - Noodzaak voor een vennootschap om een bankrekening in België te hebben - Spoedeisendheid - Opschorting

## La Chambre du service bancaire de base est responsable de tout, mais ne décide de rien

J-P. BUYLE [1] et O. PIRET-GERARD [2]

1. L'arrêt en suspension prononcé par le Conseil d'Etat ce 6 octobre 2023 est intéressant à plus d'un titre.
2. D'une part, il fait intervenir la plus haute juridiction administrative du pays, alors que le contentieux relatif au service bancaire de base est généralement laissé aux cours et tribunaux. D'autre part, il propose une interprétation inédite et bienvenue de la loi du 8 novembre 2020, restée lettre morte pendant plusieurs années à défaut d'arrêt royal d'exécution.
3. Un établissement de crédit avait résilié la relation commerciale qu'elle entretenait avec une PME établie en Belgique, en lui donnant un long préavis, prorogé à plusieurs reprises.  
Confrontée au refus de sa demande de services de paiements par 4 autres banques, la cliente avait introduit une demande en ligne auprès de la Chambre du service bancaire de base.
4. Le 9 mai 2023, la Chambre du service bancaire de base a refusé cette demande en justifiant sa décision par le fait qu'elle avait pris en considération l'avis confidentiel de la CTIF au sujet de l'entreprise.
5. Par requête déposée devant le Conseil d'Etat, l'entreprise demanda d'une part la suspension de l'exécution de la décision de la Chambre lui refusant sa demande de service bancaire de base ainsi que de l'avis confidentiel de la CTIF donné à son sujet sur la base duquel avait été pris le premier acte attaqué et, d'autre part, l'annulation de cette décision et de cet avis.
6. Par arrêt du 6 octobre 2023, le Conseil d'Etat a, dans le cadre d'une procédure en référés, suivi la position de l'entreprise et a suspendu l'exécution de la décision de refus de la Chambre du service bancaire de base et l'avis de la CTIF.
7. Le droit civil belge est traversé par le principe de la liberté contractuelle. Dans un arrêt de principe du 13 septembre 1991, la Cour de cassation a érigé cette liberté au rang de principe général du droit. La Cour a consacré la liberté de contracter et, par conséquent, le droit de ne pas contracter. Il en résulte notamment qu'une personne ne doit donner aucune justification lorsqu'elle fait usage de cette liberté. [3]
8. Il est par ailleurs établi que le métier de banquier, s'il s'exerce dans un contexte d'intérêt général, ne relève pas du service public. [4]
9. Le législateur a toutefois tenté de concilier cette liberté avec l'importance pour les consommateurs et pour les entreprises de pouvoir bénéficier, en Belgique, d'un compte à vue.
10. Il a en conséquence prévu deux situations dans lesquelles une banque peut être obligée de contracter. [5]
11. La loi du 24 mars 2003 a instauré en Belgique un service bancaire de base pour les consommateurs. Par la loi du 19 avril 2014, les dispositions relatives audit service bancaire de base ont été intégrées dans le Code de droit économique.

Tout consommateur a droit au service bancaire de base. Il s'agit d'un service de paiement qui comprend : l'ouverture, la gestion et la clôture d'un compte à vue. Il ne comprend ni des opérations de paiements différées à l'aide d'un instrument de paiement, ni une ouverture de crédit qui y serait associée. [6]

Selon ALTER, « dans la mesure où le législateur a ainsi tracé les contours de ce qui lui semble être le droit fondamental au compte auquel il ne peut être porté atteinte, il nous paraît que, en dehors du champ d'application de cette loi, il convient, corrélativement, de laisser un très large pouvoir d'appréciation aux banques ». [7]

12. La loi du 8 novembre 2020 prévoit quant à elle l'accès à un service bancaire de base pour les entreprises. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2021.

« Le service bancaire de base est un service de paiement qui comprend : l'ouverture, la gestion et la clôture d'un compte à vue.

Ce service doit permettre au client d'effectuer des opérations comme des dépôts, des retraits, des virements, au guichet ou en ligne. Il ne comprend ni des opérations de paiement différées à l'aide d'un instrument de paiement ni une ouverture de crédit qui y serait associée. »

13. Cette législation ne prévoit l'obtention que d'un seul compte à vue. Il ne comprend aucun droit à l'obtention d'autres produits bancaires, comme des comptes d'épargne, des comptes à terme, ou des cartes de crédits.

*« Pour que sa demande soit déclarée recevable, l'entreprise doit démontrer qu'elle est établie en Belgique, inscrite à la Banque-Carrefour des Entreprises, et qu'elle a sollicité l'ouverture d'un compte bancaire auprès d'au moins 3 établissements de crédit, ces derniers ayant refusé une telle ouverture de compte, de manière motivée. » [8]*

14. Il a fallu plus de 2 ans au pouvoir exécutif pour procéder à l'élaboration et à la publication de l'arrêté royal d'exécution de la loi sur le service bancaire de base. Ce retard fautif a valu au gouvernement fédéral d'être condamné par le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles [9], qui avait estimé que l'Etat belge avait été négligent dans sa capacité à aider les entreprises à ouvrir un compte bancaire et à assurer la liberté du commerce et de l'industrie.

15. Cet arrêté a finalement été publié le 16 janvier 2023, et est entré en vigueur le 26 janvier 2023.

16. L'article 2 de l'arrêté royal prévoit :

*« § 1<sup>er</sup>. Conformément à l'article VII.59/4, § 3, alinéa 7, du Code de droit économique, il est créé une Chambre du service bancaire de base, chargée de désigner un prestataire du service bancaire de base pour les entreprises.*

*§ 2. La Chambre du service bancaire de base se prononce sur la recevabilité et le caractère complet d'une demande d'obtention du service bancaire de base.*

*Une demande est recevable lorsqu'elle contient les éléments suivants :*

*1° une déclaration sur l'honneur que l'entreprise ou la mission diplomatique ne possède pas encore de service bancaire de base ou de compte de paiement qui lui permet d'utiliser les services visés à l'article VII.59/4, § 2, ni auprès d'un établissement de crédit de droit belge, ni auprès d'un établissement de crédit établi dans un autre Etat membre ;*

*2° une confirmation, étayée par les pièces justificatives nécessaires, du fait que l'entreprise ou la mission diplomatique s'est vu refuser au moins trois fois une demande d'ouverture des services de paiement visés à l'article VII.59/4, § 1<sup>er</sup>, du Code de droit économique et, le cas échéant, qu'elle a été avertie de la résiliation de ses comptes ;*

*3° un formulaire complet de demande, visé à l'article 16, qui a été fourni à la Chambre du service bancaire de base.*

*§ 3. La Chambre du service bancaire de base vérifie que tous les documents nécessaires, tels que prévus dans le formulaire de demande visés à l'article 16, sont présents.*

*§ 4. Conformément à l'article VII.59/4, § 3, alinéa 4, du Code de droit économique, la Chambre du service bancaire de base sollicite un avis confidentiel au sujet de l'entreprise ou de la mission diplomatique auprès de la Cellule de traitement des informations financières créée par la loi du 18 septembre 2017.*

*§ 5. Un dossier est considéré comme complet lorsque l'avis de la Cellule de traitement des informations financières est obtenu ou lorsque cette cellule n'a pas réagi dans les soixante jours calendrier.*

*§ 6. Dès que la demande de service bancaire de base est jugée recevable et complète, la Chambre du service bancaire de base décide de la désignation d'un prestataire du service bancaire de base. »*

17. C'est le § 4 de la disposition légale précitée qui était au cœur du litige soumis au Conseil d'Etat. En l'espèce, deux actes étaient visés par le requête en suspension :

- la décision de refus de la Chambre du service bancaire de base ;
- l'avis confidentiel de la CTIF.

18. La compétence du Conseil d'Etat pour connaître de la régularité du premier acte est évidente et difficilement contestable : elle est prévue dans l'acte lui-même :

*« La présente décision peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Le recours en annulation doit être adressé par acte recommandé au Conseil d'Etat rue [de la Science], 1040 Bruxelles ou par voie électronique [...] dans les 60 jours de cette notification par voie postale. »*

19. En revanche, la compétence du Conseil d'Etat pour connaître de la régularité de l'avis confidentiel de la CTIF ne va pas de soi.

20. D'aucuns soutiendraient qu'il ne s'agit que d'un simple avis, et non d'un acte administratif en tant que tel. C'était la thèse soutenue par l'Etat belge devant le Conseil d'Etat.

21. Par ailleurs, et plus généralement, le droit pour une entreprise d'obtenir un compte de paiement, même limité, s'apparente à un droit subjectif. Or, l'article 144, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution prévoit : *« Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. »*

22. Cependant, au terme d'une argumentation alambiquée et difficilement compréhensible, le Conseil d'Etat a considéré qu'il était compétent pour connaître de la demande :

*« La seule circonstance qu'une contestation porte sur une décision qu'une autorité administrative estime avoir dû prendre sur la base d'une norme liant sa compétence n'implique pas nécessairement qu'elle a pour objet direct et véritable un droit subjectif ni que la compétence du Conseil d'Etat soit exclue. En effet, l'existence d'une contestation ayant pour objet un droit subjectif suppose que le requérant fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit impose directement à l'autorité, à l'exécution de laquelle cette autorité est tenue en vertu d'une compétence liée et à l'exécution de laquelle le requérant a un intérêt. En l'espèce, la première partie adverse ne prétend pas que l'exercice de la compétence liée, qu'elle allègue, se*

*rait bénéfique à la partie requérante et donc que cette dernière pourrait se prévaloir d'un droit subjectif. Celle-ci conteste d'ailleurs l'existence d'une obligation à laquelle la partie adverse estime être tenue et à l'exécution de laquelle elle n'a pas d'intérêt dès lors que cette obligation emporte, selon l'interprétation que fait la partie adverse des dispositions applicables précitées, une modification défavorable de sa situation administrative. »*

On doit déduire de ce motif que l'entreprise demanderesse n'agissait pas afin de préserver ses droits subjectifs. Elle contestait en réalité l'existence d'une obligation à laquelle la CTIF estimait être tenue. Dans la mesure où cette obligation entraîne une modification défavorable de sa situation administrative, le Conseil d'Etat s'est déclaré compétent.

23. S'agissant de la recevabilité de la demande, et de manière beaucoup plus claire, le Conseil d'Etat constate que l'avis de la CTIF est un véritable droit de véto : un avis négatif entraîne obligatoirement une décision de refus de la Chambre du service bancaire de base.

24. Les actes préparatoires ne causent en principe pas de grief, sauf s'ils ont pour effet de commander partiellement la solution définitive, et qu'ils causent directement un grief.

25. Ici, l'avis de la Chambre du service bancaire de base était fondé tout entier sur un autre avis, celui de la CTIF, qui doit en conséquence être conforme.

26. Par ailleurs, même s'il s'agit d'un acte préparatoire, l'avis de la CTIF détermine entièrement la décision finale. La requête est en conséquence recevable.

27. Sur le fond, le Conseil d'Etat constate que l'article VII.59/4, § 3, du Code de droit économique est imprécis. S'agissant d'une disposition qui manque de clarté, la juridiction administrative s'est livrée à l'examen des travaux parlementaires.

28. Il ressort de ces travaux préparatoires que le législateur a entendu lier la décision de la Chambre à l'avis de la CTIF, qu'il soit positif ou négatif :

*« Le présent amendement instaure un mécanisme de contrôle supplémentaire consistant à recueillir l'avis de la CTIF après 3 refus opposés par des établissements de crédit. Si l'avis est négatif, la procédure prend fin. S'il est positif, un établissement de crédit d'importance systémique peut être désigné. »* [10]

*« En revanche, la lecture de ces travaux préparatoires permet également de constater que la possibilité que la CTIF puisse émettre un avis qui ne soit ni positif ni négatif mais uniquement informatif, n'a pas été envisagée. Seule l'éventualité d'une abstention de cette cellule d'émettre un avis dans le délai qui lui est imparti est réglée et assimilée à un avis positif. »* [11]

29. En réalité, la plus haute juridiction administrative du Royaume a considéré que la loi sur le service bancaire de base devait être interprétée de telle manière qu'elle n'a conféré aucun pouvoir de décision à la Chambre du service bancaire de base.

Le rôle de cette Chambre est de recevoir les demandes, de déterminer si ces demandes sont complètes et contiennent bien tous les documents nécessaires, et de vérifier si les conditions légales sont réunies.

La possibilité pour la Chambre d'entendre des experts n'y change absolument rien. Ces experts ont pour seul objectif d'aider la Chambre à examiner les documents requis :

*« La faculté que réserve l'article VII.59/4, § 3, alinéa 8, du Code de droit économique à la Chambre du service bancaire de base d'entendre ou de faire appel à des experts n'est pas de nature à élever le constat selon lequel l'avis de la CTIF lie la Chambre du service bancaire de base, qu'il soit positif ou négatif.*

*En effet, il ressort des travaux préparatoires précités que cette faculté a principalement pour objectif d'aider la Chambre à vérifier l'exactitude de documents, par exemple 'dans le cadre des mesures spécifiques d'atténuation des risques supplémentaires', dont il est question à l'article VII.59/4, § 5, du Code de droit économique. »* [12]

30. L'enseignement principal de la décision réside dans la qualification donnée par le Conseil d'Etat à la Chambre du service bancaire de base : il s'agit d'une chambre d'entérinement, et non d'une instance de décision. Elle n'a en réalité aucun pouvoir, et est liée par l'avis de la CTIF.

31. En définitive, le Conseil d'Etat a dû faire preuve d'imagination pour interpréter une loi pauvrement rédigée, doublée d'un arrêté royal composé dans l'urgence. Il n'est pas certain qu'il s'agissait véritablement de l'intention du législateur à l'origine : pourquoi prendre plus de 2 ans pour créer une institution sans aucun pouvoir de décision ? Pourquoi mettre tant d'efforts pour composer une chambre indépendante au sein du SPF Economie, si au final l'instance décisionnaire est établie au sein du SPF Justice ?

32. Postérieurement au prononcé de l'arrêt en suspension, la décision de la Chambre a été retirée. S'agissant d'une décision de refus, par définition non créatrice de droits, elle pouvait être révoquée sans condition de délai. Dans la mesure où un tel retrait opère avec effet rétroactif, à la Chambre du service bancaire de base a interrogé à nouveau la CTIF, afin de disposer d'un avis conforme, ce qu'elle a obtenu. Le 8 janvier 2024, la Chambre a désigné un autre établissement de crédit en qualité de prestataire de service bancaire de base.

Ces instruments législatifs et exécutifs ne sont pas à la hauteur de l'enjeu, s'agissant de textes qui touchent au principe de la liberté contractuelle. Une modification législative semble inévitable, afin de permettre un réel examen, en opportunité, par une Chambre du service de base indépendante. La Chambre du service bancaire de base mérite mieux que d'être le bras armé de la CTIF.

33. Récemment, le législateur a souhaité modifier le cadre légal. La loi du 5 novembre 2023 portant dispositions diverses en matière d'économie s'est toutefois bornée à adapter l'article VII.59/6 du Code de droit économique, en ce qui concerne les motifs de résiliation et de refus du service bancaire de base.

34. Nous appelons de nos vœux une véritable modification législative, qui donnerait un véritable pouvoir de décision à la Chambre du service bancaire de base.

1. Ancien président d'AVOCATS.BE, ancien bâtonnier, avocat au barreau de Bruxelles.
2. Assistant chargé d'exercices à l'Université Libre de Bruxelles, avocat au barreau de Bruxelles.
3. Cass., 13 septembre 1991, [Pas., 1992, I, p. 33](#).
4. Bruxelles, 14 septembre 1979, *J.T.*, 1980, note L. SIMONT et A. BRUYNEEL.
5. P. VAN OMMESLAGHE, « Section 4. Le refus de contracter - Le contrat obligatoire », in Tome II - *Les obligations*, 1<sup>re</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 555-590.
6. J.-P. BUYLE, « Tout consommateur a droit à un compte de paiement et au service bancaire de base », in *Liber Amicorum Jacques Fierens*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 337.
7. C. ALTER, « La loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base », *Rép. not.*, Tome IX, Livre 11/1, Bruxelles, Larcier, 2010, n° 234.
8. G. LAGUESSE et B. MICHAUX, « De-risking et service bancaire de base : Epiméthée a encore frappé », in A. STROWEL et G. MINNE (dirs.), *L'influence du droit européen en droit économique / Cabinet de curiosités pour un juriste passionné - Liber Amicorum Denis Philippe*, 1<sup>re</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 1343-1367.
9. Rb. Brussel, 6 décembre 2021, 19/3281/A, [R.D.C.-T.B.H., 2022/2, pp. 230-239](#).
10. Amendement n° 26, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2019-2020, n° 55-0619/005, p. 2.
11. [C.E., 6 octobre 2023, n° 257.565](#), pt. 10.