

# Service bancaire universel : les oubliés du numérique

**Jean-Pierre BUYLE**

**Olivier PIRET-GÉRARD**

*Avocats au barreau de Bruxelles*

Pour Xavier Thunis,

« Je pense quelquefois que si j'écris encore, c'est, ou ce devrait être avant tout pour rassembler les fragments, plus ou moins lumineux et probants, d'une joie dont on serait tenté de croire qu'elle a explosé un jour, il y a longtemps, comme une étoile intérieure, et répandu sa poussière en nous. Qu'un peu de cette poussière s'allume dans un regard, c'est sans doute ce qui nous trouble, nous enchante ou non égare le plus ; mais c'est, tout bien réfléchi, moins étrange que de surprendre son éclat, ou le reflet de cet éclat fragmenté, dans la nature ? Du moins ces reflets auront-ils été pour moi l'origine de bien des rêveries, pas toujours absolument infertiles »<sup>1</sup>.

\*

\* \*

1. Le premier virement bancaire est né au Moyen Âge, sous l'impulsion des banquiers lombards. L'objectif du virement était de permettre aux marchands de circuler en Italie sans transporter d'importantes sommes avec eux, sur les routes où vagabondaient les bandits de grands chemins. L'argent transféré attendait le marchand à son arrivée en ville. L'opération était consignée par écrit, dans les livres du banquier.

2. Quelques centaines d'années plus tard, le virement bancaire a bien changé. La révolution industrielle et l'émergence de l'informatique ont modernisé le mécanisme. Il est désormais banal d'effectuer des paiements avec son smartphone, d'effectuer des opérations complexes au moyen d'une signature biométrique, de contracter un crédit en ligne, ou de consulter ses extraits de compte par le biais d'une simple notification. *O tempora, O mores.*

---

<sup>1</sup> Ph. JACOTTET, « Le cerisier », *Cahier de Verdure*, Paris, Gallimard, 1990.

3. Cette évolution technologique a rendu l'offre bancaire « classique » moins attractive. Pourquoi encore imprimer des bulletins de virement papier, ou se rendre en agence pour obtenir un conseil, lorsqu'on peut réaliser toutes ses opérations à la maison ou au bureau ? La clientèle l'a bien compris, et peu à peu, a de moins en moins sollicité le banquier « physique » au profit du banquier « digital ».

4. La conséquence était attendue. En une année, 460 agences bancaires ont fermé leurs portes en Belgique. Le rapport sur l'inclusion financière de Financité dénombre la disparition de plus de 2.000 appareils de *self-banking*, et plus de 730 distributeurs de billets. Selon ce rapport, le nombre d'agences bancaires en Belgique a diminué de 68 % en 20 ans<sup>2</sup>.

La chute constante des taux d'intérêts, conjuguée à la pandémie de Covid-19, ont provoqué une accélération de la fermeture du monde bancaire « physique » au profit d'une offre toujours plus digitale.

5. Cette évolution ne fait pas que des heureux. Certains clients ne disposent pas des moyens technologiques nécessaires pour profiter pleinement de cette nouvelle offre digitale. Impossible dès lors de prévoir un rendez-vous avec son banquier sans smartphone, ou de demander une offre de crédit sans ordinateur et sans connexion à internet.

6. L'isolement numérique est une réalité. En Belgique, 22 % des personnes seules vivant en Belgique déclarent ne pas avoir internet à la maison. Il s'agit principalement de personnes plus âgées : chez les personnes âgées de 65 à 74 ans, la proportion atteint même 31 %<sup>3</sup>.

7. Ces dernières années, les initiatives se sont multipliées afin de favoriser l'accès au compte bancaire. On pense à la loi du 24 mars 2013 instaurant un service bancaire de base pour le consommateur<sup>4</sup>. Songeons aussi au nouveau service de mobilité interbancaire, qui permet au consommateur qui le souhaite de changer de banque rapidement, afin de bénéficier d'une offre qui lui correspond mieux<sup>5</sup>. La Charte relative au

---

<sup>2</sup> Disponible en ligne à l'adresse <https://www.financite.be/fr/reference/rapport-sur-linclusion-financiere-2020>.

<sup>3</sup> Voy. les chiffres publiés par Statbel, l'office belge de statistique, disponible en ligne à l'adresse <https://statbel.fgov.be/fr>.

<sup>4</sup> Par la loi du 19 avril 2014, les dispositions relatives audit service bancaire de base ont été intégrées dans le Code de droit économique.

<sup>5</sup> Voy. art. VII.62/1 à VII.62/7 C.D.E.

service bancaire universel prévoit que les parties consentiront les efforts nécessaires pour promouvoir la publicité en faveur du service de mobilité interbancaire.

Plus récemment, par la loi du 8 novembre 2020, le législateur a souhaité étendre ce service bancaire de base aux entreprises. Cette loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2021, malgré l'absence d'arrêté royal d'exécution.

8. Le 1<sup>er</sup> janvier 2022, une nouvelle étape a été franchie. Le gouvernement fédéral a créé, en collaboration avec Febelfin, le service bancaire universel. Ce nouveau service prévoit la mise à disposition d'une offre bancaire « physique » minimale, destinée aux personnes peu en phase avec l'offre digitale actuelle.

Selon le SPF Économie, le service bancaire universel prend la forme d'un forfait proposé au prix maximum de 60 euros par an. Ce « *bundle* » donne accès à toute une série de services bancaires « physiques », comme les retraits aux distributeurs, les transactions manuelles au guichet, et l'impression gratuite des relevés de compte à l'agence bancaire<sup>6</sup>.

La présente contribution veille essentiellement à présenter le texte adopté et ses articulations, outre les principales conséquences pour les justiciables. Ceci nous permettra de distinguer le nouveau mécanisme de celui relatif au service bancaire de base, mais aussi d'identifier certaines pistes de réflexion.

## **SECTION 1. – La Charte conclue entre Febelfin et le gouvernement concernant l'offre d'un « service bancaire universel »**

9. À titre liminaire, on constate que le vecteur choisi par le gouvernement est inhabituel. Plutôt que de légiférer, il a opté pour la signature d'une charte avec le secteur bancaire. À cet égard, l'engagement est davantage unilatéral dans le chef des banques, qui s'engagent à mettre à disposition du public un service respectant un certain nombre de standards.

10. Febelfin a signé la Charte au nom des banques de détail, qui représentent ensemble 95 % du marché belge (sur la base du nombre de comptes à vues). La Charte compte 13 banques « signataires », alors que

---

<sup>6</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., Question et réponse écrite n° 55-94 : L'accessibilité des banques depuis la crise sanitaire, 29 septembre 2021, [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be).

notre pays compte plus de 90 banques. La totalité des banques n'est donc pas représentée, malgré une couverture très importante sur le territoire belge.

11. Tout tiers intéressé peut se prévaloir du contenu de cette Charte, que ce soit un client consommateur ou une association de défense de consommateurs, par exemple.

Tout tiers intéressé peut en demander le respect, que cela soit à l'égard de la banque de détail concerné, devant l'Ombudsman des banques, ou devant leurs juges que sont les tribunaux ou les arbitres.

12. La Charte prévoit que le service bancaire universel sera repris dans l'offre et la liste des tarifs des banques de détails actives en Belgique dont la liste est annexée. La Charte n'évoque pas le cas des succursales de banques étrangères, ou des banques de détails européennes exerçant en libre prestation de services. Il semble raisonnable de soutenir que ces dernières ne sont pas concernées.

À l'instar d'un exposé des motifs, le texte commence par poser un certain nombre de balises. Il constate que la digitalisation peut être source de fracture numérique pour de nombreuses personnes, et qu'il est essentiel de prendre en compte les besoins et les intérêts particuliers de ces personnes.

13. L'objectif du texte est de mettre en place un service bancaire universel à un tarif raisonnable, tout en fournissant au public une information complète sur l'offre de services et tarifs bancaires. L'accent est donc mis sur le devoir d'information des banques.

En contrepartie, le gouvernement fédéral s'engage à continuer d'œuvrer à l'éducation numérique. La Charte rappelle ainsi que le service bancaire universel n'a pas vocation à perdurer. À terme, le gouvernement souhaite résorber la fracture numérique, et étendre considérablement les paiements électroniques. Mais que fera-t-on alors pour les oubliés du numérique ? Le texte explique clairement que l'objectif est d'offrir au consommateur la possibilité de payer de manière électronique, systématiquement.

14. L'article 4.1.1 de la Charte prévoit :

« un service bancaire universel est un compte de paiement en euros inclus dans un pack, destiné aux consommateurs et consommatrices majeurs au sens de l'article I.1,2° du Code de droit économique ».

Il s'agit d'un premier élément important : le service bancaire universel est un compte de paiement. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le compte de paiement est « un compte détenu au nom d'un ou de plusieurs consommateurs et servant à exécuter des opérations de paiement »<sup>7</sup>.

Ce compte offre généralement les opérations de base, soit le versement de fonds sur le compte, le retrait d'espèces, et l'exécution d'opérations de paiement. Le contrat de compte est conclu « *intuitu personae* », et est fondé sur la confiance<sup>8</sup>.

15. L'article 4.1.2. de la Charte prévoit les conditions minimales que doit contenir l'offre de services, afin de pouvoir être qualifiée de « service bancaire universel ». Ces services sont au nombre de cinq :

1. un minimum de 60 opérations manuelles par an ;
2. une carte de débit ;
3. un minimum de 24 retraits d'espèces en euros par an au guichet automatique de la banque ;
4. la possibilité de domicilier gratuitement des factures et d'encoder des ordres de paiement permanents ;
5. l'impression des extraits de compte sur les machines dédiées appartenant à la banque, ou le retrait des extraits au guichet de la banque, en agence. Si l'impression ou le retrait n'est pas possible, un envoi postal mensuel est proposé.

16. Par « opération manuelle », il faut entendre les retraits d'espèces en euros au guichet ainsi que les virements papier en euros émis dans l'agence. Le service ne prévoit pas de carte de crédit, ni de chèques.

L'accès à une carte de débit implique également la possibilité d'effectuer des opérations bancaires *via* les distributeurs automatiques de billets. Il ne s'agit toutefois pas d'une opération « physique ».

17. Le service bancaire universel est octroyé à titre onéreux, à tout client qui en fait la demande. Le tarif n'est toutefois pas le même pour chacun des cinq services décrits ci-dessus.

<sup>7</sup> Art. 2.3 dir. 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

<sup>8</sup> Ch. GALVADA et J. STOUFFLET, *Droit de la banque*, Paris, PUF, 1974, p. 345.

18. Un prix maximum de 60 EUR par an est fixé par la Charte pour les opérations physiques, la mise à disposition de la carte de débit, le retrait d'espèces au guichet, et la possibilité de domicilier des factures ou d'encoder des ordres permanents.

19. Aucun établissement bancaire n'a pu s'engager sur un prix ferme relativement à la mise à disposition des extraits de compte. La fourniture de ce service dépend en effet du choix du client, et de la fréquence de mise à disposition de extraits de compte. La Charte prévoit que cette question est laissée à l'appréciation des parties. La tarification pour la mise à disposition des extraits peut uniquement se faire selon une des trois formules suivantes :

- un forfait annuel au tarif maximum de 5,00 EUR, augmenté des frais de port ;
- un abonnement mensuel au tarif maximum de 2,50 EUR, frais de port compris ;
- un tarif maximum de 1,00 EUR par enveloppe, augmenté des frais de port.

20. Ce service bancaire universel n'est pas éternel. La Charte s'applique uniquement pour une période de trois ans, jusqu'au 30 juin 2024. Il faut sans doute y voir une concession du gouvernement fédéral, qui ne peut exiger du monde bancaire la mise à disposition d'un service finalement peu rentable.

On rappellera utilement que le métier de banquier, s'il s'exerce dans un contexte d'intérêt général, ne relève pas du service public<sup>9</sup>.

## **SECTION 2. – Distinction avec le service bancaire de base**

21. L'article 4.2 fait la distinction entre le service bancaire universel, et le service bancaire de base. Ces deux services sont semblables en pratique, et ne doivent pas être confondus.

---

<sup>9</sup> Bruxelles, 14 septembre 1979, *J.T.*, 1980, note L. SIMONT et A. BRUYNEEL.

22. Le service bancaire de base est strictement réglementé par la loi, y compris le tarif maximum. Ce service comprend le droit à un compte de paiement, soumis à certaines conditions, auprès des banques qui proposent des comptes de paiement aux consommateurs. Ce droit n'est pas absolu et est soumis à plusieurs conditions.

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<sup>10</sup>.

23. L'obtention du service bancaire de base fait l'objet d'une procédure balisée par les articles VII.58 et suivants du C.D.E. :

1. l'introduction d'une demande *via* le formulaire *ad hoc* (VII.58) ;
2. prise de décision de la banque, et possibilité de refus (VII.59) ;
3. communication de la décision motivée au client (VII.59/1) ;
4. communication de la décision à Ombudsfin (VII.59/2) ;

5. Ombudsfin peut annuler la décision de l'établissement de crédit. La décision est contraignante pour l'institution de crédit (VII.52).

24. Dans un jugement du 3 février 2022, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a confirmé que le client qui sollicite l'obtention du service bancaire de base « doit se plier au formalisme imposé par le Code de droit économique, c'est à dire de recourir au formulaire prévu par l'article VII.58 de ce texte »<sup>11</sup>.

Le Tribunal poursuit en rappelant que l'existence d'un compte à vue « suppose la naissance d'une relation contractuelle, alors qu'aucune disposition légale n'oblige une banque à en nouer une avec un particulier qu'elle n'aurait pas choisi »<sup>12</sup>.

Selon C. 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 »<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Civ. Bruxelles, 3 février 2022, A/21/429, inédit.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> C. ALTER, « La loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base », *Rep. not.*, t. IX, Liv. XI/1, Bruxelles, Larcier, 2010, n° 234.

25. Ce constat est applicable *mutatis mutandis* au service bancaire de base pour les entreprises<sup>14</sup>. Le Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles le confirme : « il résulte des travaux préparatoires de la loi du 8 novembre 2020 que pour les établissements d'importance systémique tels que la banque, l'obligation d'offrir un service bancaire de base est limité aux cas spécifiques mentionnés dans la loi, ce qui n'empêche pas les autres établissements de crédit de proposer volontairement un tel service dans leur offre de produits financiers »<sup>15</sup>.

En définitive, ni le service bancaire de base pour les consommateurs, ni le service bancaire de base pour les entreprises, ni le service bancaire universel, ne prévoient de droit inconditionnel au compte. Il n'existe pas, en droit positif belge, de droit absolu au compte bancaire.

26. Par ailleurs, le service bancaire universel ne prévoit aucune condition d'octroi, au contraire de ce qui est prévu pour le service bancaire de base. Il n'est ici pas question de formalisme, ou de la communication d'une décision motivée en cas de refus. D'après l'article 4.2 de la Charte, le service bancaire universel offre de plus nombreuses possibilités et la concurrence peut jouer davantage. Le service ne prévoit pas de limitation à un seul compte de paiement, ni concernant l'encours des comptes, ni concernant des crédits et autres services, comme les cartes de crédit.

La Charte prévoit que les deux services « peuvent parfaitement coexister ». Les deux offres seraient complémentaires, car chaque service « présente une valeur ajoutée pour le groupe cible pour lequel il a été conçu ».

### SECTION 3. – Un texte qui soulève plusieurs questions

27. S'il faut saluer l'existence d'un accord entre le gouvernement fédéral et le monde financier, force est de constater que plusieurs zones d'ombres demeurent.

---

<sup>14</sup> Voy. à cet égard la loi du 8 novembre 2020 portant insertion des dispositions en matière de service bancaire de base pour les entreprises dans le Livre VII du Code de droit économique, *M.B.*, 24 novembre 2020, et la proposition de loi portant insertion des dispositions en matière de service bancaire de base pour les entreprises dans le Livre VII du Code de droit économique, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, n° 55-0619/003, p. 2 ; H. SWENNEN, « Een basisbankdienst voor ondernemingen », *R.D.C.*, 2021/2, pp. 113-130.

<sup>15</sup> Entr. fr. Bruxelles (Prés.), 3 février 2022, C/21/00070, inédit.

28. En premier lieu, l'absence de publication de la Charte au *Moniteur belge* ou sur un site internet pose question. C'est en effet la publication du texte qui permet au justiciable de s'informer et de connaître ses droits. Bien entendu, dans la mesure où il s'agit d'une Charte, et non d'une loi, le service bancaire universel relève de la « *soft law* ». Cette absence de publication n'est pas un problème *per se*. Il nous semble toutefois que le gouvernement ait raté une occasion de faire acte de transparence, dans un domaine où l'opacité est souvent vue avec méfiance.

Certes, tant Febelfin que le gouvernement ont informé le public par voie de communiqué de presse, un résumé des mesures a été publié, et la Charte prévoit que chaque partie fera connaître la présente charte sur son site web et dans les agences bancaires. Toutefois, le texte en lui-même n'est pas disponible à la consultation. Le texte ne contient pourtant rien de sensible qui justifierait de le conserver à l'abri des regards.

29. En deuxième lieu, la Charte fait peu de cas de la disparition des agences bancaires en Belgique. Il est louable d'offrir au client un service bancaire « physique », en agence, à condition toutefois qu'il existe encore suffisamment d'agences pour permettre au client de profiter du service bancaire universel qu'il souscrit.

C'est d'autant plus vrai que la Charte a été négociée parallèlement à l'émergence de deux nouveaux acteurs :

- la SA Batopin (Belgium Atm OPTimization Initiative) est née à l'initiative des banques Belfius ING Belgique, BNP Paribas Fortis et KBC Bank, et veille au développement d'un réseau de distributeurs de billets « neutre » en Belgique<sup>16</sup>. Le projet pose le constat que la répartition des distributeurs sur le territoire n'est pas optimale ;
- la SCRL Jofico est une initiative concurrente. Constituée sous forme de société coopérative, elle est détenue par les banques Argenta, Axa, Crelan, VDK, et BPost Bank<sup>17</sup>. Jofico a pour objectif de ne plus posséder son propre « parc » de distributeurs de billets, mais de louer ce service auprès d'un prestataire de service externe.

Les deux initiatives se traduiront par une réduction ou un déplacement du nombre de distributeurs de billets sur le territoire, et des équipements permettant d'effectuer des opérations manuelles. Or, toutes les banques précitées sont signataires de la Charte sur le service bancaire universel.

<sup>16</sup> Ces quatre établissements bancaires détiennent 5.062 des 6.941 distributeurs de billets du Royaume, soit 73 % du marché.

<sup>17</sup> Ces établissements bancaires détiennent quant à eux 1.511 appareils, soit 22 % du marché.

Il s'agit d'un défi de taille pour le monde bancaire, qui devra veiller à garantir le service bancaire universel, tout en supprimant les moyens matériels permettant d'assurer ledit service bancaire universel.

30. En troisième lieu, le prix maximum retenu pour le service bancaire universel est de 60 EUR par an. Il s'agit d'un service plus onéreux que le service bancaire de base, dont le prix est de 16,34 EUR par an. Si nous avons déjà insisté sur les différences entre les deux services, il nous faut tout de même constater que le service bancaire universel offre 60 opérations manuelles, là où le service bancaire de base en prévoit 36. Le service bancaire de base oblige le banquier à mettre à disposition du client les extraits de compte, manuellement, deux fois par mois, alors que le service bancaire universel ne prévoit pas cette obligation. En pratique, une différence de tarif de 267 % ne semble pas justifiée.

## Conclusion

31. Au terme de la présente contribution, on ne peut que saluer l'émergence de la Charte sur le service bancaire universel. Ce nouvel outil répond à un réel besoin d'une partie de la population, et se veut l'adjuvant des personnes qui ne disposent pas des moyens technologiques nécessaires pour profiter correctement d'une offre bancaire aujourd'hui.

À cet égard, la collaboration entre le gouvernement fédéral et Febelfin a porté ses fruits. Cet accord englobe la quasi-totalité des banques de détail en Belgique, afin d'offrir un service bancaire « physique » aux oubliés du numérique.

32. Toutefois, le texte adopté laisse présager l'émergence de plusieurs défis, au premier rang desquels on retrouve la fermeture des agences, et la disparition d'une partie des distributeurs de monnaie fiduciaire. Il est difficile de se rendre à une agence afin d'y effectuer des opérations physiques si les agences continuent de disparaître.

33. De la même manière, les initiatives de la SA Batopin et de la SCRL Jofico risquent de parasiter la bonne exécution par les banques signataires du service bancaire universel. Ces deux sociétés concurrentes ont notamment pour objectif de redessiner la carte des appareils bancaires physiques en Belgique.

Gageons que Febelfin sera le gardien attentif de la Charte sur le service bancaire universel, et veillera à ce que chaque signataire honore ses obligations. En tout état de cause, les parties signataires se sont d'ores et déjà donné rendez-vous en 2024, afin de favoriser l'accès de la population au compte bancaire. Mais aucune garantie n'est donnée aux oubliés du numérique à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2024.