KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.252/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 augustus 2006 door de Minister van Consumentenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de slapende rekeningen", heeft op 19 september 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de problematiek van de zogeheten "slapende rekeningen" te regelen. Het betreft rekeningen bij kredietinstellingen die gedurende vijf jaar niet het voorwerp zijn geweest van een verrichting of een bericht door de houders of de rechthebbenden. De kredietinstellingen worden ertoe verplicht om de houder of de rechthebbende van deze rekeningen op te sporen. De activa van de rekeningen worden, vijf jaar na het verstrijken van de voornoemde termijn van vijf jaar, aan de Deposito- en Consignatiekas gestort, waar zij zonder termijn behouden blijven voor hun titularis. De Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (hierna: CBFA) wordt belast met een controlerende taak in het kader van de ontworpen regeling.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De ontworpen regeling vertoont tal van inhoudelijke onvolkomenheden die in hoofdzaak voortvloeien uit het te summiere karakter ervan. Dat heeft tot gevolg dat talrijke vragen rijzen omtrent de precieze inhoud van de regeling, hetgeen uiteraard nefast is voor de duidelijkheid ervan en bijgevolg voor de rechtszekerheid.

2. Vooreerst moet worden vastgesteld dat er geen voldoende afgebakende omschrijving wordt gegeven van het begrip "slapende rekeningen". De ontworpen regeling zou nochtans dienen aan te vangen met dergelijke omschrijving welke tevens mede determinerend is voor het toepassingsgebied ervan. Door middel van het invoegen van een omschrijving van het betrokken begrip kan dan tevens worden vermeden dat eraan wordt gerefereerd op een gediversifieerde wijze, zoals nu het geval is in het ontwerp [(1)]. Uit de tekst van het ontwerp valt hoe dan ook niet met de vereiste zekerheid af te leiden welke soorten van rekeningen worden bedoeld.

---

(1) Zo heeft artikel 2, § 1, van het ontwerp het over "deposito's en tegoeden ingeschreven op (de) rekeningen (die) niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een verrichting of bericht", terwijl in artikel 3 uitsluitend melding wordt gemaakt van "rekeningen die niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een verrichting of bericht".

.../...

3. In artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp, dient op een meer duidelijke wijze te worden bepaald hoe de erin vermelde termijn van vijf jaar moet worden begrepen. Is het de bedoeling om de verplichting tot opsporing in hoofde van de kredietinstellingen afhankelijk te maken van een termijn die aanvangt vanaf de inwerkingtreding van de ontworpen wet of worden ook de rekeningen beoogd die reeds langer als slapend kunnen worden bestempeld ? Uiteraard mag evenmin onzekerheid bestaan omtrent de precieze aanvangsdatum van de in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp bedoelde termijn van vijf jaar, gelet op de verplichting tot storting aan de Deposito- en Consignatiekas waarin artikel 2, § 2, eerste lid, voorziet.

4. In verband met de opsporingsverplichting, omschreven in artikel 2, § 1, van het ontwerp, wordt in de memorie van toelichting het volgende verduidelijkt:

> "De kredietinstelling dient abnormale situaties op te sporen en een formele interpellatie te richten aan de houder van de rekening betreffende zijn voornemen de rekeningrelatie voort te zetten. Als het adres van de houder niet langer correct is, zal de bank de verblijfplaats van de houder dienen op te zoeken. Vandaar dat een toegang tot de gegevens van het Rijksregister wordt voorzien".

De in het citaat vermelde vereisten inzake formele interpellatie en op te zoeken correcte verblijfplaats moeten in de tekst van het ontwerp worden vermeld. De vermelding van het vereiste inzake formele interpellatie is daarenboven van aard een antwoord te bieden op de vraag op welke manier de kredietinstellingen kunnen bewijzen dat zij zich van de opsporingsverplichting, bedoeld in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp hebben gekweten.

5. Artikel 2, § 2, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat "de Koning (...), bij een in Ministerraad overlegd besluit, het gedeelte van de gelden dat hij bepaalt, (kan) toewijzen". Deze delegatie is, gelet op haar onbepaald karakter, te ruim om te kunnen worden toegelaten [(2)]. Daarenboven rijst de vraag hoe de ontworpen bepaling te rijmen

---

(2) Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling om gelden toe te wijzen aan de Staat die deze zal kunnen gebruiken voor "nieuwe initiatieven". Dergelijke omschrijving is evenmin van aard om de delegatiebepaling van artikel 2, § 2, derde lid, van het ontwerp met de vereiste nauwkeurigheid te kunnen afbakenen.

.../...

valt met de bewaarneming waarvoor de Deposito- en Consignatiekas in beginsel instaat en met de regeling die ter zake is uitgewerkt in het koninklijk besluit nr. 150 van 18 maart 1935 tot samenschakeling van de wetten betreffende de inrichting en de werking van de Deposito- en Consignatiekas en tot aanbrenging van wijzigingen daarin krachtens de wet van 31 juli 1934 (3). De ontworpen regeling mag er geen onduidelijkheid over laten bestaan op welke wijze zij zich verhoudt tot of moet worden ingepast in de organieke regeling die met betrekking tot de Deposito- en Consignatiekas is vervat in het koninklijk besluit nr. 150 van 18 maart 1935.

6. Het ontwerp voorziet niet in een regeling van de beheerskosten (4). Vraag is nochtans of dit niet wenselijk is teneinde elke onzekerheid op dat vlak te bannen (5).

7. De voorafgaande opmerkingen nopen tot een grondige herziening van het ontwerp. De hierna volgende bijzondere opmerkingen worden geformuleerd onder het voorbehoud dat dergelijke herziening alsnog gebeurt.

---

(3) Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 150 van 18 maart 1935 dat de aan de Deposito- en Consignatiekas toevertrouwde gelden niet mogen worden vermengd met het vermogen van 's Rijks Schatkist, wat niet in overeenstemming is met de krachtens artikel 2, § 2, derde lid, van het ontwerp, bedoelde toewijzing aan de Staat. Een andere vraag is hoe de in artikel 25 van het voornoemde koninklijk besluit nr. 150 vermelde vervaltermijn van dertig jaar zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontwerp, naar luid waarvan de activa van de rekeningen bij de Deposito- en Consignatiekas "behouden (blijven) voor rekening van hun titularis zonder termijn". Evenmin duidelijk is of de in het ontwerp bedoelde gelden die bij de Deposito- en Consignatiekas in bewaring zijn gegeven interesten opbrengen en of in dat verband de regeling van toepassing is die inzake interesten is vervat in de artikelen 16 e.v. van het koninklijk besluit nr. 150 van 18 maart 1935.

(4) In het uittreksel uit de notulen van het verslag van de Ministerraad van 2 juni 2006 wordt er weliswaar op gewezen dat "in overleg met de kredietinstellingen een voorstel (zal) worden uitgewerkt inzake mogelijke vergoeding voor de beheerskosten".

(5) Zo bijvoorbeeld ingeval een rekening wordt afgesloten wanneer de titularis of rechthebbende effectief wordt gevonden.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. Benevens een omschrijving van het begrip "slapende rekeningen", moet ook het begrip "kredietinstellingen", vermeld in artikel 2, § 1, van het ontwerp, van een definitie worden voorzien (6). Het wetsontwerp dient met het oog op de omschrijving van de voornoemde begrippen te worden aangevuld met een afzonderlijk artikel.

2. In de Franse tekst van artikel 2, § 1, eerste lid, wordt melding gemaakt van zowel "les titulaires des comptes", als van "(les) titulaires ou ayants droit (des comptes)". Naar analogie van de overeenstemmende Nederlandse tekst dient ook in de Franse tekst te worden geopteerd voor een meer eenvormige terminologie.

3. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 2, § 1, tweede lid, zijn op diverse punten discordant. Zo dient ook in de Franse tekst het opschrift van de wet van 8 augustus 1983 te worden vermeld en ontbreekt in de Nederlandse tekst de delegatiebepaling van de laatste zin van de Franse tekst. Het spreekt voor zich dat de beide teksten beter op elkaar moeten worden afgestemd.

4. Het begrip "activa van de rekeningen", in artikel 2, § 2, eerste lid, kan bijvoorbeeld ook betrekking hebben op effecten. Vraag is of dat de bedoeling is. Daarenboven zou, door het gebruik van de term "activa", onduidelijkheid kunnen rijzen over het antwoord op de vraag of beheerskosten, die zijn verbonden aan de rekening, kunnen worden voorafgenomen vooraleer het saldo aan de Deposito- en Consignatiekas wordt gestort.

---

(6) De memorie van toelichting doet ervan blijken dat het begrip "kredietinstelling", zoals dat wordt omschreven in artikel 1, tweede lid, van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen, wordt beoogd. Het volstaat derhalve in de ontworpen regeling te refereren aan het betrokken wetsartikel.

.../...

5. Onverminderd de algemene opmerkingen onder 5, moet worden vastgesteld dat niet wordt bepaald ten gunste van wie de "toewijzing" gebeurt.

6. Artikel 2, § 3, eerste lid, voorziet in een verplichting tot het verstrekken van informatie aan de CBFA. Artikel 2, § 3, tweede lid, verplicht de CBFA tot het bijhouden van een register van de slapende rekeningen en tot het verzekeren van de toegang ertoe "voor de betrokken personen". Er dient te worden geëxpliciteerd welke "betrokken personen" precies worden bedoeld.

Artikel 2, § 3, derde lid, draagt de CBFA op "een jaarrapport (lees: jaarverslag)" te publiceren. Er mag van worden uitgegaan dat de wetgever daarbij een specifieke, op de slapende rekeningen betrekking hebbende verslaggeving van de kant van de CBFA beoogt, en derhalve niet refereert aan de al bestaande verplichting van de CBFA om jaarlijks een verslag op te stellen met betrekking tot haar werking en activiteiten [(7)]. De redactie van artikel 2, § 3, derde lid, zou derhalve in die zin moeten worden aangepast.

Tot slot blijft de vraag of de in artikel 2, § 3, van het ontwerp ingeschreven publiciteitsmaatregelen voldoende zijn en niet best worden aangevuld met andere maatregelen in die zin, zoals bijvoorbeeld op het ogenblik van doorstorting van de "activa van de rekeningen", bedoeld in artikel 2, § 2, eerste lid.

---

(7) Indien de bedoeling erin zou bestaan om de CBFA ertoe te verplichten in haar algemene jaarverslag (zie artikel 65 van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten) een afzonderlijk onderdeel te wijden aan de slapende rekeningen zou dit met zoveel woorden in de tekst van het ontwerp moeten worden vermeld.

Artikel 3

Artikel 3 omschrijft het toepassingsgebied van de ontworpen regeling en dient in beginsel zijn plaats te vinden vooraan in de tekst van het ontwerp. Indien evenwel wordt ingegaan op de in dit advies geformuleerde suggestie in verband met de vereiste omschrijving van het begrip "slapende rekeningen" is het bepaalde in artikel 3 - zoals het nu is geformuleerd [8] - overbodig en moet het worden weggelaten.

---

[8] In voorkomend geval zou in een (anders geformuleerde) overgangsbepaling kunnen worden voorzien met het oog op de nadere omschrijving van de termijn van vijf jaar, bedoeld in artikel 2, § 1, van het ontwerp (zie in dat verband de algemene opmerkingen onder 3).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.252/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Consommation, le 28 août 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "sur les comptes dormantes", a donné le 19 septembre 2006 l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à régler la problématique des "comptes dormants". Il s'agit de comptes, tenus par des établissements de crédit, qui, pendant cinq ans, n'ont fait l'objet d'aucune opération ou réclamation de la part des titulaires ou des ayants droit. Les établissements de crédits sont obligés de rechercher le titulaire ou l'ayant droit de ces comptes. Cinq ans après l'expiration du délai de cinq ans précité, les avoirs des comptes sont déposés à la Caisse des dépôts et consignations où ils resteront détenus, sans délai, pour le compte de leur titulaire. La Commission bancaire, financière et des assurances (ci-après: CBFA) est chargée de la mission de contrôle dans le cadre de la réglementation en projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La mesure en projet présente sur le fond de nombreuses imperfections découlant essentiellement de son caractère trop sommaire. Son contenu précis soulève par conséquent de nombreuses questions, ce qui est évidemment néfaste pour sa clarté et, partant, pour la sécurité juridique.

2. Il faut tout d'abord constater que la définition de la notion de "comptes dormants" n'est pas suffisamment circonscrite. Le texte en projet devrait pourtant commencer par une telle définition, qui contribuerait en même temps à déterminer son champ d'application. Par ailleurs, en insérant une définition de la notion concernée, on éviterait de s'y référer de différentes manières, comme c'est actuellement le cas dans le projet [(1)]. En tout état de cause, le texte du projet ne permet pas de déterminer avec la certitude requise quels types de comptes sont visés.

---

(1) C'est ainsi qu'il est question à l'article 2, § 1er, du projet de "dépôts et avoirs inscrits (aux) comptes (qui) n'ont fait l'objet (...) d'aucune opération ou réclamation", alors que l'article 3 fait exclusivement mention de "comptes qui n'ont fait l'objet (...) d'aucune opération ou réclamation".

3. L'article 2, § 1er, alinéa 1er, du projet, doit préciser la manière dont il faut interpréter le délai de cinq ans qui y est mentionné. S'agit-il de subordonner l'obligation de recherche incombant aux établissements de crédit à un délai qui commence à courir au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet ou de viser également les comptes qui peuvent être considérés comme dormants depuis plus longtemps déjà ? Il est évident que compte tenu de l'obligation de dépôt à la Caisse des dépôts et consignations, visée à l'article 2, § 2, alinéa 1er, il ne peut non plus y avoir d'incertitude en ce qui concerne le point de départ précis du délai de cinq ans visé à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, du projet.

4. En ce qui concerne l'obligation de recherche, décrite à l'article 2, § 1er, du projet, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

> "L'établissement de crédit doit détecter les situations anormales et adresser une interpellation formelle au titulaire du compte sur son intention de poursuivre la relation de compte. Si l'adresse du titulaire n'est plus exacte, la banque devra alors procéder à une recherche domiciliaire. L'accès au Registre national est dès lors indispensable à la réalisation de cette obligation".

C'est le texte du projet qui doit mentionner les conditions en matière d'interpellation formelle et de domicile exact à rechercher dont fait état la citation. Par ailleurs, en mentionnant la condition de l'interpellation formelle il devient possible de résoudre la question de savoir comment les établissements de crédit peuvent prouver qu'ils se sont acquittés de leur obligation de recherche, visée à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, du projet.

5. L'article 2, § 2, alinéa 3, du projet dispose que "le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil, affecter la partie des fonds qu'il détermine". Vu son caractère général, cette délégation est trop large pour pouvoir être admise (2). Par ailleurs, on peut se demander comment la disposition en projet se concilie avec la mission de conservation dont est chargée la Caisse des dépôts et consignations et avec le régime mis sur pied en la matière

---

(2) Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, l'intention est d'attribuer des fonds à l'État, qui pourra les utiliser dans le cadre de "nouvelles initiatives". Pareille spécification n'est pas non plus de nature à cerner avec toute la précision requise la délégation inscrite à l'article 2, § 2, alinéa 3, du projet.

par l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des Dépôts et Consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934 (3). Le texte en projet ne peut laisser subsister aucune ambiguïté sur la manière dont il s'articule ou doit se concilier avec le régime organique que prévoit l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 pour la Caisse des dépôts et consignations.

6. Le projet ne règle pas les frais de gestion (4). Or, on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux prévoir de telles règles afin de lever toute incertitude sur ce point (5).

7. Le projet nécessite un remaniement en profondeur compte tenu des observations qui précèdent. Les observations particulières ci-après sont formulées sous réserve d'un tel remaniement.

---

(3) C'est ainsi par exemple, que l'article 4 de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 prévoit que les fonds qui sont confiés à la Caisse des dépôts et consignations ne peuvent être confondus avec l'avoir du Trésor, ce qui n'est pas conforme avec l'affectation au profit de l'État, visée à l'article 2, § 2, alinéa 3, du projet. Une autre question est celle de savoir comment le délai de prescription de trente ans, visé à l'article 25 de l'arrêté royal n° 150 précité, s'articule avec l'article 2, § 2, alinéa 2, du projet, selon lequel les avoirs des comptes à la Caisse des dépôts et consignations "resteront détenus, sans délai, pour le compte de leur titulaire". On n'aperçoit pas non plus si les fonds visés dans le projet, mis en dépôt à la Caisse des dépôts et consignations, produisent des intérêts et si, à cet égard, les règles prévues en matière d'intérêts par les articles 16 et s. de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 sont applicables.

(4) En effet, l'extrait du procès-verbal du Conseil des ministres du 2 juin 2006 indique qu'en concertation avec les établissements de crédit, une proposition sera formulée en ce qui concerne une rémunération éventuelle des frais de gestion.

(5) Comme, par exemple, lors de la clôture d'un compte, lorsque le titulaire ou l'ayant droit est effectivement retrouvé.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. Outre une définition de celle de "comptes courants", il faudra également définir la notion d'"établissements de crédit", mentionnée à l'article 2, § 1er, du projet (6). Il y aura lieu, pour définir les notions précitées, de compléter le projet de loi par un article distinct.

2. Le texte français de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, mentionne tant "les titulaires des comptes" que "(les) titulaires ou ayants droit (des comptes)". Par analogie avec le texte néerlandais correspondant, on optera également dans le texte français pour une terminologie plus uniforme.

3. Les textes français et néerlandais de l'article 2, § 1er, alinéa 2, présentent des discordances sur divers points. C'est ainsi que le texte français doit également mentionner l'intitulé de la loi du 8 août 1983 et que la délégation visée dans la dernière phrase du texte français fait défaut dans le texte néerlandais. Il va de soi qu'il faut mieux harmoniser les deux textes.

4. La notion d'"avoirs des comptes", à l'article 2, § 2, alinéa 1er, peut, par exemple, également porter sur des effets. On peut se demander si telle est l'intention. En outre, par l'emploi du mot "avoirs", il pourrait s'avérer difficile de déterminer avec précision si les frais de gestion, liés au compte, peuvent être prélevés avant le dépôt du solde à la Caisse des dépôts et consignations.

(6) Il ressort de l'exposé des motifs que le projet vise la notion d'"établissement de crédit" telle qu'elle est définie à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit. Il suffit, dès lors, que le texte en projet se réfère à l'article de loi concerné.

5. Sous réserve des observations générales formulées sous le point 5, il y a lieu de constater qu'il n'est pas précisé à qui bénéficie l'"affectation".

6. L'article 2, § 3, alinéa 1er, prévoit une obligation de fourniture d'informations à la CBFA. L'article 2, § 3, alinéa 2, oblige celle-ci à tenir un registre des comptes dormants et à en garantir l'accès "aux personnes concernées". Il y a lieu d'indiquer quelles sont précisément les "personnes concernées" visées.

L'article 2, § 3, alinéa 3, charge la CBFA de publier "un rapport annuel". Il est permis de supposer que le législateur envisage, à cet égard, un rapport spécifique de la CBFA relatif aux comptes dormants et ne vise pas, dès lors, l'obligation incombant déjà actuellement à la CBFA d'établir chaque année un rapport sur son fonctionnement et ses activités (7). Il conviendrait, dès lors, d'adapter en ce sens le texte de l'article 2, § 3, alinéa 3.

Enfin, reste la question de savoir si les mesures de publicité inscrites à l'article 2, § 3, du projet sont suffisantes et s'il ne vaudrait pas mieux les compléter par d'autres mesures du même ordre, comme par exemple au moment du transfert des "avoirs des comptes", visé à l'article 2, § 2, alinéa 1er.

(7) Si l'intention devait consister à obliger la CBFA à consacrer une rubrique distincte aux comptes dormants dans son rapport général annuel (voir l'article 65 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers), le texte du projet devrait en faire explicitement mention.

Article 3

L'article 3 définit le champ d'application de la mesure en projet et doit, en principe, se trouver au début du texte du projet. Toutefois, si la suggestion formulée dans le présent avis à propos de la définition requise de la notion de "comptes dormants" est accueillie, la disposition de l'article 3 - dans sa formulation actuelle [8] - est superflue et doit être omise.

---

[8] Le cas échéant, une disposition transitoire (autrement formulée) pourrait être prévue pour mieux préciser le délai de cinq ans, visé à l'article 2, § 1er, du projet (voir à cet égard les observations générales formulées sous le point 3).

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section ff.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS M. VAN DAMME