RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.659/1
van 28 september 2026

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van economisch recht betreffende de bescherming van de betaler bij niet-toegestane betalingstransacties als gevolg van phishing’ (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1592/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 79.659/1
du 28 septembre 2026

sur

une proposition de loi ‘modifiant le Code de droit économique en ce qui concerne la protection du payeur en cas d’opérations de paiement non autorisées résultant de phishing’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026 n° 56-1592/1)

‡LW-AFK[KFGEB-HJGFJVT‡

Op 26 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 12 augustus 2026,[*] een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van economisch recht betreffende de bescherming van de betaler bij niet-toegestane betalingstransacties als gevolg van phishing' (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1592/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 22 september 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 september 2026.

*

Le 26 juin 2026, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 12 août 2026 [**], sur une proposition de loi 'modifiant le Code de droit économique en ce qui concerne la protection du payeur en cas d'opérations de paiement non autorisées résultant de phishing' (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026 n° 56-1592/1).

La proposition a été examinée par la première chambre le 22 septembre 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Allan MAGEROTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 septembre 2026.

*

---

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

[**] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

‡LW-AFK[KFGEB-HJGFJVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het wetsvoorstel strekt ertoe wijzigingen aan te brengen aan het Wetboek van economisch recht (hierna: WER) wat betreft de bepalingen inzake de instemming met de uitvoering van betalingsopdrachten en de terugbetalingsplicht in geval van niet-toegestane betalingstransacties. De aanleiding daartoe is de toename van de problematiek van phishing.

2.1. Artikel 2 van het voorstel wijzigt artikel VII.32, § 1, eerste lid, van het WER door het invoegen van het woord "zelf". Zodoende zou een betalingstransactie pas als toegestaan worden aangemerkt indien de betaler *zelf* heeft ingestemd met de uitvoering van de betalingsopdracht.

2.2. Artikel 3 wijzigt artikel VII.43 van het WER dat betrekking heeft op de terugbetalingsplicht van de betalingsdienstaanbieder in geval van niet-toegestane betalingstransactie.

2.2.1. Het eerste lid van de eerste paragraaf van het artikel wordt aangevuld met een zin om te preciseren dat een vermoeden van grove nalatigheid in hoofde van de betaler geen grond tot weigering of uitstel van de terugbetaling vormt (artikel 3, 1°). De reden daartoe is dat artikel VII.43 van het WER enkel toelaat om van de terugbetalingsplicht af te wijken indien de betalingsdienstaanbieder redelijke gronden heeft om fraude te vermoeden in hoofde van de betaler en deze gronden schriftelijk aan de FOD Economie meedeelt. Volgens de verantwoording bij de voorgestelde wijziging, beroepen de betalingsdienstaanbieders zich in strijd daarmee in de praktijk ook op een vermoeden van grove nalatigheid.

2.2.2. In artikel VII.43, § 1, van het WER worden daarnaast enkele nieuwe leden ingevoegd.

De voorgestelde invoeging tussen het bestaande tweede en derde lid van artikel VII.43, § 1, van het WER betreft het opleggen van een kennisgevingsplicht aan de betalingsdienstaanbieder wanneer deze de terugbetaling weigert (artikel 3, 2°). De kennisgeving dient plaats te vinden uiterlijk op de tiende werkdag na de ontvangst van de kennisgeving van de betalingsdienstgebruiker die een niet-toegestane of onjuist uitgevoerde betalingstransactie aangeeft (zie artikel VII.41, § 1, van het WER). Tevens worden de elementen bepaald die de kennisgeving minstens bevat.

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

‡LW-AFK(KFGEB-HJGFJVT‡

Artikel VII.43, § 1, van het WER wordt ten slotte aangevuld met leden die bepalen dat bij gebrek aan terugbetaling binnen de wettelijk bepaalde termijn van rechtswege en zonder ingebrekestelling verwijlinteresten verschuldigd zijn (artikel 3, 3°). Hierbij wordt de schaal van het percentage van de wettelijke intrestvoet naargelang het aantal dagen vertraging vastgesteld.

2.3. Artikel 4 vervangt artikel XV.89, 17°, van het WER met het oog op de sanctionering van de ontworpen regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om tijdens de verdere parlementaire behandeling van het voorstel te preciseren hoe het "zelf instemmen" wordt ingevuld in geval van volmacht, dat wel degelijk één van de tussen de partijen overeengekomen vorm van het "zelf instemmen" met de betalingstransactie kan uitmaken.[2]

Artikel 3

4. Artikel 3, 2°, van het voorstel legt een kennisgevingsplicht op aan de betalingsdienstaanbieder wanneer deze de terugbetaling weigert. Deze nieuwe kennisgevingsplicht en de modaliteiten ervan inzake termijn en inhoud worden ingevoegd tussen het bestaande tweede en derde lid van artikel VII.43, § 1, van het WER.

Het bestaande derde lid vangt aan met "In dit verband wordt er ook voor gezorgd" en sluit derhalve rechtstreeks aan op het tweede lid.

Het verdient derhalve aanbeveling om de wijziging beoogd door artikel 3, 2°, van het voorstel in te voegen na het bestaande derde lid. De gemachtigde heeft daarmee ingestemd.

Inwerkingtreding en toepassing in de tijd

5.1. Het wetvoorstel bevat geen regeling van de inwerkingtreding van de aan te nemen wet zodat deze in werking zou treden op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, en, blijkens de verantwoording bij het voorstel, met "onmiddellijke toepassing" voor artikel 2 en de punten 1° en 2° van artikel 3.

5.2. Erop gewezen dat met betrekking tot de temporele toepassing van artikel 3, 3° (toepassing verwijlintresten) en artikel 4 (strafbaarstelling van de inbreuk op de voorlopige terugbetalingsplicht), niets wordt gezegd, verduidelijkte de gemachtigde het volgende:

[2] Zie adv.RvS 79.660/1 van heden over een wetsvoorstel 'tot wijziging van enkele artikelen van het Boek VII van het Wetboek van Economisch Recht met het oog op een betere bescherming van de betaler bij bepaalde vormen van fraude'.

‡LW-AFK(KFGEB-HJGFJVT‡

"Artikel 3, 3°: Om de rechtszekerheid te waarborgen en strijd met het algemeen rechtsbeginsel van de niet-terugwerkende kracht van wetten is het nieuwe stelsel van automatische verwijlintresten uitsluitend van toepassing op verzuimen tot terugbetaling die ontstaan ná de inwerkingtreding van deze wet. Op lopende geschillen, feiten of reeds ontstane vorderingen uit het verleden blijven de op dat specifieke moment geldende intrestregels en ingebrekestellingsvereisten onverkort van toepassing.

Artikel 4: In overeenstemming met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel hebben de bij artikel 4 ingevoerde sancties geen terugwerkende kracht, noch zijn zij van onmiddellijke toepassing op lopende zaken. De strafrechtelijke en administratieve handhaving via artikel XV.89 WER is uitsluitend van toepassing op inbreuken die feitelijk worden gepleegd na de inwerkingtreding van deze wet."

5.3. Wat betreft de artikelen 3, 2° en 4 van het voorstel werd de gemachtigde erop gewezen dat artikel 3, 2°, een nieuwe kennisgevingsplicht oplegt aan de betalingsdienstaanbieder en voorschrijft welke elementen daarin moeten worden opgenomen. Een inbreuk op die informatieplicht resulteert overigens in een strafsanctie vermits enerzijds die plicht wordt opgenomen in artikel VII.43 van het WER en anderzijds artikel XV.89 van het WER in het algemeen verwijst naar dat artikel VII.43 waarin voortaan ook de voorlopige terugbetalingsverplichting en de nieuwe informatieplicht die daarvan deel uitmaakt zal worden geregeld. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het niet aangewezen is de eerste toepassing te bepalen op een later moment waardoor de aanbieder voldoende tijd heeft om zich voor te bereiden op de operationalisering van deze informatieplicht. De gemachtigde antwoordde als volgt:

"Terechte opmerking. Zullen het wetsvoorstel aanpassen en aanvullen met een specifiek inwerkingtredingsartikel dat voorziet in een overgangstermijn van zes maanden volgend op de bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad. Deze termijn lijk mij een redelijke periode te bieden om de sector de nodige voorbereidingstijd te gunnen. Tevens wordt de inwerkingtreding van artikel 3, 2° en artikel 4 gesynchroniseerd. Beide bepalingen treden pas gezamenlijk in werking op de eerste dag van de zevende maand volgend op die van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, waardoor gegarandeerd wordt dat de sanctiemogelijkheid pas uitwerking krijgt nadat de instellingen de nodige operationalisering hebben kunnen voltooien."

5.4. Het verdient aanbeveling, mede gelet op de strafbaarstelling, om een uitgestelde inwerkingtreding van het wetsvoorstel te bepalen.[3]

*

[3] Er kan in dat verband ter inspiratie verwezen worden naar het wetsvoorstel waarover het in de vorige voetnoot vermeld advies werd gegeven door de afdeling Wetgeving.

‡LW-AFK(KFGEB-HJGFJVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi a pour objet d'apporter des modifications au Code de droit économique (ci-après : CDE) en ce qui concerne les dispositions en matière de consentement à l'exécution des opérations de paiement et d'obligation de remboursement en cas d'opérations de paiement non autorisées. Ces modifications font suite au développement de la problématique du phishing (hameçonnage).

2.1. L'article 2 de la proposition modifie l'article VII.32, § 1er, alinéa 1er, du CDE en insérant le mot « lui-même ». Ainsi, une opération de paiement ne serait réputée autorisée que si le payeur a *lui-même* donné son consentement à l'exécution de l'ordre de paiement.

2.2. L'article 3 modifie l'article VII.43 du CDE qui concerne l'obligation de remboursement incombant au prestataire de services de paiement en cas d'opération de paiement non autorisée.

2.2.1. L'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article est complété par une phrase visant à préciser qu'une présomption de négligence grave de la part du payeur ne constitue pas un motif permettant de refuser ou de suspendre le remboursement (article 3, 1°). Cela s'explique par le fait que l'article VII.43 du CDE permet uniquement de déroger à l'obligation de remboursement si le prestataire de services de paiement a de bonnes raisons de soupçonner une fraude dans le chef du payeur et s'il communique ces raisons par écrit au SPF Economie. Selon la justification de la modification proposée, dans la pratique, les prestataires de services de paiement invoquent également une présomption de négligence grave, en méconnaissance de cette disposition.

2.2.2. Quelques nouveaux alinéas sont en outre insérés à l'article VII.43, § 1er, du CDE.

L'insertion proposée entre les alinéas 2 et 3 existants de l'article VII.43, § 1er, du CDE concerne l'imposition d'une obligation de notification au prestataire de services de paiement lorsque celui-ci refuse le remboursement (article 3, 2°). La notification doit intervenir au plus tard le dixième jour ouvrable suivant la réception de la notification de l'utilisateur de services de paiement qui déclare une opération de paiement non autorisée ou mal exécutée (voir l'article VII.41, § 1er, du CDE). La proposition précise les éléments que la notification doit au moins contenir.

Enfin, l'article VII.43, § 1er, du CDE est complété par des alinéas disposant qu'à défaut de remboursement dans le délai fixé par la loi, des intérêts de retard sont dus de plein droit

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

‡LW-AFK(KFGEB-HJGFJVT‡

et sans mise en demeure (article 3, 3°). Dans ce cadre, le pourcentage du taux d'intérêt légal est fixé en fonction du nombre de jours de retard.

2.3. L'article 4 remplace l'article XV.89, 17°, du CDE en vue de sanctionner les infractions au dispositif en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Dans un souci de clarté, il est recommandé de préciser au cours de la suite des travaux préparatoires de la proposition comment doivent être interprétés les termes « donner soi-même son consentement » en cas de procuration, laquelle peut bel et bien constituer une forme convenue entre les parties pour « donner soi-même son consentement » à l'opération de paiement [2].

Article 3

4. L'article 3, 2°, de la proposition impose une obligation de notification au prestataire de services de paiement lorsque celui-ci refuse le remboursement. Cette nouvelle obligation de notification et les modalités afférentes relatives au délai et au contenu sont insérées entre les alinéas 2 et 3 actuels de l'article VII.43, § 1er, du CDE.

L'alinéa 3 existant commence par les mots « Cela suppose par ailleurs » et s'inscrit dès lors dans le prolongement direct de l'alinéa 2.

Il est par conséquent recommandé d'insérer la modification visée par l'article 3, 2°, de la proposition à la suite de l'alinéa 3 existant. Le délégué a marqué son accord sur ce point.

Entrée en vigueur et application dans le temps

5.1. La proposition de loi ne règle pas l'entrée en vigueur de la loi à adopter, de sorte que celle-ci entrerait en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge et, selon la justification de la proposition de loi, avec « application immédiate » pour l'article 2 et les points 1° et 2° de l'article 3.

5.2. Son attention ayant été attirée sur le fait que la proposition reste muette quant à l'application temporelle de l'article 3, 3° (application d'intérêts de retard) et de l'article 4 (incrimination des infractions à l'obligation de remboursement provisoire), le délégué a précisé ce qui suit :

[2] Voir l'avis C.E. 79.660/1 de ce jour sur une proposition de loi 'modifiant plusieurs articles du Livre VII du Code de droit économique en vue de mieux protéger le payeur contre certaines formes de fraude'.

‡LW-AFK(KFGEB-HJGFJVT‡

« Artikel 3, 3°: Om de rechtszekerheid te waarborgen en strijd met het algemeen rechtsbeginsel van de niet-terugwerkende kracht van wetten is het nieuwe stelsel van automatische verwijlintresten uitsluitend van toepassing op verzuimen tot terugbetaling die ontstaan ná de inwerkingtreding van deze wet. Op lopende geschillen, feiten of reeds ontstane vorderingen uit het verleden blijven de op dat specifieke moment geldende intrestregels en ingebrekestellingsvereisten onverkort van toepassing.

Artikel 4: In overeenstemming met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel hebben de bij artikel 4 ingevoerde sancties geen terugwerkende kracht, noch zijn zij van onmiddellijke toepassing op lopende zaken. De strafrechtelijke en administratieve handhaving via artikel XV.89 WER is uitsluitend van toepassing op inbreuken die feitelijk worden gepleegd na de inwerkingtreding van deze wet ».

5.3. En ce qui concerne les articles 3, 2° et 4 de la proposition, l'attention du délégué a été attirée sur le fait que l'article 3, 2°, impose une nouvelle obligation de notification au prestataire de services de paiement et prescrit quels éléments cette dernière doit contenir. Une infraction à l'obligation d'information donne d'ailleurs lieu à une sanction pénale dès lors que, d'une part, cette obligation est inscrite à l'article VII.43 du CDE et que, d'autre part, l'article XV.89 du CDE vise d'une manière générale cet article VII.43 qui réglera désormais également l'obligation de remboursement provisoire et la nouvelle obligation d'information qui en fait partie. La question a été posée au délégué de savoir s'il ne serait pas indiqué de fixer la première application à une date ultérieure, de sorte que le prestataire dispose d'un délai suffisant pour se préparer à la mise en œuvre concrète de cette obligation d'information. Le délégué a répondu en ces termes :

« Terechte opmerking. Zullen het wetsvoorstel aanpassen en aanvullen met een specifiek inwerkingtredingsartikel dat voorziet in een overgangstermijn van zes maanden volgend op de bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad. Deze termijn lijk mij een redelijke periode te bieden om de sector de nodige voorbereidingstijd te gunnen. Tevens wordt de inwerkingtreding van artikel 3, 2° en artikel 4 gesynchroniseerd. Beide bepalingen treden pas gezamenlijk in werking op de eerste dag van de zevende maand volgend op die van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, waardoor gegarandeerd wordt dat de sanctiemogelijkheid pas uitwerking krijgt nadat de instellingen de nodige operationalisering hebben kunnen voltooien ».

5.4. Il est recommandé, compte tenu de l'incrimination, de différer l'entrée en vigueur de la proposition de loi [3].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

[3] À cet égard, on pourrait s'inspirer de la proposition de loi sur laquelle la section de législation a donné l'avis mentionné dans la note de bas de page précédente.

‡LW-AFK(KFGEB-HJGFJVT‡