



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.124/2
du 26 septembre 2022

advies 72.124/2
van 26 september 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
7 avril 2019 relatif au
fonctionnement du point de
contact central des comptes et
contrats financiers'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
7 april 2019 betreffende de
werking van het centraal
aanspreekpunt van rekeningen
en financiële contracten'

Le 29 août 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude et de la Loterie nationale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 septembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 septembre 2022.

*

Op 29 augustus 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding en de Nationale loterij verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 26 september 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 september 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, 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, le projet appelle les observations suivantes.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'article 1^{er}, 1^o, du projet d'arrêté royal soumis pour avis se donne pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 2018 'portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt'.

Telle qu'elle est en vigueur, cette disposition ne permet pas d'adresser une demande via le site internet de la Banque nationale de Belgique mais uniquement par demande écrite adressée à celle-ci. Toutefois, un avant-projet de loi 'portant des dispositions fiscales et financières diverses', dont l'article 81 tend à insérer une telle possibilité dans l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 2018, a été soumis pour avis à la section de législation et a fait l'objet de l'avis n° 71.966/1/V-2/V du 31 août 2022.

L'article 1^{er}, 1^o, du projet entend manifestement pourvoir à l'exécution de la modification envisagée de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 2018, qui figure à l'article 81 de l'avant-projet de loi précité.

Ce dernier devant encore suivre l'ensemble de la procédure parlementaire, la demande d'avis sur l'article 1^{er}, 1^o, du projet est prématurée et, dès lors, irrecevable.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

En l'espèce, l'article 1^{er}, 2^o, règle le droit d'accès à des données à caractère personnel.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a indiqué qu'une demande d'avis avait été adressée à l'Autorité de protection des données mais que l'avis n'avait pas encore été donné.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Il sera par ailleurs fait mention de l'accomplissement de cette formalité préalable au préambule.

2. Interrogé au sujet de la consultation préalable de la Banque centrale européenne, prévue par l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 'relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet des projets de réglementation', le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Ik verwijst naar de brief van de ECB van 29 juli 2021 in bijlage.

De ECB stelt '*After careful consideration, the ECB has decided not to adopt an opinion in the present case as the draft law only touches marginally on the ECB's fields of competence pursuant to Articles 127(4) and 282(5) of the Treaty on the Functioning of the European Union, in conjunction with the third indent of Article 2(1) of Council Decision 98/415/EC2. In reaching its decision not to adopt an opinion, the ECB took into particular account that the amendments introduced by the draft law are only of a technical nature*'.

Bij vorige wijzigingen van de CAP-wet van 8 juli 2018 of van het uitvoeringsbesluit van 7 maart 2019 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) beslist geen advies meer te verstrekken wanneer een geplande wetswijziging slechts marginaal het bevoegdheidsgebied van de ECB aangaat, in het bijzonder wanneer, zoals hier het geval is, de wijzigingen slechts technisch van aard zijn, en aangezien de CAP-wet ervoor zorgt dat alle door de NBB gedragen investerings- en werkingskosten door de Staat aan de NBB worden.

Er is contact genomen met de administratie van de ECB, die deze stelling bevestigd hebben ».

Il est pris acte de ces explications ¹.

L'alinéa 7 du préambule sera par conséquent omis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 3, il n'est pas nécessaire de faire figurer le numéro de l'article concerné par les modifications ².
2. L'alinéa 5 sera complété par la date à laquelle la Secrétaire d'État au Budget a donné son accord, à savoir le 18 août 2022.
3. À l'alinéa 8, le mot « Vu » sera remplacé par le mot « Considérant » dès lors que, conformément à l'article 6, § 2, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative', aucune analyse d'impact de la réglementation ne devait être établie puisque le projet ne requiert pas une délibération en Conseil des ministres.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le 2° charge la Banque nationale de Belgique de déterminer les conditions techniques particulières à respecter pour l'enregistrement via le site internet de la Banque nationale de Belgique.

La question se pose de l'admissibilité d'une telle délégation de pouvoir réglementaire à la Banque nationale de Belgique.

¹ Voir dans le même sens l'avis 71.966/1/V-2/V donné le 31 août 2022 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions fiscales et financières diverses'.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à cette dernière n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Si, dans le passé, la section de législation a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à de tels organismes ou institutions, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que les organismes ou institutions qui devaient appliquer la réglementation concernée étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée.

Dans ces derniers cas de figure, il est alors généralement recommandé que, vu les principes précités relatifs à l'unité du pouvoir réglementaire et à la responsabilité politique des titulaires du pouvoir exécutif devant la Chambre des représentants, les règlements en question soient soumis à tout le moins à l'approbation par le Roi ou par un ministre ³.

Toutefois, lorsque l'habilitation porte sur des éléments exclusivement techniques, à l'égard desquels aucune appréciation d'ordre politique n'est susceptible d'être mise en œuvre, pareille approbation n'est pas indispensable. L'autorité ainsi habilitée doit être spécialement attentive à ne pas excéder la portée de pareille habilitation.

En l'occurrence, la délégation conférée à la Banque nationale de Belgique est admissible au vu de sa portée limitée, celle-ci étant la mieux placée pour déterminer les conditions techniques particulières à respecter lors de la demande d'accès aux données enregistrées sur son site internet ⁴. Il convient pour le surplus de relever que l'article 1^{er}, 2^o, prévoit la publication de ces conditions techniques sur le site internet de la Banque nationale de Belgique.

*

³ En ce sens, par exemple, l'avis 69.921/2/V donné le 18 août 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 26 novembre 2021 'modifiant la loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et des sociétés de bourse en vue d'assurer la transposition de la Directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties, et modifiant par ailleurs la loi du 11 mars 2018 relative au statut et au contrôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement, et à l'activité d'émission de monnaie électronique, et à l'accès aux systèmes de paiement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2224/1, pp. 63 à 74 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69921.pdf>).

⁴ En ce sens, l'avis 70.541/2 donné le 15 décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 décembre 2021 'relatif au fonctionnement du Registre des crédits aux entreprises' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70541.pdf>), ainsi que l'avis n° 71.143/2 donné le 28 mars 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 juin 2022 'modifiant, en matière de recyclage, différents arrêtés royaux relatifs à l'intermédiation dans le secteur financier et des assurances' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/71143.pdf>).

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

GEDEELTELIJKE NIET-ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Artikel 1, 1°, van het ontwerp van koninklijk besluit dat om advies voorgelegd is, strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 8, § 1, tweede lid, van de wet van 8 juli 2018 ‘houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest’.

Zoals die bepaling van kracht is, kan daarbij aan de Nationale Bank van België geen verzoek gericht worden via haar website maar uitsluitend via schriftelijke weg. Er is evenwel een voorontwerp van wet ‘houdende diverse fiscale en financiële bepalingen’ om advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving waarvan artikel 81 strekt tot invoeging van een dergelijke mogelijkheid in artikel 8, § 1, tweede lid, van de wet van 8 juli 2018, over welk voorontwerp advies 71.966/1/V-2/V van 31 augustus 2022 gegeven is.

Artikel 1, 1°, van het ontwerp strekt er klaarblijkelijk toe uitvoering te geven aan de bij artikel 81 van het voornoemde voorontwerp van wet beoogde wijziging van artikel 8, § 1, tweede lid, van de wet van 8 juli 2018.

Aangezien dat voorontwerp van wet nog de volledige parlementaire procedure dient te doorlopen, is de adviesaanvraag over artikel 1, 1°, van het ontwerp voorbarig en bijgevolg niet-ontvankelijk.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: de “AVG”), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening en met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, moet worden geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

In casu wordt bij artikel 1, 2°, het recht geregeld inzake de toegang tot persoonsgegevens.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister te kennen gegeven dat aan de Gegevensbeschermingsautoriteit een adviesaanvraag gericht was, maar dat het advies nog niet gegeven was.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet louter vormelijk zijn of die niet eveneens voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden.

Bovendien moet de vervulling van dit voorafgaand vormvereiste vermeld worden in de aanhef.

2. Naar aanleiding van een vraag over de voorafgaande raadpleging van de Europese Centrale Bank waarin artikel 2, lid 1, van beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 ‘betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen’ voorziet, heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

“Ik verwijs naar de brief van de ECB van 29 juli 2021 in bijlage.

De ECB stelt *‘After careful consideration, the ECB has decided not to adopt an opinion in the present case as the draft law only touches marginally on the ECB’s fields of competence pursuant to Articles 127(4) and 282(5) of the Treaty on the Functioning of the European Union, in conjunction with the third indent of Article 2(1) of Council Decision 98/415/EC2. In reaching its decision not to adopt an opinion, the ECB took into particular account that the amendments introduced by the draft law are only of a technical nature’*.

Bij vorige wijzigingen van de CAP-wet van 8 juli 2018 of van het uitvoeringsbesluit van 7 maart 2019 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) beslist geen advies meer te verstrekken wanneer een geplande wetswijziging slechts marginaal het bevoegdheidsgebied van de ECB aangaat, in het bijzonder wanneer, zoals hier het geval is, de wijzigingen slechts technisch van aard zijn, en aangezien de CAP-wet ervoor zorgt dat alle door de NBB gedragen investerings- en werkingskosten door de Staat aan de NBB worden.

Er is contact genomen met de administratie van de ECB, die deze stelling bevestigd hebben.”

Van die uitleg wordt akte genomen.¹

Het zevende lid van de aanhef dient bijgevolg weggelaten te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het is niet nodig om in het derde lid het nummer te vermelden van het artikel waarop de wijzigingen betrekking hebben.²
2. Het vijfde lid moet aangevuld worden met de datum waarop de staatssecretaris voor Begroting zijn akkoordbevinding gegeven heeft, te weten 18 augustus 2022.
3. In het achtste lid moeten de woorden “Gelet op” vervangen worden door het woord “Overwegende” aangezien, overeenkomstig artikel 6, § 2, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, geen regelgevingsimpactanalyse uitgevoerd moest worden daar over het ontwerp geen overleg hoeft te worden gepleegd in de Ministerraad.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Bij punt 2° wordt de Nationale Bank van België ermee belast de bijzondere technische voorwaarden vast te leggen die nageleefd moeten worden wat betreft de registratie via de website van de Nationale Bank van België.

De vraag rijst of een dergelijke delegatie van verordenende bevoegdheid aan de Nationale Bank van België toelaatbaar is.

¹ Zie in dezelfde zin advies 71.966/1/V-2/V van 31 augustus 2022 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse fiscale en financiële bepalingen’.

² *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 30.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan de NBB is in principe niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve toetsing door de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Als de afdeling Wetgeving in het verleden al uitzonderingen op het verbod van delegatie van een reglementaire bevoegdheid aan zulke instanties of openbare instellingen toelaatbaar heeft geacht, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard dat ervan kon worden uitgegaan dat de instanties of de instellingen, die de betrokken regelgeving dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om die met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

In die laatstgenoemde gevallen wordt dan meestal aanbevolen de verordeningen in kwestie op zijn minst door de Koning of door een minister te doen goedkeuren, gelet op het voornoemde principe van de eenheid van de verordenende macht en het voornoemde principe dat de personen bij wie de uitvoerende macht berust, politieke verantwoording verschuldigd zijn aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.³

Indien de machtiging echter betrekking heeft op louter technische elementen, die geen aanleiding kunnen geven tot enige politieke beoordeling, is zo'n goedkeuring niet noodzakelijk. De aldus gemachtigde overheid moet er in het bijzonder op letten niet verder te gaan dan de reikwijdte van een dergelijke machtiging.

³ Zie in die zin bijvoorbeeld advies 69.921/2/V van 18 augustus 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 november 2021 'tot wijziging van de wet van 25 april 2014 op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen en beursvennootschappen met het oog op de omzetting van Richtlijn (EU) 2019/2162 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende de uitgifte van gedekte obligaties en het overheidstoezicht op gedekte obligaties, en tot wijziging van de wet van 11 maart 2018 betreffende het statuut van en het toezicht op de betalingsinstellingen en de instellingen voor elektronisch geld, de toegang tot het bedrijf van betalingsdienstaanbieder en tot de activiteit van uitgifte van elektronisch geld, en de toegang tot betalingssystemen' (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-2224/001, 63 tot 74; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69921.pdf>).

In casu is de aan de Nationale Bank van België verleende machtiging, gelet op de beperkte draagwijdte ervan, toelaatbaar, aangezien de Bank het beste geplaatst is om de bijzondere technische voorwaarden te bepalen die nageleefd moeten worden wanneer om toegang verzocht wordt tot de op haar website geregistreerde gegevens.⁴ Voorts dient opgemerkt te worden dat bij artikel 1, 2°, voorzien wordt in de bekendmaking van die technische voorwaarden op de website van de Nationale Bank van België.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁴ Zie in die zin advies 70.541/2 van 15 december 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 27 december 2021 ‘betreffende de werking van het Register van kredieten aan ondernemingen’, (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70541.pdf>), alsook advies 71.143/2 van 28 maart 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 3 juni 2022 ‘tot wijziging, inzake bijscholing, van verschillende koninklijke besluiten over de bemiddeling in de financiële en de verzekeringssector’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71143.pdf>).