



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.386/2
du 26 avril 2023

advies 73.386/2
van 26 april 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'identification et
l'enregistrement des
consommateurs qui vendent
des vieux métaux ou des biens
contenant des matières
précieuses'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
identificatie en registratie van
de consumenten die oude
metalen of goederen die edele
stoffen bevatten, verkopen'

Le 31 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie et du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 17 mai 2023 *, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'identification et l'enregistrement des consommateurs qui vendent des vieux métaux ou des biens contenant des matières précieuses'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 avril 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Anne-Stéphanie RENSON et Aurore PERCY, auditeurs et présenté par Anne-Stéphanie RENSON.

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 avril 2023.

* Par lettre reçue le 31 mars 2023.

*

Op 31 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Economie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 17 mei 2023 * een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de identificatie en registratie van de consumenten die oude metalen of goederen die edele stoffen bevatten, verkopen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 26 april 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is opgesteld door Anne-Stéphanie RENSON en Aurore PERCY, auditeurs en 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 april 2023.

*

* Per brief ontvangen op 31 maart 2023.

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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, il convient de mentionner que l'article 67, § 2, alinéa 2, 2^o, b), de la loi du 18 septembre 2017 'relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces' a été remplacé par la loi du 20 juillet 2020 ¹.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 67, § 2, alinéa 2, 2^o, b), de la loi du 18 septembre 2017, auquel l'arrêté en projet tend à donner exécution, s'applique à l'hypothèse dans laquelle « l'acheteur n'est pas un consommateur ». Interrogé au sujet du champ d'application de l'arrêté en projet, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« L'arrêté en projet s'applique bien à toute vente entre un vendeur consommateur et un acheteur qui n'est pas un consommateur. Ce dernier est dénommé 'le bijoutier ou le ferrailleur' par commodité de langage car en pratique, cet acheteur non consommateur est quasi toujours un bijoutier ou un ferrailleur ».

Dès lors que l'acheteur n'est pas dans tous les cas un bijoutier ou un ferrailleur, les mots « dénommée ci-après 'le bijoutier ou le ferrailleur' », figurant à l'alinéa 1^{er}, prêtent à confusion.

Par souci de sécurité juridique, ces mots seront omis et la suite du projet sera revue en conséquence.

2. En application des alinéas 1^{er} et 2, le vendeur doit, pour pouvoir effectuer un paiement totalement ou partiellement en espèces, présenter une carte d'identité « émise par un État membre de l'Union européenne ».

¹ Il s'agit de la loi du 20 juillet 2020 'portant des dispositions diverses relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces'.

Pareille exigence a pour effet d'empêcher les personnes qui ne sont pas en mesure de présenter une telle carte d'identité d'effectuer un paiement en espèces en deçà de 500 euros, alors que l'article 67, § 2, alinéa 2, 2°, b), de la loi du 18 septembre 2017, qui constitue le fondement légal du projet, ne prévoit pas pareille restriction. L'habilitation au Roi, portant sur les modalités de mise en œuvre de cette disposition, n'autorise pas pareille restriction.

En outre, celle-ci a pour effet de créer une différence de traitement entre les Belges et certains étrangers, qu'il appartient au seul législateur de créer et de justifier conformément à l'article 191 de la Constitution, disposition qui doit par ailleurs être lue en lien avec les articles 10 et 11 de celle-ci.

Article 2

1. En application de l'alinéa 1^{er}, 1°, les nom, prénom et date de naissance du vendeur peuvent être enregistrées

« en scannant ou en prenant une photo ou une photocopie lisible de la carte d'identité présentée, ne laissant apparaître que ces données ».

Interrogé au sujet de l'application pratique de cette disposition, dès lors que le recto de la carte d'identité contient également d'autres données, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Cette disposition du projet reprend littéralement le libellé des AR des 24 mai 2011 et 24 janvier 2012. Dans ses avis sur ces derniers, la Commission de la protection de la vie privée, ancêtre de l'APD, a indiqué que 'la Commission constate que, dans les deux hypothèses d'enregistrement, le projet de texte tient compte de l'exigence de proportionnalité et de licéité des données prévue par la Loi vie privée en limitant l'enregistrement aux seules données visées dans la loi précitée'.

En pratique, cela nous semble en effet difficile à appliquer. Le bijoutier ou ferrailleur devrait masquer les données non pertinentes ».

Il revient à l'auteur du projet de s'assurer que l'acheteur est en mesure de remplir, en pratique, les obligations qui lui sont imposées. Il en va d'autant plus ainsi qu'en application de l'article 137 de la loi du 18 septembre 2017, une infraction à l'article 67 de la même loi est punie d'une amende de 250 à 225 000 euros.

L'article 2, alinéa 1^{er}, sera revu en conséquence.

2. À la question de savoir si la déclaration prévue par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, fait partie des informations qui doivent figurer dans le registre visé à l'article 2, alinéa 3, le délégué du Ministre a donné la réponse suivante :

« Pas nécessairement. Ce qui doit figurer dans le registre, ce sont les données et informations, pas nécessairement les documents. Ainsi, si le bijoutier ou le ferrailleur tient un registre sous forme de livre papier où les données et information[s] sont recopiées manuellement, il n'est pas possible d'y conserver des documents. Par contre, la déclaration doit être conservée 10 ans, conformément à l'article 2, al. 5 ».

Dans sa rédaction actuelle, il ne ressort pas de l'arrêté en projet que l'article 2, alinéa 5, s'applique également à la déclaration prévue par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Si telle est l'intention de l'auteur du projet, l'article 2, alinéa 5, sera modifié en ce sens.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

In het eerste lid dient te worden vermeld dat artikel 67, § 2, tweede lid, 2°, b), van de wet van 18 september 2017 ‘tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’ is vervangen bij de wet van 20 juli 2020.¹

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Artikel 67, § 2, tweede lid, 2°, b), van de wet van 18 september 2017, waaraan het ontworpen besluit uitvoering beoogt te geven, is van toepassing op het geval waarin “de koper geen consument is”. Op een vraag over het toepassingsgebied van het ontworpen besluit heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L’arrêté en projet s’applique bien à toute vente entre un vendeur consommateur et un acheteur qui n’est pas un consommateur. Ce dernier est dénommé ‘le bijoutier ou le ferrailleur’ par commodité de langage car en pratique, cet acheteur non consommateur est quasi toujours un bijoutier ou un ferrailleur.”

Aangezien de koper niet in alle gevallen een juwelier of een schroothandelaar is, geven de in het eerste lid vervatte woorden “hierna ‘de juwelier of de schroothandelaar’ genoemd” aanleiding tot verwarring.

Ter wille van de rechtszekerheid moeten die woorden worden weggelaten; het vervolg van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Met toepassing van het eerste en het tweede lid moet de verkoper een identiteitskaart die is “uitgegeven door een lidstaat van de Europese Unie” voorleggen teneinde een betaling geheel of gedeeltelijk in contanten te kunnen verrichten.

¹ Het gaat om de wet van 20 juli 2020 ‘houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’.

Dat vereiste heeft tot gevolg dat personen die geen dergelijke identiteitskaart kunnen voorleggen, worden verhinderd een betaling van minder dan 500 euro in contanten te verrichten, terwijl artikel 67, § 2, tweede lid, 2°, b), van de wet van 18 september 2017, dat de rechtsgrond vormt van het ontwerp, niet in een dergelijke beperking voorziet. De machtiging aan de Koning, die betrekking heeft op de nadere regels voor de tenuitvoerlegging van die bepaling, voorziet niet in een dergelijke beperking.

Voorts brengt die beperking een verschil in behandeling tussen Belgen en bepaalde vreemdelingen tot stand, terwijl het overeenkomstig artikel 191 van de Grondwet, een bepaling die overigens in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet moet worden gelezen, alleen aan de wetgever staat een dergelijk verschil in behandeling tot stand te brengen en te rechtvaardigen.

Artikel 2

1. Met toepassing van het eerste lid, 1°, kunnen de naam, voornaam en geboortedatum van de verkoper worden geregistreerd

“door het inscannen of het nemen van een leesbare foto of fotokopie van de voorgelegde identiteitskaart, waarbij enkel voornoemde gegevens zichtbaar zijn.”

Naar aanleiding van een vraag over de praktische toepassing van die bepaling, gegeven het feit dat er op de voorkant van de identiteitskaart ook andere gegevens staan, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Cette disposition du projet reprend littéralement le libellé des AR des 24 mai 2011 et 24 janvier 2012. Dans ses avis sur ces derniers, la Commission de la protection de la vie privée, ancêtre de l'APD, a indiqué que ‘la Commission constate que, dans les deux hypothèses d'enregistrement, le projet de texte tient compte de l'exigence de proportionnalité et de licéité des données prévue par la Loi vie privée en limitant l'enregistrement aux seules données visées dans la loi précitée’.

En pratique, cela nous semble en effet difficile à appliquer. Le bijoutier ou ferrailleur devrait masquer les données non pertinentes.”

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen dat de koper in de praktijk kan voldoen aan de verplichtingen die hem worden opgelegd. Dat geldt des te meer daar, met toepassing van artikel 137 van de wet van 18 september 2017, een inbreuk op artikel 67 van dezelfde wet wordt bestraft met een geldboete van 250 tot 225.000 euro.

Artikel 2, eerste lid, moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Op de vraag of de verklaring waarin artikel 1, eerste lid, voorziet, deel uitmaakt van de informatie die moet worden opgenomen in het register bedoeld in artikel 2, derde lid, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Pas nécessairement. Ce qui doit figurer dans le registre, ce sont les données et informations, pas nécessairement les documents. Ainsi, si le bijoutier ou le ferrailleur tient un registre sous forme de livre papier où les données et information[s] sont recopiées manuellement, il n'est pas possible d'y conserver des documents. Par contre, la déclaration doit être conservée 10 ans, conformément à l'article 2, al. 5.”

Uit de huidige redactie van het ontworpen besluit blijkt niet dat artikel 2, vijfde lid, ook van toepassing is op de verklaring waarin artikel 1, eerste lid, voorziet.

Als dat de bedoeling is van de steller van het ontwerp, moet artikel 2, vijfde lid, in die zin worden gewijzigd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT