RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.294/1/V
van 29 augustus 2023

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 2017 tot regeling van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 74.294/1/V
du 29 août 2023

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 23 mars 2017 réglementant la Centrale des Crédits aux Particuliers’

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡

Op 24 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2023,[*] een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 2017 tot regeling van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 17 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Kaat LEUS en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2023.

*

Le 24 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 7 septembre 2023 [**], sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 23 mars 2017 réglementant la Centrale des Crédits aux Particuliers'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 17 août 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Kaat LEUS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 août 2023.

*

[*] 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 verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli 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 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 2017 'tot regeling van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren'.

Het ontwerp strekt tot de invoeging van een definitie van het begrip "hergroepering" (artikel 1) en het wijzigen van de lijst van gegevens die in de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (hierna: de Centrale) worden geregistreerd (artikel 2). Daarnaast stelt het ontwerp regels vast inzake de frequentie van de mededeling van bepaalde gegevens (artikel 3), de mededeling van bepaalde gegevens aan de Centrale (artikelen 4 tot 7) en inzake de raadpleging, het resultaat van de raadpleging en de aanvulling van geraadpleegde gegevens van de Centrale met andere gegevens vermeld in de wet van 28 november 2021 'tot organisatie van een Register van kredieten aan ondernemingen' (artikel 9). Tevens strekt het ontwerp tot het opleggen van een mededelingsplicht aan de kredietgever (artikel 10) en tot de opheffing van een opheffingbepaling en de overgangsbepalingen van het koninklijk besluit van 23 maart 2017 (artikelen 11 en 12).

Overeenkomstig artikel 13 treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2024, behalve de artikelen 8 en 9, die in werking treden op 1 mei 2024, met dien verstande dat die inwerkingtreding moet worden gelezen in samenhang met diverse overgangsbepalingen die daarin worden opgesomd.

3. Uit de aanhef blijkt dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in artikel VII.148, § 2, tweede lid,[1] en in artikel VII.149 van het Wetboek van economisch recht.

3.1. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel VII.148, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, dat de Koning machtigt om de precieze inhoud, de voorwaarden en de nadere regels voor de bijwerking evenals de bewaartermijnen van de in artikel VII.148, § 2, eerste lid, van hetzelfde wetboek bedoelde gegevens te bepalen, waarbij hij deze lijst kan aanvullen met gegevens die nuttig zijn voor de uitoefening van de taken van het prudentieel toezicht. Artikel 7 van het ontwerp dat de mededeling (met termijnbepaling) van gegevens aan de Centrale beoogt bij wanbetaling of regularisatie, vindt rechtsgrond in artikel VII.149, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht.

3.2. De paragrafen 1 en 3 van het ontworpen artikel 12 van het koninklijk besluit van 23 maart 2017, die worden ingevoegd door artikel 9 van het ontwerp, vinden rechtsgrond in artikel VII.153, § 1, derde lid, van het Wetboek van economisch recht.

[1] In de Nederlandse tekst van het ontwerp onvolledig vermeld als "artikel VII.148, § 2, tweede,".

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡

Paragraaf 2 van het ontworpen artikel 12 van het koninklijk besluit van 23 maart 2017, dat eveneens wordt ingevoegd door artikel 9 van het ontwerp, vindt rechtsgrond in artikel VII.154, 3°, van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij de wet van 31 juli 2023 'tot wijziging van de artikelen VII.2, VII.3, VII.100, VII.148, VII.150, VII.153 en VII.154 van het Wetboek van economisch recht', die op 16 augustus 2023 in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd.[2] Het genoemde punt 3° van artikel VII.154 van het Wetboek van economisch recht bepaalt dat de informatie verkregen bij de raadpleging bedoeld in artikel VII.149, § 1, van datzelfde wetboek, kan worden vervolledigd met gegevens uit het Register van kredieten aan ondernemingen betreffende kredietinstrumenten gecreëerd op basis van overeenkomsten zoals gedefinieerd in artikel 2, 5°, van de wet van 28 november 2021 'tot organisatie van een Register van kredieten aan ondernemingen' en machtigt de Koning om de gegevens te bepalen die kunnen worden meegedeeld, evenals de nadere regels van deze aanvullende raadpleging.

VORMVEREISTEN

4. Uit de adviesaanvraag blijkt dat het advies van het Begeleidingscomité Centrale voor Kredieten aan Particulieren en het advies van de Bijzondere Raadgevende Commissie Verbruik werden aangevraagd.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,[3] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet nog worden gespecificeerd en aangevuld in het licht van hetgeen *sub* 3.1 en 3.2 is gesteld met betrekking tot de rechtsgrond. De verwijzing naar artikel VII.149 van het Wetboek van economisch recht kan worden gespecificeerd door te verwijzen naar paragraaf 2, tweede lid, ervan. Er moet bijkomend worden verwezen naar artikel VII.153, § 1, derde lid, van het Wetboek van economisch recht en naar artikel VII.154, 3°, van datzelfde wetboek.

[2] De voormelde wettelijke bepaling treedt op 1 januari 2024 in werking (artikel 14 van de wet van 31 juli 2023).

[3] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding zal worden gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies zal worden opgemerkt.

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡

Artikel 4

6. Zoals de gemachtigde bevestigde, dient de zinsnede "De in artikel VII.148, § 1, 3°, van het Wetboek van economisch recht bedoelde wanbetalingen" (vermeld in de ontworpen paragraaf 1/1 van artikel 5 van het koninklijk besluit van 23 maart 2017, zoals ingevoegd door artikel 4, b), van het ontwerp) te worden vervangen door de zinsnede "De in artikel VII.148, § 1, eerste lid, 3°, van het Wetboek van economisch recht bedoelde niet geoorloofde debetstanden".

Artikel 9

7. Het is onduidelijk wat de herhaalde verwijzingen in het ontworpen artikel 12, § 2, van het koninklijk besluit van 23 maart 2017 naar een "instrument, zoals bepaald in bijlage II van het koninklijk besluit van 27 december 2021 betreffende de werking van het Register van kredieten aan ondernemingen", gelet op de inhoud van die bijlage II, concreet betekenen.

Verzocht te verduidelijken naar welk begrip vermeld in de voormelde bijlage specifiek wordt verwezen, antwoordde de gemachtigde:

> "De verwijzing naar de bijlage II van het koninklijk besluit van 27 december 2021 beoogt het definiëren van het concept achterstallen ('achterstallige betalingen van het instrument'/'arriérés de l'instrument') gebruikt in de Centrale voor Kredieten aan Ondernemingen, en niet het concept instrument, dat op zijn beurt bepaald wordt in artikel 2, 6°, van de wet van 28 november 2021."

In het licht van die toelichting en rekening houdend met de inhoud van de voormelde bijlage II, zal in artikel 9 telkens moeten worden verwezen naar de "achterstallige betalingen van het instrument" (in het Frans: "arriérés de l'instrument").

Artikel 11

8. Artikel 15 van het te wijzigen besluit van 23 maart 2017 is een opheffingsbepaling. Deze opheffingsbepaling is uitgewerkt, zodat het zinloos is ze op te heffen, daargelaten nog dat op die wijze verwarring kan rijzen nu het uiteraard niet de bedoeling is de opgeheven bepaling te laten herleven.[4]

Artikel 13

9. Aan artikel 13 van het ontwerp ligt de bedoeling ten grondslag om de inwerkingtreding van het te nemen besluit te regelen. Het artikel bevat daarnaast evenwel nog diverse overgangsbepalingen en tijdelijke machtigingen, die zowel zijn opgenomen voor als na een

[4] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be). In het verslag aan de Koning wordt dan ook ten onrechte verwezen naar een aanpassing van "legistieke aard" ter verantwoording van de voormelde bepalingen.

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡

afwijkende regeling inzake de inwerkingtreding van de artikelen 8 en 9 (artikel 13, 5°, van het ontwerp).

Het verdient ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving sterk aanbeveling om artikel 13 van het ontwerp op te splitsen en om de inwerkingtreding pas aan het einde van het ontwerp in een afzonderlijke bepaling te regelen.[5]

10. Artikel 13, 8° en 9°, van het ontwerp vormt deels een herhaling en deels een parafrasering van artikel 13 van de wet van 31 juli 2023.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding "overeenkomstig artikel … van de wet van …") en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

In het voorliggende geval mag worden aangenomen dat het in herinnering brengen van een hogere rechtsnorm kan worden geacht onontbeerlijk te zijn voor een goed begrip van de ontworpen regeling,[6] maar er zal aan de voormelde voorwaarden moeten worden voldaan.

*

[5] Vgl. adv.RvS 73.707/1 van 21 juni 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 31 juli 2023, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3459/1, 39, opmerking 13.

[6] Het voormelde artikel 13 is immers een overgangsbepaling in een wijzigingswet die niet in de aanhef staat vermeld.

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 23 mars 2017 'réglementant la Centrale des Crédits aux Particuliers'.

Le projet vise à insérer une définition de la notion de « regroupement » (article 1er) et à modifier la liste des données enregistrées dans la Centrale des Crédits aux Particuliers (ci-après : la Centrale) (article 2). En outre, il fixe des règles concernant la fréquence de la communication de certaines données (article 3), la communication de certaines données à la Centrale (articles 4 à 7) et la consultation, le résultat de la consultation et la possibilité de compléter les données consultées de la Centrale par d'autres données mentionnées dans la loi du 28 novembre 2021 'portant organisation d'un Registre des crédits aux entreprises' (article 9). Le projet entend également imposer une obligation de communication au prêteur (article 10) et abroger une disposition abrogatoire ainsi que les dispositions transitoires de l'arrêté royal du 23 mars 2017 (articles 11 et 12).

Conformément à l'article 13, l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1er janvier 2024, à l'exception des articles 8 et 9, qui entrent en vigueur le 1er mai 2024, étant entendu que cette entrée en vigueur doit être lue en combinaison avec diverses dispositions transitoires qui sont énumérées dans cette disposition.

3. Il ressort du préambule que le fondement juridique du projet est recherché dans l'article VII.148, § 2, alinéa 2 [1], et dans l'article VII.149 du Code de droit économique .

3.1. La plupart des dispositions du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article VII.148, § 2, alinéa 2, du Code de droit économique, qui habilite le Roi à déterminer le contenu précis, les conditions et les modalités de mise à jour ainsi que les délais de conservation des données visées à l'article VII.148, § 2, alinéa 1er, du même code, le Roi pouvant compléter cette liste avec des données qui sont utiles pour l'exercice des tâches de supervision prudentielle. L'article 7 du projet qui vise la communication (avec fixation de délais) de données à la Centrale en cas de défaut de paiement ou de régularisation, trouve son fondement juridique dans l'article VII.149, § 2, alinéa 2, du Code de droit économique.

3.2. Les paragraphes 1er et 3 de l'article 12, en projet, de l'arrêté royal du 23 mars 2017, qui sont insérés par l'article 9 du projet, trouvent leur fondement juridique dans l'article VII.153, § 1er, alinéa 3, du Code de droit économique.

[1] Désigné de manière incomplète dans le texte néerlandais du projet par « artikel VII.148, § 2, tweede, ».

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡

Le paragraphe 2 de l'article 12, en projet, de l'arrêté royal du 23 mars 2017, qui est également inséré par l'article 9 du projet, trouve son fondement juridique dans l'article VII.154, 3°, du Code de droit économique , inséré par la loi du 31 juillet 2023 'modifiant les articles VII.2, VII.3, VII.100, VII.148, VII.150, VII.153 et VII.154 du Code de droit économique', qui a été publiée au Moniteur belge le 16 août 2023 [2]. Le 3°, cité, de l'article VII.154 du Code de droit économique dispose que les informations obtenues lors de la consultation visée à l'article VII.149, § 1er, de ce même code, peuvent être complétées par des données du Registre des crédits aux entreprises relatives aux instruments de crédits créés en vertu de contrats définis à l'article 2, 5°, de la loi du 28 novembre 2021 'portant organisation d'un Registre des crédits aux entreprises' et habilite le Roi à déterminer les données qui peuvent être communiquées et les modalités de cette consultation supplémentaire.

FORMALITES

4. Il ressort de la demande d'avis que l'avis du Comité d'accompagnement de la Centrale des Crédits aux Particuliers et l'avis de la Commission consultative spéciale Consommation ont été demandés.

Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [3], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit encore être précisé et complété à la lumière des observations formulées aux points 3.1 et 3.2 à l'égard du fondement juridique. La référence à l'article VII.149 du Code de droit économique peut être précisée en renvoyant au paragraphe 2, alinéa 2, de cet article. On visera également l'article VII.153, § 1er, alinéa 3, du Code de droit économique et l'article VII.154, 3°, de ce même code.

[2] La disposition légale précitée entre en vigueur le 1er janvier 2024 (article 14 de la loi du 31 juillet 2023).

[3] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡

Article 4

6. Comme l'a confirmé le délégué, on remplacera le segment de phrase « Les défauts de paiement visés à l'article VII.148, § 1er, 3°, du Code de droit économique » (dont il est fait mention au paragraphe 1er/1, en projet, de l'article 5 de l'arrêté royal du 23 mars 2017, inséré par l'article 4, b), du projet) par le segment de phrase « Les découverts non autorisés visés à l'article VII.148, § 1er, 3°, du Code de droit économique ».

Article 9

7. On n'aperçoit pas clairement la signification concrète des références réitérées que fait l'article 12, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 23 mars 2017 à un « instrument, tel que défini à l'annexe II de l'arrêté royal du 27 décembre 2021 relatif au fonctionnement du Registre des crédits aux entreprises », eu égard au contenu de cette annexe II.

Invité à préciser à quelle notion mentionnée dans l'annexe précitée il est spécifiquement fait référence, le délégué a répondu en ces termes :

> « De verwijzing naar de bijlage II van het koninklijk besluit van 27 december 2021 beoogt het definiëren van het concept achterstallen ('achterstallige betalingen van het instrument'/'arriérés de l'instrument') gebruikt in de Centrale voor Kredieten aan Ondernemingen, en niet het concept instrument, dat op zijn beurt bepaald wordt in artikel 2, 6°, van de wet van 28 november 2021 ».

Eu égard à ces précisions et compte tenu de la teneur de l'annexe II précitée, l'article 9 visera chaque fois les « arriérés de l'instrument » (en néerlandais : « achterstallige betalingen van het instrument »).

Article 11

8. L'article 15 de l'arrêté à modifier du 23 mars 2017 est une disposition abrogatoire. Cette dernière a épuisé ses effets, si bien qu'il est inutile de l'abroger, sans parler de la confusion qui peut ainsi être créée puisqu'il ne s'agit bien évidemment pas de rétablir la disposition abrogée [4].

Article 13

9. L'intention qui préside à l'article 13 du projet est de régler l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé. Toutefois, l'article contient encore diverses dispositions transitoires et habilitations temporaires qui, à la fois, précèdent et suivent un dispositif dérogatoire concernant l'entrée en vigueur des articles 8 et 9 (article 13, 5°, du projet).

[4] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 128, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be). Dès lors, le rapport au Roi fait à tort référence à une adaptation de « nature légistique » pour justifier les dispositions précitées.

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡

Dans un souci de clarté de la législation, il est vivement recommandé de scinder l'article 13 du projet et de ne régler l'entrée en vigueur qu'à la fin du projet dans une disposition distincte [5].

10. L'article 13, 8° et 9°, du projet reproduit et paraphrase partiellement l'article 13 de la loi du 31 juillet 2023.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article … de la loi du … ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte.

Si on peut admettre en l'espèce que le rappel d'une norme supérieure peut être réputé indispensable pour la bonne compréhension du dispositif en projet [6], il faudra néanmoins respecter les conditions précitées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[5] Voir l'avis C.E. 73.707/1 du 21 juin 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 31 juillet 2023, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3459/1, 39, observation 13.

[6] En effet, l'article 13 précité est une disposition transitoire d'une loi modificative qui n'est pas mentionnée dans le préambule.

‡LW-ABIXLDICA-HECJEUQ‡