



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.334/2
du 9 novembre 2022

advies 72.334/2
van 9 november 2022

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
modification 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'

een voorontwerp van wet
'tot wijziging 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'

Le 12 octobre 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 avant-projet de loi 'portant modification 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'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 novembre 2022. 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 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 9 novembre 2022.

*

Op 12 oktober 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 voorontwerp van wet 'tot wijziging 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'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 9 november 2022. 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 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 9 november 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Même si, depuis la modification des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' par la loi du 2 avril 2003, le non-accomplissement des formalités ne peut plus conduire à l'irrecevabilité des demandes d'avis, il n'en reste pas moins qu'en principe la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative de l'avant-projet concerné et après que l'organe compétent pour l'établissement de l'avant-projet a eu la possibilité de l'adapter éventuellement à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités. Il serait ainsi évité que le Conseil d'État donne son avis sur un projet de texte non définitif et il serait garanti que l'avis soit rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause¹.

Cette observation s'applique *a fortiori* pour l'avis de l'Autorité de protection des données lorsqu'il s'agit de projets qui, comme l'avant-projet à l'examen, concernent par excellence le traitement de données à caractère personnel, l'obligation consultative ayant précisément pour objectif de vérifier si le régime en projet est bien conforme aux exigences juridiques imposées en matière de traitement de données à caractère personnel².

Ainsi que l'a confirmé la déléguée du Ministre, l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé en parallèle de la saisine du Conseil d'État³, si bien que celui-ci ne peut prendre en compte celui-là lors de l'examen de l'avant-projet de loi.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Avis 41.417/AG à 41.420/AG donné le 6 octobre 2006 sur des avant-projets devenus respectivement la loi du 10 mai 2007 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' et la loi du 10 mai 2007 'adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie' (Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n° 51-2720/001, p. 126 <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/41417.pdf>).

² Avis 69.369/1 donné le 4 juin 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 27 janvier 2022 'modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants' (Doc. parl., Parl. Br., 2020-2021, n° B-87/1, pp. 9 et s. <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69369.pdf>).

³ L'avis de l'Autorité de protection des données a en effet été sollicité le 5 octobre 2022 et celui de la section de législation du Conseil d'État l'a été le 12 octobre 2022.

Or l'avant-projet de loi a pour objet d'organiser la collecte et le traitement de données à caractère personnel dans le cadre du registre UBO. La prise en compte 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)' est donc au cœur de l'examen de cet avant-projet.

La méthode consistant à saisir simultanément la section de législation du Conseil d'État et l'Autorité de protection des données est donc, surtout en l'espèce, particulièrement critiquable ⁴.

En tout état de cause, 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 à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

L'article 2 entend transposer l'article 3, paragraphe 2, a), de la directive (UE) 2019/2177 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 'modifiant la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme' ⁵.

⁴ Voir en ce sens notamment l'avis 67.849/2/V donné le 2 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 septembre 2020 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67849.pdf>), l'avis 71.198/2 donné le 12 avril 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 juin 2022 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/71198.pdf>), l'avis 71.258/2 donné le 4 mai 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 16 octobre 2022 'visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et modifiant la procédure d'assise relative à la récusation des jurés', observation préalable n° 2 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2754/001, pp. 68 et s., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/71258.pdf>), l'avis 71.651/AG donné le 15 juillet 2022 sur un avant-projet de loi 'établissant les principes du tirage au sort des citoyens pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants', l'avis 72.196 donné le 26 octobre 2022 sur un avant-projet de loi 'portant diverses modifications en matière électorale (I)' et l'avis 72.197 donné le 26 octobre 2022 sur un avant-projet de loi 'portant diverses modifications en matière électorale (II)'.

⁵ L'exposé des motifs vise erronément la paragraphe 3 de cet article.

Conformément à l'article 4, paragraphe 4, de cette directive, un article 2 nouveau précisant que l'avant-projet assure la transposition partielle de la directive (UE) 2019/2177 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 'modifiant la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme' sera inséré.

La numérotation de l'avant-projet sera par conséquent revue.

Article 3 (devenant article 4)

À l'article 74, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, en projet, les mots « au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 1^{er} ».

La même observation vaut pour les articles 74, § 1^{er}, alinéa 2, 4°, et 75, § 1^{er}, alinéa 3, en projet.

Article 4 (devenant article 5)

1. Tel qu'il est libellé, l'article 75, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, en projet ne permet pas de comprendre à quelles catégories de bénéficiaires effectifs il est fait référence.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Dit verwijst naar en omvat de gegevenselementen opgesomd in artikel 3, § 1, 11° tot en met 13° en § 2, 11° en 12° van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register:

§ 1. [Met toepassing van artikelen 75 van de wet van 18 september 2017 en 1:35 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, delen alle informatieplichtigen, die een vennootschap zijn, aan het register de volgende informatie over elk van hun uiteindelijke begunstigden mee:]

[...]

11° de categorie(ën) van personen bedoeld in artikel 4, 27°, tweede lid, a), van de wet van 18 september 2017, waartoe hij behoort;

12° of het gaat om een persoon die één van de voorwaarden vervult die worden vermeld in artikel 4, 27°, tweede lid, a), van de wet van 18 september 2017, afzonderlijk of samen met andere personen;

13° of het gaat om een rechtstreekse of onrechtstreekse uiteindelijke begunstigde;

[...]

§ 2. [Met toepassing van de artikelen 75, van de wet van 18 september 2017 en 1:35 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, delen alle informatieplichtigen, die een vereniging zonder winstoogmerk, een internationale vereniging zonder winstoogmerk of een stichting zijn, aan het register de volgende informatie over elk van hun uiteindelijke begunstigden mee:]

[...]

11° de categorie(ën) van personen bedoeld in artikel 4, 27°, tweede lid, c), van de wet van 18 september 2017, waartoe hij behoort;

12° de één of meerdere categorieën van personen opgesomd in artikel 4, 27°, tweede lid, c), van de wet van 18 september 2017, afzonderlijk of samen met anderen, waartoe hij behoort;

[...] ».

Même si une habilitation est conférée au Roi par l'article 75, § 1^{er}, alinéa 4, en projet pour en préciser le contenu, il convient de faire figurer dans l'avant-projet lui-même les catégories de données telles qu'elles sont actuellement énumérées à l'article 3, § 1, 11° à 13°, et § 2, 11° et 12°, de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 'relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO' de manière à rencontrer suffisamment, au niveau législatif, l'exigence de prévisibilité déduite de l'article 22 de la Constitution.

2. Dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique, l'article 75, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, en projet sera complété par les mots « dans les entités visées à l'article 74, § 1^{er}, alinéa 1^{er} ».

3. Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a confirmé que les catégories suivantes de données à caractère personnel seront également traitées dans le registre UBO : la date à laquelle le bénéficiaire effectif est devenu bénéficiaire effectif du redevable de l'information, ainsi que les données relatives aux intermédiaires pour les bénéficiaires effectifs indirects.

De l'accord de la déléguée, l'article 75, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet sera par conséquent complété en ce sens.

4. L'article 75, § 1^{er}, alinéa 4, en projet habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à déterminer « après l'avis de l'Autorité de protection des données », le mode de collecte des informations, le contenu des informations collectées, la gestion, l'accès, l'utilisation des données, les modalités de vérification des données et le fonctionnement du registre UBO.

La référence à l'avis de l'Autorité de protection des données n'apporte aucune plus-value par rapport à l'obligation de consultation de l'Autorité de protection des données qui découle de 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)' ⁶. Au contraire, la référence à l'avis de l'Autorité de protection des données peut être source de confusion au regard des obligations de l'Union européenne existantes ⁷.

Les mots et signe « après l'avis de l'Autorité de protection des données, » seront par conséquent omis.

5. À l'article 75, § 2, alinéa 1^{er}, 3°, en projet du texte français, le mot « effectifs » sera inséré entre le mot « bénéficiaires » et les signe et mots « , tels que définis ».

6. Interrogée quant à la différence entre les 5° et 6° de l'article 75, § 2, alinéa 1^{er}, en projet (à savoir, la distinction entre tout membre du grand public et toute personne physique et morale), la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Deze beide categorieën zijn apart opgenomen in de richtlijn 2015/849 en in het KB van 30 juli 2018. Het begrip 'elk lid van de bevolking' wordt gebruikt voor de toegang tot de gegevens van uiteindelijke begunstigen van de vennootschappen (artikel 6, 3° KB UBO) het begrip 'elke natuurlijke of rechtspersoon' wordt gebruikt voor de toegang tot de gegevens van de vzw's, verenigingen, stichtingen, trusts of soortgelijke constructies (artikel 7, 3° en 4°). Deze begrippen zijn zoals in de Richtlijn.

Voor wat betreft de toegangsrechten: deze worden bepaald door het KB van 30 juli 2018. De inleidende zin van het ontwerpartikel bepaalt daarom: '§ 2. De informatie in het UBO-register is toegankelijk overeenkomstig deze wet en andere wettelijke bepalingen en met toepassing van de nadere regels betreffende de toegang voor:'. Deze nadere regels zijn de toegangsregels in het KB van 30 juli 2018 die dus van toepassing zijn en blijven op beide categorieën. Het opnemen van de specifieke toegangsregels in de huidige wet zou de tekst sterk verzwaren omdat deze regels vrij gedetailleerd zijn ».

Même si, comme il a déjà été relevé, l'article 75, § 1^{er}, alinéa 4, en projet habilite le Roi à déterminer les conditions et les modalités d'accès au registre UBO des différentes catégories de personnes visées à l'article 75, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, le principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution requiert que le dispositif fixe lui-même les critères permettant de comprendre ce que recouvrent les points 5° et 6° en projet, tels qu'ils sont explicités dans la réponse de la déléguée du Ministre.

*

⁶ Voir notamment C.E., 6 janvier 2021, n° 249.405, *Verhaeghe*, cons. 26.

⁷ Voir en ce sens l'avis 69.435/AG donné le 3 juin 2021 sur des amendements à un projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/011, pp 3 et s. ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69435.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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Al kan sinds de wijziging van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ bij de wet van 2 april 2003, de niet-vervulling van vormvereisten er niet meer toe leiden dat adviesaanvragen onontvankelijk zijn, het beginsel blijft dat de afdeling Wetgeving pas om advies kan worden gevraagd nadat het betrokken voorontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorlopen, en nadat het orgaan dat bevoegd is om het voorontwerp vast te stellen de mogelijkheid heeft gehad het voorontwerp eventueel aan te passen in het licht van de elementen die naar voren zijn gekomen bij de vervulling van de vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou uitbrengen over een niet-definitieve ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het advies wordt uitgebracht met volledige kennis van alle ter zake relevante elementen.¹

Die opmerking geldt *a fortiori* voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit wanneer het ontwerpen betreft die, zoals het voorliggende voorontwerp, bij uitstek betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens; de adviesverplichting strekt er precies toe na te gaan of de ontworpen regeling wel in overeenstemming is met de juridische vereisten die worden opgelegd in verband met de verwerking van persoonsgegevens.²

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Adviezen 41.417/AV tot 41.420/AV van 6 oktober 2006 over voorontwerpen die hebben geleid tot respectievelijk de wet van 10 mei 2007 ‘tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’, de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’, de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’ en de wet van 10 mei 2007 ‘tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’ (*Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001, 126, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/41417.pdf>).

² Advies 69.369/1 van 4 juni 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 januari 2022 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2020-21, nr. B-87/1, 9 e.v., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69369.pdf>).

Zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, is het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit gelijktijdig met het advies van de Raad van State aangevraagd,³ zodat de Raad van State bij het onderzoek van het voorontwerp van wet geen rekening kan houden met het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

De bedoeling van het voorontwerp van wet is echter te regelen hoe persoonsgegevens in het kader van het UBO-register worden verzameld en verwerkt. Centraal in het onderzoek van dit voorontwerp staat dan ook 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)’.

De werkwijze volgens welke men gelijktijdig het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en dat van de Gegevensbeschermingsautoriteit vraagt, is dus, vooral *in casu*, bijzonder laakbaar.⁴

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, hoe dan ook aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

³ Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is namelijk op 5 oktober 2022 aangevraagd en het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 12 oktober 2022.

⁴ Zie in die zin onder meer advies 67.849/2/V van 2 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 september 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67849.pdf>), advies 71.198/2 van 12 april 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 6 juni 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71198.pdf>), advies 71.258/2 van 4 mei 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 oktober 2022 ‘tot oprichting van het Centraal register voor de beslissingen van de rechterlijke orde en betreffende de bekendmaking van de vonnissen en tot wijziging van de assisenprocedure betreffende de wraking van de gezworenen’, voorafgaande opmerking 2 (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2754/001, 68 e.v., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71258.pdf>), advies 71.651/AV van 15 juli 2022 over een voorontwerp van wet ‘tot bepaling van de beginselen voor de loting van burgers voor de gemengde commissies en de burgerpanels op initiatief van de Kamer’, advies 72.196 van 26 oktober 2022 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (I)’ en advies 72.197 van 26 oktober 2022 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (II)’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

Artikel 2 strekt tot omzetting van artikel 3, lid 2, a), van richtlijn (EU) 2019/2177 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2019 ‘tot wijziging van Richtlijn 2009/138/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten, en van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering’.⁵

Overeenkomstig artikel 4, lid 4, van die richtlijn moet een nieuw artikel 2 worden ingevoegd, waarin nader wordt bepaald dat het voorontwerp zorgt voor de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/2177 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2019 ‘tot wijziging van Richtlijn 2009/138/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), Richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten, en van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering’.

De nummering van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 3 (dat artikel 4 wordt)

In het ontworpen artikel 74, § 1, tweede lid, 3°, moeten de woorden “paragraaf 1, eerste lid” worden vervangen door de woorden “het eerste lid”.

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen artikelen 74, § 1, tweede lid, 4°, en 75, § 1, derde lid.

Artikel 4 (dat artikel 5 wordt)

1. Uit de huidige redactie van het ontworpen artikel 75, § 1, eerste lid, 3°, valt niet op te maken naar welke categorieën van uiteindelijke begunstigen wordt verwezen.

⁵ In de memorie van toelichting wordt verkeerdelijk naar lid 3 van dat artikel verwezen.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Dit verwijst naar en omvat de gegevenselementen opgesomd in artikel 3, § 1, 11° tot en met 13° en § 2, 11° en 12° van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register:

§ 1. [Met toepassing van artikelen 75 van de wet van 18 september 2017 en 1:35 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, delen alle informatieplichtigen, die een vennootschap zijn, aan het register de volgende informatie over elk van hun uiteindelijke begunstigden mee:]

(...)

11° de categorie(ën) van personen bedoeld in artikel 4, 27°, tweede lid, a), van de wet van 18 september 2017, waartoe hij behoort;

12° of het gaat om een persoon die één van de voorwaarden vervult die worden vermeld in artikel 4, 27°, tweede lid, a), van de wet van 18 september 2017, afzonderlijk of samen met andere personen;

13° of het gaat om een rechtstreekse of onrechtstreekse uiteindelijke begunstigde;

(...)

§ 2. [Met toepassing van de artikelen 75, van de wet van 18 september 2017 en 1:35 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, delen alle informatieplichtigen, die een vereniging zonder winstoogmerk, een internationale vereniging zonder winstoogmerk of een stichting zijn, aan het register de volgende informatie over elk van hun uiteindelijke begunstigden mee:]

(...)

11° de categorie(ën) van personen bedoeld in artikel 4, 27°, tweede lid, c), van de wet van 18 september 2017, waartoe hij behoort;

12° de één of meerdere categorieën van personen opgesomd in artikel 4, 27°, tweede lid, c), van de wet van 18 september 2017, afzonderlijk of samen met anderen, waartoe hij behoort;

(...)”.

Ook al machtigt het ontworpen artikel 75, § 1, vierde lid, de Koning ertoe de inhoud ervan nader te bepalen, de categorieën van gegevens zoals ze momenteel worden opgesomd in artikel 3, § 1, 11° tot 13°, en § 2, 11° en 12°, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 ‘betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’ moeten worden vermeld in het voorontwerp zelf. Op die manier kan het vereiste van voorzienbaarheid, dat uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeit, op wetgevend niveau genoegzaam worden vervuld.

2. Omwille van de leesbaarheid en de rechtszekerheid moet het ontworpen artikel 75, § 1, eerste lid, 4°, worden aangevuld met de woorden “in de entiteiten bedoeld in artikel 74, § 1, eerste lid”.

3. Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister bevestigd dat ook de volgende categorieën van persoonsgegevens in het UBO-register zullen worden verwerkt: de datum waarop de uiteindelijke begunstigde de uiteindelijke begunstigde van de informatieplichtige is geworden, alsook, voor de onrechtstreekse uiteindelijke begunstigten, de gegevens over de tussenpersonen.

De gemachtigde is het ermee eens dat het ontworpen artikel 75, § 1, eerste lid, bijgevolg in die zin moet worden aangevuld.

4. Het ontworpen artikel 75, § 1, vierde lid, machtigt de Koning ertoe bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en “na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit” de wijze te bepalen waarop de informatie wordt verzameld, alsook de inhoud van de verzamelde informatie, het beheer, de toegang, het gebruik van de gegevens, de modaliteiten voor de verificatie van de gegevens, en de werkwijze van het UBO-register.

Ten opzichte van de verplichting tot raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit die voortvloeit uit 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)’, biedt de verwijzing naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit hier geen enkele meerwaarde.⁶ Integendeel, ze kan onduidelijkheid doen ontstaan over de bestaande verplichtingen van de Europese Unie.⁷

De vermelding “, na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit,” moet bijgevolg worden weggelaten.

5. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 75, § 2, eerste lid, 3°, moet het woord “effectifs” worden ingevoegd tussen het woord “bénéficiaires” en de woorden “, tels que définis”.

6. Naar aanleiding van een vraag over het verschil tussen de punten 5° en 6° van het ontworpen artikel 75, § 2, eerste lid (namelijk het onderscheid tussen elk lid van de bevolking en elke natuurlijke en rechtspersoon), heeft de gemachtigde van de minister de volgende precisering gegeven:

“Deze beide categorieën zijn apart opgenomen in de richtlijn 2015/849 en in het KB van 30 juli 2018. Het begrip ‘elk lid van de bevolking’ wordt gebruikt voor de toegang tot de gegevens van uiteindelijke begunstigten van de vennootschappen (artikel 6, 3° KB UBO) het begrip ‘elke natuurlijke of rechtspersoon’ wordt gebruikt voor de toegang tot de gegevens van de vzw’s, verenigingen, stichtingen, trusts of soortgelijke constructies (artikel 7, 3° en 4°). Deze begrippen zijn zoals in de Richtlijn.

⁶ Zie onder meer RvS 6 januari 2021, nr. 249.405, *Verhaeghe*, overweging 26.

⁷ Zie in die zin advies 69.435/AV van 3 juni 2021 over amendementen op een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/011, 3 e.v.; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69435.pdf>).

Voor wat betreft de toegangsrechten: deze worden bepaald door het KB van 30 juli 2018. De inleidende zin van het ontwerpartikel bepaalt daarom: ‘§ 2. De informatie in het UBO-register is toegankelijk overeenkomstig deze wet en andere wettelijke bepalingen en met toepassing van de nadere regels betreffende de toegang voor:’. Deze nadere regels zijn de toegangsregels in het KB van 30 juli 2018 die dus van toepassing zijn en blijven op beide categorieën. Het opnemen van de specifieke toegangsregels in de huidige wet zou de tekst sterk verzwaren omdat deze regels vrij gedetailleerd zijn”.

Zoals reeds is opgemerkt, machtigt het ontworpen artikel 75, § 1, vierde lid, de Koning er weliswaar toe de voorwaarden en nadere regels vast te stellen inzake toegang tot het UBO-register voor de verschillende categorieën van personen bedoeld in het ontworpen artikel 75, § 1, eerste lid, maar het legaliteitsbeginsel dat in artikel 22 van de Grondwet is verankerd, vereist dat de criteria die duidelijkheid verschaffen over de ontworpen punten 5° en 6°, zoals ze in het antwoord van de gemachtigde van de minister zijn geëxpliciteerd, in het dispositief zelf te lezen staan.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT