



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.707/1
van 21 juni 2023

avis 73.707/1
du 21 juin 2023.

over

sur

een voorontwerp van wet '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'

un avant-projet de loi
'modifiant les articles VII.2,
VII.3, VII.100, VII.148,
VII.150, VII.153 et VII.154 du
Code de droit économique'

Op 26 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘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’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 juni 2023.

*

Le 26 mai 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, sur un avant-projet de loi ‘modifiant les articles VII.2, VII.3, VII.100, VII.148, VII.150, VII.153 et VII.154 du Code de droit économique’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 15 juin 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 juin 2023.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt vooreerst een aantal wijzigingen aan te brengen in boek VII van het Wetboek van economisch recht, “Betelings- en kredietdiensten” (hoofdstuk 2 van het voorontwerp). Zo wordt het materieel toepassingsgebied uitgebreid van een aantal artikelen van hoofdstuk 3 (“Centrale voor Kredieten aan Particulieren”) van titel 4, “Kredietovereenkomsten”, van het voornoemde boek VII, waardoor die artikelen ook gelden voor kredietovereenkomsten waarbij geen enkele van de betrokken consumenten zijn gewone verblijfplaats in België heeft, en worden de regels en informatieverplichtingen met betrekking tot de maximale nalatigheidsinterestvoet, de kosten en de forfaitaire schadevergoeding voor kredietopeningen gewijzigd. Daarnaast bevat het voorontwerp regels betreffende de registratie van gegevens in de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (hierna: de Centrale), wordt in de mogelijkheid voorzien om bepaalde informatie te verstrekken aan verbonden agenten die tevens de hoedanigheid van agent in bank- en beleggingsdiensten bezitten, en worden de regels gewijzigd inzake het gebruik van gegevens van de Centrale door de Nationale Bank van België voor wetenschappelijke en statistische doeleinden. De informatie verkregen bij de raadpleging bedoeld in artikel VII.149, § 1, van het Wetboek van economisch recht, kan worden vervolledigd met gegevens uit het Register van kredieten aan ondernemingen.

Hoofdstuk 3 van het voorontwerp bevat een autonome bepaling (artikel 9) waarin voor de gegevens met betrekking tot kredietovereenkomsten die gesloten werden voor de datum van inwerkingtreding van de ontworpen wet en die met toepassing daarvan aan de Centrale moeten worden meegedeeld, een kennisgeving wordt opgelegd ten aanzien van de betrokkenen in de vorm van een niet-nominatief bericht in het *Belgisch Staatsblad*.

In artikel 10, dat als enige bepaling deel uitmaakt van hoofdstuk 4 van het voorontwerp, wordt uitgegaan van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling op 1 januari 2024 met dien verstande dat die inwerkingtreding moet worden gelezen in samenhang met diverse overgangsbepalingen die in die bepaling worden opgesomd.

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

3. Het voorontwerp strekt er onder meer toe om een groter aantal gegevens, waaronder persoonsgegevens, bij de Centrale te registreren.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

In het ontworpen artikel VII.154, 3°, van het Wetboek van economisch recht (artikel 8 van het voorontwerp), wordt de Koning opgedragen om te bepalen welke van de daarin bedoelde gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens,⁴ uit het Register van kredieten aan ondernemingen kunnen worden meegedeeld en geraadpleegd. Gelet op het voormelde legaliteitsbeginsel zouden minstens de betrokken categorieën van persoonsgegevens bij wet moeten worden vastgesteld.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp 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. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1. en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

⁴ Zo wordt in de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 8 van het voorontwerp wordt gegeven, verduidelijkt dat “[n]iet alle kredietgevers (...) momenteel toegang [hebben] tot dit register omdat zij geen kredieten aan ondernemingen, met inbegrip van kredieten voor beroepsdoeleinden aan natuurlijke personen-ondernemingen, verstrekken. Ten einde deze laatste toe te laten om kennis te nemen van betalingsachterstanden inzake de kredieten aan natuurlijke personen-ondernemingen, zodat ze hun kredietwaardigheidsbeoordeling op een volledige wijze zouden kunnen uitvoeren, zal de mogelijkheid worden voorzien om ter aanvulling van de raadpleging van de Centrale eveneens een beperkte raadpleging van het Register van kredieten aan ondernemingen uit te voeren.”.

In artikel 9, tweede lid, 5°, van het voorontwerp, wordt in algemene zin melding gemaakt van “de bewaartermijnen die van toepassing zijn op de in de Centrale geregistreerde gegevens”. Volgens de gemachtigde wordt daarmee bedoeld op de termijnen bepaald in de artikelen 4 en 8 van het koninklijk besluit van 23 maart 2017 ‘tot regeling van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren’. Afgezien van de vaststelling dat deze bedoeling duidelijker tot uitdrukking zou moeten worden gebracht in de tekst van het voorontwerp, moet worden opgemerkt dat het in die bepaling om termijnen gaat die, gelet op het voormelde legaliteitsbeginsel, bij wet zouden moeten worden vastgesteld, zodat zelfs een expliciete verwijzing naar de desbetreffende artikelen van het koninklijk besluit van 23 maart 2017 zou neerkomen op een verwijzing naar bepalingen die op dat punt de vereiste rechtsgrond ontberen.

De stellers van het voorontwerp dienen het voorontwerp in het licht van wat voorafgaat aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 2

4. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp, moet worden geschreven “en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 25 september 2022, worden de volgende wijzigingen aangebracht:” (niet: “en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 15 april 2018, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”).

5. Anders dan wat het geval is in de Franse tekst, verschilt de redactie van het ontworpen artikel VII.2, § 2/1, van het Wetboek van economisch recht (artikel 2, 2°, van het voorontwerp), in de Nederlandse tekst (“... op welke manier dan ook, deze activiteit richt op België of meerdere landen waaronder België, en het contract in het kader van deze activiteit past”) van de Nederlandse tekst van het gelijkaardige artikel VII.2, § 2, eerste lid, 2°, van het Wetboek van economisch recht (“... met ongeacht welke middelen richt op België of op verscheidene landen, met inbegrip van België, en de overeenkomst onder die activiteiten valt”). De redactie van beide bepalingen zou ook in de Nederlandse tekst meer gelijklopend moeten zijn.

Artikel 4

6. Aan het einde van het ontworpen artikel VII.100, § 1, derde lid, 3°, van het Wetboek van economisch recht, volstaat het te verwijzen naar de “verplichtingen voortvloeiend uit het eerste lid” in plaats van naar de “verplichtingen voortvloeiend uit het artikel VII.100, § 1, 1^{ste} lid”.

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel VII.100, § 1, vijfde lid, van het Wetboek van economisch recht, wordt de term “verklaard” beter vervangen door het woord “verantwoord” (“justifié”).

Artikel 5

8. Ter wille van de duidelijkheid vervange men in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel VII.148, § 1, eerste lid, 2°, van het Wetboek van economisch recht, het woord “hieruit” door de woorden “uit deze overeenkomsten”. Op die wijze wordt tevens beter aangesloten op de redactie in de Franse tekst (“de ces contrats”).

Artikel 7

9. In het ontworpen artikel VII.153, § 2/1, van het Wetboek van economisch recht, moet melding worden gemaakt van “artikel VII.119, § 1, 1° en 2°” en “artikel VII.147/35, § 1, 1° en 2°” in plaats van respectievelijk “artikel VII.119, § 1, eerste lid, 1° en 2°” en “artikel VII.147/35, § 1, eerste lid, 1° en 2°”.

10. Aan de gemachtigde werd de vraag gesteld of de verwijzing aan het einde van het ontworpen artikel VII.153, § 4, van het Wetboek van economisch recht, naar “een vorm waarin individuele natuurlijke personen niet langer kunnen worden geïdentificeerd door de ontvanger van de gegevens” een anonimisering dan wel een pseudonimisering van persoonsgegevens betreft. De gemachtigde deelde mee dat het gaat om een pseudonimisering. Aangezien een pseudonimisering impliceert dat potentieel een identificatie mogelijk is aan de hand van aanvullende gegevens⁵ verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat effectief een pseudonimisering wordt beoogd.

Artikel 8

11. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat het woord “deze” (“celle-ci”), in het ontworpen artikel VII.154, 3°, van het Wetboek van economisch recht, betrekking heeft op de informatie die wordt vermeld in de inleidende zin van artikel VII.154 van dat wetboek. Ter wille van de duidelijkheid vangt het ontworpen artikel VII.154, 3°, dan ook het best aan als volgt: “kan de informatie verkregen bij de raadpleging bedoeld in artikel VII.149, § 1, worden vervolledigd met ...”.

Artikelen 9 en 10

12.1. De artikelen 9 en 10, 3° en 4°, van het voorontwerp, wijken af van artikel 14, leden 1 tot 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), waarin informatieverplichtingen worden vastgesteld wanneer de persoonsgegevens niet van de betrokkene zijn verkregen. Artikel 9 van het voorontwerp, dat betrekking heeft op gegevens over bepaalde kredietovereenkomsten, voorziet erin dat slechts bepaalde informatie wordt verschaft, terwijl

⁵ Zie artikel 4, 5), 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)’.

artikel 10, 3° en 4°, van het voorontwerp, inzake het testen van de nieuwe informaticatoepassing van de Centrale, de kredietgevers en de Nationale Bank geheel vrijstellen van de verplichting om de betrokkenen te informeren.

Artikel 14, lid 5, van de AVG luidt:

“De leden 1 tot en met 4 zijn niet van toepassing wanneer en voor zover:

a) de betrokkene reeds over de informatie beschikt;

b) het verstrekken van die informatie onmogelijk blijkt of onevenredig veel inspanning zou vergen, in het bijzonder bij verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden, behoudens de in artikel 89, lid 1, bedoelde voorwaarden en waarborgen, of voor zover de in lid 1 van dit artikel bedoelde verplichting de verwezenlijking van de doeleinden van die verwerking onmogelijk dreigt te maken of ernstig in het gedrang dreigt te brengen. In dergelijke gevallen neemt de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen om de rechten, de vrijheden en de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen, waaronder het openbaar maken van de informatie;

c) het verkrijgen of verstrekken van de gegevens uitdrukkelijk is voorgeschreven bij Unie- of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en dat recht voorziet in passende maatregelen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen; of

d) de persoonsgegevens vertrouwelijk moeten blijven uit hoofde van een beroepsgeheim in het kader van Unierecht of lidstatelijke recht, waaronder een statutaire geheimhoudingsplicht.”

12.2.1. Wat betreft artikel 9 van het voorontwerp, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Het betreft inderdaad een toepassing van artikel 14, vijfde lid AVG.

De betrokkenen werden reeds individueel geïnformeerd over de registratie van hun wanbetaling bij de Nationale Bank van België (zijnde ‘de ENR’). Bovendien zou de informatie van de registratie bij de NBB (in de ‘CKP’) verwarrend kunnen zijn gezien betrokkenen reeds werden geïnformeerd over de registratie bij de NBB (in de ‘ENR’). Er wordt hier gekozen voor een niet-nominatief bericht.

Wat de registratie van de contracten in het positief luik betreft zal voor de nieuwe contracten dit in het contract zelf vermeld worden, maar voor de bestaande contracten zal dit via een niet-nominatief bericht gebeuren.

Het verstrekken van de informatie zou onevenredig veel inspanning vergen: het nogmaals informeren van de betrokkenen door de NBB (registratie in de ‘CKP’) zou een disproportionele zware last met zich meebrengen (dit zou per brief dienen te gebeuren aangezien de NBB niet over andere contactgegevens beschikt).

Het verkrijgen of verstrekken van de gegevens is uitdrukkelijk voorgeschreven bij Unie- of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en dat recht voorziet in passende maatregelen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen.

Het verstrekken en raadplegen van de gegevens en het beheer van de Centrale is geregeld bij wet en de nodige waarborgen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen werden daarin voorzien.”

12.2.2. Wat betreft artikel 10, 3° en 4°, van het voorontwerp, verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting:

“Het testen van een toepassing die zal worden gebruikt om een door de wet bepaalde verwerking uit te voeren, m.n. het registreren en raadplegen van de gegevens door de kredietgevers en het beheren van de Centrale door de NBB, maakt inherent deel uit van de eigenlijke door de wet opgelegde verwerking en is als dusdanig geen doel op zich waarover de betrokkenen uitdrukkelijk moeten worden geïnformeerd. Iedere verwerking waarbij er gebruik wordt gemaakt van een vernieuwde informaticatoepassing veronderstelt immers dat deze voorafgaandelijk wordt getest. Hetzelfde geldt wanneer er persoonsgegevens zouden worden verwerkt in het kader van een update of het onderhoud van de toepassing. De memorie van toelichting licht dat ook toe: ‘De kredietgevers en de Bank worden vrijgesteld om de betrokken consumenten te informeren over deze tijdelijke verwerking omdat het testen van de informaticatoepassing, net zoals het onderhoud ervan, geen doel op zich is, maar een middel om de in artikel VII.149, §1 WER omschreven doelstelling tot uitvoering te kunnen brengen. Het testen en onderhouden van de toepassing zijn verwerkingen die inherent zijn aan het beheer van de Centrale.’

Bijkomend zijn de volgende uitzonderingsgronden uit art. 14, lid 5 AVG van toepassing:

a) De betrokkene beschikt reeds over de informatie.

De belangrijkste informatie over de verwerking wordt aan de betrokkenen verschaft overeenkomstig art. 9 van de wet en artikelen VII.78, §2, VII.109, §2, VII.134, §2, VII.147/26 en VII.151 WER. Het testen en onderhouden van de toepassing maakt deel uit van de eigenlijke verwerking voor de door de wet bepaalde doeleinden (het is een middel om dat doel te bereiken). Niettemin wordt het testen van de toepassing aan de betrokkenen kenbaar gemaakt door de publicatie van de wet in het Belgisch Staatsblad. Het informeren van de betrokken in uitvoering van artikel 9 van de wet gebeurt eveneens via het Belgisch Staatsblad dus in dat opzicht is er geen verschil in de wijze van informatieverstrekking.

b) Het verstrekken van de informatie zou onevenredig veel inspanning vergen.

Het betreft een tijdelijke en beperkte verwerking die gedurende 4 maanden kan plaatsvinden en die volledig kadert in de verwezenlijking van het doeleinde van de Centrale. Het informeren van de betrokkenen door de NBB zou een disproportionele zware last met zich meebrengen (dit zou per brief dienen te gebeuren aangezien de NBB niet over andere contactgegevens beschikt) en ook de kredietgevers zouden disproportionele zware technische aanpassingen moeten implementeren om de vereiste informatie gedurende deze korte periode in hun overeenkomsten op te nemen, voor zover het dan gaat over overeenkomsten die na de inwerkingtreding van de wet werden afgesloten.

c) Het verkrijgen of verstrekken van de gegevens is uitdrukkelijk voorgeschreven bij Unie- of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en dat recht voorziet in passende maatregelen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen.

Het verstrekken en raadplegen van de gegevens en het beheer van de Centrale is geregeld bij wet en de nodige waarborgen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen werden daarin voorzien.”

12.3. Voor zover de stellers van het voorontwerp zich willen beroepen op een van de voornoemde uitzonderingsgronden waarin de AVG voorziet met betrekking tot de informatieverplichtingen, zal moeten worden nagegaan of de bestaande bepalingen van het Wetboek van economisch recht of die welke het voorontwerp bevat op het vlak van de omgang met persoonsgegevens, daartoe een voldoende mogelijkheid bieden, dan wel of het nodig is om het voorontwerp daartoe alsnog met de passende maatregelen aan te vullen of daarvoor een delegatie aan de Koning te verlenen. Van haar kant beschikt de afdeling Wetgeving niet over de feitelijke gegevens die noodzakelijk zijn om uit te maken of het huidige wetgevende kader op zich volstaat om een beroep te doen op de in de AVG vervatte uitzonderingsgronden.

13. Aan artikel 10 van het voorontwerp ligt de bedoeling ten grondslag om de inwerkingtreding van de ontworpen wet te regelen. Het artikel bevat daarnaast evenwel nog diverse overgangsbepalingen en tijdelijke machtigingen waarvan sommige de op 1 januari 2024 geplande datum van inwerkingtreding voorafgaan. Het verdient ter wille van de duidelijkheid van de wetgeving aanbeveling om artikel 10 van het voorontwerp op te splitsen en om de inwerkingtreding pas aan het einde van het voorontwerp in een afzonderlijke bepaling te regelen. De bepalingen waarin het huidige artikel 10 zou worden opgesplitst, kunnen dan deel uitmaken van hoofdstuk 4 “Slotbepalingen” (niet: “Inwerkingtreding”).

14. In de inleidende zin van artikel 10, 1°, van het voorontwerp, wordt met de zinsnede “personen die onderworpen zijn aan de mededelingsplicht” volgens de gemachtigde verwezen naar de personen die vallen onder het toepassingsgebied van hoofdstuk 4 van het reeds genoemde koninklijk besluit van 23 maart 2017 ‘tot regeling van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren’. Dit personeel toepassingsgebied is ruimer dan de “kredietgevers”, waar in de memorie van toelichting bij het voorontwerp naar wordt verwezen.⁶ Het begrip “personen die onderworpen zijn aan de mededelingsplicht” zou ter wille van de rechtszekerheid derhalve het best worden omschreven in de tekst van het voorontwerp.

15. Aan het einde van de Franse tekst van artikel 10, 4°, van het voorontwerp, moet worden geschreven “... sont dispensés d’informer les consommateurs concernés de ce traitement temporaire ...” (“over deze tijdelijke verwerking”).

*

⁶ Artikel 9, eerste lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 2017 luidt: “Zijn gehouden de inlichtingen bedoeld in de artikelen 2, 3, § 2, 6 en 7, tweede lid, mede te delen aan de Centrale, de kredietgevers en de kredietverzekeraars aan wie de rechten voortvloeiend uit de kredietovereenkomst volledig of gedeeltelijk werden overgedragen of van wie ze volledig of gedeeltelijk werden verworven, evenals de personen die een activiteit van minnelijke invordering van schulden uitoefenen en die hiertoe, overeenkomstig artikel 4, § 1, van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument, ingeschreven zijn bij de FOD Economie en aan wie de overeenkomst of de schuldinvordering uit de kredietovereenkomst werd overgedragen of door wie deze werd verworven overeenkomstig de artikelen VII.102 en VII.147/17 WER.”

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet, tout d'abord, d'apporter un certain nombre de modifications au livre VII du Code de droit économique, « Services de paiement et de crédit » (chapitre 2 de l'avant-projet). Ainsi, le champ d'application matériel d'un certain nombre d'articles du chapitre 3 (« De la Centrale des Crédits aux Particuliers ») du titre 4 « Des contrats de crédit » du livre VII précité est étendu, de sorte que ces articles s'appliquent aussi aux contrats de crédit pour lesquels aucun des consommateurs concernés n'a sa résidence habituelle en Belgique, et les règles de même que les obligations d'information relatives au taux d'intérêt de retard maximum, aux frais et à l'indemnité forfaitaire pour les ouvertures de crédit sont modifiées. Par ailleurs, l'avant-projet contient des règles relatives à l'enregistrement de données dans la Centrale des crédits aux particuliers (ci-après : la Centrale), prévoit la possibilité de fournir certaines informations à des agents liés qui agissent également en tant qu'agents en services bancaires et d'investissement, et modifie les règles relatives à l'utilisation de données de la Centrale par la Banque nationale de Belgique à des fins scientifiques et statistiques. Les informations reçues lors de la consultation visée à l'article VII.149, § 1^{er}, du Code de droit économique peuvent être complétées par les données du Registre des crédits aux entreprises.

Le chapitre 3 de l'avant-projet contient une disposition autonome (article 9) imposant, pour les données relatives aux contrats de crédit conclus avant la date d'entrée en vigueur de la loi en projet et qui doivent être communiquées à la Centrale en application de celle-ci, une notification aux personnes concernées sous la forme d'un avis non nominatif au *Moniteur Belge*.

L'article 10, qui est la seule disposition du chapitre 4 de l'avant-projet, considère que le régime en projet entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024, étant entendu que cette entrée en vigueur doit être lue en combinaison avec diverses dispositions transitoires qui sont énumérées dans cette disposition.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. L'avant-projet vise notamment à enregistrer dans la Centrale un plus grand nombre de données, dont des données à caractère personnel.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ².

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données' ³.

L'article VII.154, 3°, en projet, du Code de droit économique (article 8 de l'avant-projet) habilite le Roi à déterminer quelles sont les données du Registre des crédits qui y sont visées, y compris les données à caractère personnel ⁴, qui peuvent être communiquées et consultées. Eu égard au principe de légalité précité, il conviendrait à tout le moins de fixer les catégories concernées de données à caractère personnel dans la loi.

L'article 9, alinéa 2, 5°, de l'avant-projet fait mention de manière générale des « délais de conservation qui sont applicables aux données enregistrées dans la Centrale ». Selon le délégué, il s'agit des délais visés aux articles 4 et 8 de l'arrêté royal du 23 mars 2017 'réglementant la Centrale des Crédits aux Particuliers'. Abstraction faite du constat selon lequel cette intention devrait être exprimée plus clairement dans le texte de l'avant-projet, il convient de noter que cette disposition concerne des délais qui, compte tenu du principe de légalité précité, devraient être fixés par la loi, de sorte que même une référence explicite aux articles y afférents de l'arrêté royal du 23 mars 2017 équivaldrait à une référence à des dispositions dépourvues du fondement juridique requis sur ce point.

À la lumière de ce qui précède, les auteurs de l'avant-projet soumettront l'avant-projet à un examen complémentaire.

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; CC., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

³ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

⁴ Ainsi, le commentaire donné dans l'exposé des motifs au sujet de l'article 8 de l'avant-projet précise que « tous les prêteurs n'ont actuellement pas accès à ce registre parce qu'ils ne fournissent pas de crédit aux entreprises, y compris le crédit à but professionnel aux [personnes physiques-entreprises]. Afin de permettre à ces derniers de prendre connaissance des retards de paiement des crédits aux [personnes physiques-entreprises], pour qu'ils puissent effectuer leur évaluation de solvabilité de manière complète, la possibilité sera offerte de procéder à une consultation limitée du Registre des crédits aux entreprises en plus de la consultation à la Centrale ».

OBSERVATIONS PAR ARTICLEArticle 2

4. À la fin de la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet, on écrira « et modifié en dernier lieu par la loi du 25 septembre 2022, les modifications suivantes sont apportées : » (et non : « et modifié en dernier lieu par la loi du 15 avril 2018, les modifications suivantes sont apportées : »).

5. Contrairement au texte français, le libellé néerlandais de l'article VII.2, § 2/1, en projet, du Code de droit économique (article 2, 2°, de l'avant-projet) (« op welke manier dan ook, deze activiteit richt op België of meerdere landen waaronder België, en het contract in het kader van deze activiteit past ») diffère de la version néerlandaise de l'article VII.2, § 2, alinéa 1^{er}, 2°, analogue, du Code de droit économique (« ... met ongeacht welke middelen richt op België of op verscheidene landen, met inbegrip van België, en de overeenkomst onder die activiteiten valt »). La rédaction des deux dispositions devrait être davantage uniformisée dans le texte néerlandais également.

Article 4

6. À la fin de l'article VII.100, § 1^{er}, alinéa 3, 3°, en projet, du Code de droit économique, il suffit de viser les « obligations en vertu de l'alinéa 1^{er} » au lieu des « obligations en vertu de l'article VII.100, § 1^{er}, alinéa 1^{er} ».

7. Dans le texte néerlandais de l'article VII.100, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, du Code de droit économique, mieux vaut remplacer le terme « verklaard » par le mot « verantwoord » (« justifié »).

Article 5

8. Dans un souci de clarté, on remplacera, dans le texte néerlandais de l'article VII.148, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, en projet, du Code de droit économique, le mot « hieruit » par les mots « uit deze overeenkomsten ». De cette manière, on se rapprochera en outre davantage de la rédaction du texte français (« de ces contrats »).

Article 7

9. À l'article VII.153, § 2/1, en projet, du Code de droit économique, il y a lieu de mentionner « l'article VII.119, § 1^{er}, 1° et 2° » et « l'article VII.147/35, § 1^{er}, 1° et 2° » au lieu de, respectivement, « l'article VII.119, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2° » et « l'article VII.147/35, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2° ».

10. Il a été demandé au délégué si la référence, à la fin de l'article VII.153, § 4, en projet, du Code de droit économique, à « une forme dans laquelle les personnes physiques individuelles

ne peuvent plus être identifiées par le destinataire des données » constitue une anonymisation ou une pseudonymisation des données à caractère personnel. Le délégué a répondu qu'il s'agissait d'une pseudonymisation. Étant donné que la pseudonymisation implique que, potentiellement, une identification est possible en utilisant des données complémentaires⁵, il est conseillé de préciser dans l'exposé des motifs qu'il s'agit d'une pseudonymisation.

Article 8

11. Il peut se déduire des explications fournies par le délégué que les mots « celle-ci » (« deze »), à l'article VII.154, 3°, en projet, du Code de droit économique, portent sur les informations mentionnées dans la phrase introductive de l'article VII.154 de ce code. Dans un souci de clarté, mieux vaut rédiger le début de l'article VII.154, 3°, en projet, comme suit : « les informations reçues lors de consultation visée à l'article VII.149, § 1^{er}, peuvent être complétées par ... ».

Articles 9 et 10

12.1. Les articles 9 et 10, 3° et 4°, de l'avant-projet dérogent à l'article 14, paragraphes 1 à 4, du règlement général sur la protection des données (ci-après : RGPD), prévoyant des obligations d'information lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée. L'article 9 de l'avant-projet, qui concerne les données relatives à certains contrats de crédit, dispose que seules certaines informations sont fournies, tandis que l'article 10, 3° et 4°, de l'avant-projet, relatif au test de la nouvelle application informatique de la Centrale, dispense totalement les prêteurs et la Banque nationale de l'obligation d'informer les personnes concernées.

L'article 14, paragraphe 5, du RGPD s'énonce comme suit :

« Les paragraphes 1 à 4 ne s'appliquent pas lorsque et dans la mesure où :

- a) la personne concernée dispose déjà de ces informations;
- b) la fourniture de telles informations se révèle impossible ou exigerait des efforts disproportionnés, en particulier pour le traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques sous réserve des conditions et garanties visées à l'article 89, paragraphe 1, ou dans la mesure où l'obligation visée au paragraphe 1 du présent article est susceptible de rendre impossible ou de compromettre gravement la réalisation des objectifs dudit traitement. En pareils cas, le responsable du traitement prend des mesures appropriées pour protéger les droits et libertés ainsi que les intérêts légitimes de la personne concernée, y compris en rendant les informations publiquement disponibles;
- c) l'obtention ou la communication des informations sont expressément prévues par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du

⁵ Voir l'article 4, 5), 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)'.

traitement est soumis et qui prévoit des mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée; ou

d) les données à caractère personnel doivent rester confidentielles en vertu d'une obligation de secret professionnel réglementée par le droit de l'Union ou le droit des États membre, y compris une obligation légale de secret professionnel ».

12.2.1. Concernant l'article 9 de l'avant-projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het betreft inderdaad een toepassing van artikel 14, vijfde lid AVG.

De betrokkenen werden reeds individueel geïnformeerd over de registratie van hun wanbetaling bij de Nationale Bank van België (zijnde 'de ENR'). Bovendien zou de informatie van de registratie bij de NBB (in de 'CKP') verwarrend kunnen zijn gezien betrokkenen reeds werden geïnformeerd over de registratie bij de NBB (in de 'ENR'). Er wordt hier gekozen voor een niet-nominatief bericht.

Wat de registratie van de contracten in het positief luik betreft zal voor de nieuwe contracten dit in het contract zelf vermeld worden, maar voor de bestaande contracten zal dit via een niet-nominatief bericht gebeuren.

Het verstrekken van de informatie zou onevenredig veel inspanning vergen : het nogmaals informeren van de betrokkenen door de NBB (registratie in de 'CKP') zou een disproportionele zware last met zich meebrengen (dit zou per brief dienen te gebeuren aangezien de NBB niet over andere contactgegevens beschikt).

Het verkrijgen of verstrekken van de gegevens is uitdrukkelijk voorgeschreven bij Unie- of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en dat recht voorziet in passende maatregelen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen.

Het verstrekken en raadplegen van de gegevens en het beheer van de Centrale is geregeld bij wet en de nodige waarborgen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen werden daarin voorzien ».

12.2.2. En ce qui concerne l'article 10, 3° et 4°, de l'avant-projet, le délégué a fourni les explications suivantes :

« Het testen van een toepassing die zal worden gebruikt om een door de wet bepaalde verwerking uit te voeren, m.n. het registreren en raadplegen van de gegevens door de kredietgevers en het beheren van de Centrale door de NBB, maakt inherent deel uit van de eigenlijke door de wet opgelegde verwerking en is als dusdanig geen doel op zich waarover de betrokkenen uitdrukkelijk moeten worden geïnformeerd. Iedere verwerking waarbij er gebruik wordt gemaakt van een vernieuwde informaticatoepassing veronderstelt immers dat deze voorafgaandelijk wordt getest. Hetzelfde geldt wanneer er persoonsgegevens zouden worden verwerkt in het kader van een update of het onderhoud van de toepassing. De memorie van toelichting licht dat ook toe: 'De kredietgevers en de Bank worden vrijgesteld om de betrokken consumenten te informeren over deze tijdelijke verwerking omdat het testen van de informaticatoepassing, net zoals het onderhoud ervan, geen doel op zich is, maar een middel om de in artikel VII.149, §1 WER omschreven doelstelling tot uitvoering te kunnen brengen. Het testen en onderhouden van de toepassing zijn verwerkingen die inherent zijn aan het beheer van de Centrale.'

Bijkomend zijn de volgende uitzonderingsgronden uit art. 14, lid 5 AVG van toepassing:

a) De betrokkene beschikt reeds over de informatie.

De belangrijkste informatie over de verwerking wordt aan de betrokkenen verschaft overeenkomstig art. 9 van de wet en artikelen VII.78, §2, VII.109, §2, VII.134, §2, VII.147/26 en VII.151 WER. Het testen en onderhouden van de toepassing maakt deel uit van de eigenlijke verwerking voor de door de wet bepaalde doeleinden (het is een middel om dat doel te bereiken). Niettemin wordt het testen van de toepassing aan de betrokkenen kenbaar gemaakt door de publicatie van de wet in het Belgisch Staatsblad. Het informeren van de betrokken in uitvoering van artikel 9 van de wet gebeurt eveneens via het Belgisch Staatsblad dus in dat opzicht is er geen verschil in de wijze van informatieverstrekking.

b) Het verstrekken van de informatie zou onevenredig veel inspanning vergen.

Het betreft een tijdelijke en beperkte verwerking die gedurende 4 maanden kan plaatsvinden en die volledig kadert in de verwezenlijking van het doeleinde van de Centrale. Het informeren van de betrokkenen door de NBB zou een disproportionele zware last met zich meebrengen (dit zou per brief dienen te gebeuren aangezien de NBB niet over andere contactgegevens beschikt) en ook de kredietgevers zouden disproportionele zware technische aanpassingen moeten implementeren om de vereiste informatie gedurende deze korte periode in hun overeenkomsten op te nemen, voor zover het dan gaat over overeenkomsten die na de inwerkingtreding van de wet werden afgesloten.

c) Het verkrijgen of verstrekken van de gegevens is uitdrukkelijk voorgeschreven bij Unie- of lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en dat recht voorziet in passende maatregelen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen.

Het verstrekken en raadplegen van de gegevens en het beheer van de Centrale is geregeld bij wet en de nodige waarborgen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen werden daarin voorzien ».

12.3. Dans la mesure où les auteurs de l'avant-projet souhaitent invoquer l'un des motifs d'exception précités prévus par le RGPD en ce qui concerne les obligations d'information, il conviendra d'examiner si les dispositions existantes du Code de droit économique ou celles contenues dans l'avant-projet en matière de gestion des données à caractère personnel offrent une possibilité suffisante pour ce faire, ou s'il est nécessaire de compléter l'avant-projet par les mesures appropriées à cette fin ou d'accorder une délégation au Roi à cet effet. Pour sa part, la section de législation ne dispose pas des éléments de fait nécessaires pour déterminer si l'actuel cadre législatif suffit en soi pour invoquer les motifs d'exception inscrits dans le RGPD.

13. L'intention qui préside à l'article 10 de l'avant-projet est de régler l'entrée en vigueur de la loi en projet. Cependant, l'article contient également diverses dispositions transitoires et habilitations temporaires, dont certaines précèdent la date d'entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2024. Dans un souci de clarté de la législation, il est recommandé de scinder l'article 10 de l'avant-projet et de ne régler l'entrée en vigueur qu'à la fin de l'avant-projet dans une disposition distincte. Les dispositions qui résulteraient de la scission de l'actuel article 10 pourraient alors être intégrées dans le chapitre 4 qui serait intitulé « Dispositions finales » (et non : « Entrée en vigueur »).

14. Dans la phrase introductive de l'article 10, 1^o, de l'avant-projet, le membre de phrase « personnes soumises à l'obligation de déclaration » renvoie, selon le délégué, aux personnes qui relèvent du champ d'application du chapitre 4 de l'arrêté royal précité du 23 mars 2017 'réglementant la Centrale des Crédits aux Particuliers'. Ce champ d'application personnel est plus

large que les « prêteurs », auxquels il est fait référence dans l' exposé des motifs de l'avant-projet ⁶. Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaudrait donc définir dans le texte de l'avant-projet la notion de « personnes soumises à l'obligation de déclaration ».

15. À la fin du texte français de l'article 10, 4°, de l'avant-projet, on écrira « ... sont dispensés d'informer les consommateurs concernés de ce traitement temporaire ... » (« over deze tijdelijke verwerking »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ L'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 mars 2017 s'énonce comme suit : « Sont tenus de communiquer à la Centrale les renseignements visés aux articles 2, 3, § 2, 6 et 7, alinéa 2, les prêteurs et les assureurs-crédit à qui les droits découlant du contrat de crédit ont été cédés ou acquis en totalité ou en partie, ainsi que les personnes qui exercent une activité de recouvrement amiable de dettes et qui, à cet égard, conformément à l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur, sont inscrites auprès du SPF Economie et à qui le contrat ou la créance résultant du contrat de crédit est cédé ou acquis par celles-ci conformément aux articles VII.102 et VII.147/17 CDE ».