



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.005/1/V
van 17 september 2024

avis 77.005/1/V
du 17 septembre 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘ter uitvoering van de wet van
15 mei 2024 tot uitvoering van
Verordening (EU) 2022/868 van
het Europees Parlement en de
Raad van 30 mei 2022 betreffende
Europese datagovernance en tot
wijziging van
Verordening (EU) 2018/1724’

un projet d’arrêté royal ‘portant
exécution de la loi du 15 mai 2024
mettant en œuvre le
règlement (UE) 2022/868 du
Parlement européen et du Conseil
du 30 mai 2022 portant sur la
gouvernance européenne des
données et modifiant le
règlement (UE) 2018/1724’

Op 1 augustus 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 17 september 2024*, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'ter uitvoering van de wet van 15 mei 2024 tot uitvoering van Verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 betreffende Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 september 2024.

*

Le 1^{er} août 2024, 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 17 septembre 2024 **, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de la loi du 15 mai 2024 mettant en œuvre le règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 3 septembre 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON et Bruno PEETERS, assesseurs, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 septembre 2024.

*

* 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 juni en 15 augustus.

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 juin au 15 août.

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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot uitvoering van een aantal bepalingen van het Wetboek van economisch recht (hierna: WER) die betrekking hebben op de voorafgaande kennisgeving door de aanbieders van databemiddelingsdiensten en de registratie van organisaties voor data-altruïsme, die zijn ingevoegd bij de wet van 15 mei 2024 'tot uitvoering van Verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 betreffende Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724'.

3.2. De bepalingen van Hoofdstuk 2 van het ontwerp (artikelen 2 tot 4) bevatten een nadere regeling van de wijze waarop aanbieders van databemiddelingsdiensten van hun activiteiten kennis geven aan het inschrijvingsorgaan en de wijze waarop die kennisgeving wordt bevestigd.

In Hoofdstuk 3 (artikelen 5 tot 8) wordt het openbaar nationaal register van erkende organisaties voor data-altruïsme opgericht en nader geregeld op welke wijze een organisatie voor data-altruïsme de registratie in het genoemde openbaar nationaal register dient aan te vragen en van de beslissing over de aanvraag op de hoogte wordt gebracht.

Hoofdstuk 4 van het ontwerp (artikelen 9 tot 11) bevat een nadere regeling over de dwangsom die door de bevoegde ambtenaren kan worden opgelegd bovenop de administratieve geldboete wanneer de aanbieders van databemiddelingsdiensten of organisaties voor data-altruïsme geen gevolg geven aan een waarschuwing van het controleorgaan voor de databemiddelingsdiensten en de organisaties voor data-altruïsme.

4. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de bepalingen van het WER die in het eerste lid van de aanhef worden vermeld.

Artikel 5 van het ontwerp regelt evenwel niet de procedure en de modaliteiten voor het aanvragen van de registratie in het openbaar nationaal register van erkende organisaties voor data-altruïsme, maar richt het genoemde register op en vindt derhalve geen rechtsgrond in artikel XII.43, § 3, van het WER. Voor die bepaling dient rechtsgrond te worden gezocht, zoals de gemachtigde in de ter beschikking gestelde rechtsgrondentabel terecht aangaf, in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel XII.43, § 1, van het WER. Laatstgenoemde bepaling gaat immers uitdrukkelijk uit van het bestaan van het openbaar nationaal register van erkende organisaties voor data-altruïsme waarin de erkende organisaties voor data-altruïsme worden geregistreerd, in toepassing van artikel 17, lid 1, van verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 ‘betreffende Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 (Datagovernanceverordening)’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op wat in opmerking 4 werd uiteengezet over de rechtsgrond, moet het huidige eerste lid van de aanhef worden aangepast en moet vóór het huidige eerste lid van de aanhef een nieuw eerste lid worden ingevoegd. Beide leden formulere men als volgt:

“Gelet op artikel 108 van de Grondwet;

Gelet op het Wetboek van economisch recht, de artikelen XII.40, § 7, XII.43, §§ 1 en 3, en XV.66/11, tweede lid, ingevoegd bij de wet van 15 mei 2024;”.

6. Uiteraard dienen de data te worden vermeld waarop de verschillende vormvereisten werden vervuld. Bovendien moeten de vervulde vormvereisten in chronologische volgorde worden vermeld.¹ Het advies van de Inspecteur van Financiën werd gegeven op 10 juli 2024. De gemachtigde deelde in de loop van de adviesprocedure mee dat het begrotingsakkoord werd bekomen op 27 augustus 2024 en het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd verleend op 23 augustus 2024.

¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 34, b).

Artikelen 2 en 3

7. In advies 75.556/1, over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 mei 2024, heeft de Raad van State erop gewezen dat een aantal bepalingen van het voorontwerp een volledige of gedeeltelijke herhaling, een aanvulling, of zelfs een verstrenging inhouden in vergelijking met de bepalingen van de Datagovernanceverordening². Wat betreft de ontwerpbeeping die artikel XII.40, § 3, van het WER is geworden, merkte de Raad van State op dat deze bepaling voorwaarden bevatte die niet in de verordening voorkwamen. Hierbij bracht de Raad van State ook in herinnering dat overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een verordening verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en dat behoudens wanneer bij een verordening bepaalde uitvoeringsmaatregelen aan de lidstaten worden opgedragen of de betrokken verordening enige ruimte laat voor het nemen van zulke uitvoeringsmaatregelen, die rechtstreekse toepasselijkheid betekent dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten.³

De vraag rijst, gelet op de tekst van artikel 11 van de Datagovernanceverordening en overweging 38 bij diezelfde verordening⁴, of de machtiging aan de Koning in artikel XII.40, § 7, van het WER om de procedure en nadere regels te bepalen van de kennisgeving, met inbegrip van de nadere regels betreffende het bewijs waarmee een persoon kan aantonen dat hij voldoet aan de kennisgevingsvoorwaarden, wel toelaat om voor bestuurders van rechtspersonen die databemiddelingsdiensten aanbieden bijkomende voorwaarden of belemmeringen op te leggen die als zodanig niet lijken voort te vloeien uit artikel 11, lid 6, van de Datagovernanceverordening, zoals het voorleggen van een uittreksel uit het strafregister (artikel 2, § 2, tweede lid, 1°, van het ontwerp).

De stellers van het ontwerp doen er goed aan het ontwerp vanuit dit oogpunt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

² Verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 ‘betreffende Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724 (Datagovernanceverordening)’.

³ Adv.RvS 75.556/1 van 6 maart 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 mei 2024, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3934/001, 68-69, opmerking 8.

⁴ Overweging 38 stelt: “Er moet een aanmeldingsprocedure voor databemiddelingsdiensten worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat datagovernance binnen de Unie op basis van betrouwbare gegevensuitwisseling gebeurt. De voordelen van een betrouwbare omgeving kunnen het best worden bereikt door voor het aanbieden van databemiddelingsdiensten een aantal voorwaarden op te leggen, maar zonder daarvoor een uitdrukkelijk besluit of administratieve handeling van de voor databemiddelingsdiensten bevoegde autoriteit te verlangen. De aanmeldingsprocedure mag geen onnodige obstakels opwerpen voor kmo’s, start-ups en maatschappelijke organisaties en moet het non-discriminatiebeginsel in acht nemen.”

Artikel 12

8. De voorgenomen datum van inwerkingtreding ontbreekt nog in de ontworpen bepaling. De gemachtigde verklaarde dat de beoogde datum van inwerkingtreding 1 oktober 2024 is, met name de datum waarop ook de hierboven reeds vermelde wet van 15 mei 2024 in werking zal treden.⁵ Het verdient aanbeveling om alles in het werk te stellen om het te nemen besluit tijdig bekend te maken zodat de rechtzoekenden voldoende tijd krijgen om zich op de inwerkingtreding ervan te kunnen voorbereiden.

*

⁵ Luidens artikel 38 van de wet van 15 mei 2024 treedt de wet van 15 mei 2024 in werking op de datum bepaald door de Koning en, ten laatste, op de eerste dag van de vierde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. De wet is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 juni 2024, wat inhoudt dat bij gebreke aan optreden van de Koning, de wet in werking treedt op 1 oktober 2024. Er is de Raad van State geen (voorgenomen) initiatief van de Koning bekend om de wet vóór 1 oktober 2024 in werking te doen treden.

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution d'un certain nombre de dispositions du Code de droit économique (ci-après : CDE) relatives à la notification préalable par les prestataires de services d'intermédiation de données et à l'enregistrement des organisations altruistes de données, insérées par la loi du 15 mai 2024 'mettant en œuvre le règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724'.

3.2. Les dispositions du chapitre 2 du projet (articles 2 à 4) règlent la manière dont les prestataires de services d'intermédiation de données notifient leurs activités à l'organe d'inscription et les modalités de confirmation de cette notification.

Le chapitre 3 (articles 5 à 8) crée le registre public national des organisations altruistes de données reconnues et règle la manière dont une organisation altruiste de données doit demander son enregistrement dans le registre précité et dont elle est informée de la décision relative à sa demande.

Le chapitre 4 du projet (articles 9 à 11) règle l'astreinte qui peut être imposée par les agents compétents en plus de l'amende administrative lorsque les prestataires de services d'intermédiation de données ou les organisations altruistes de données ne donnent pas suite à un avertissement de l'organe de contrôle pour les services d'intermédiation de données et les organisations altruistes de données.

4. Le projet peut en principe trouver un fondement juridique dans les dispositions du CDE mentionnées dans le premier alinéa du préambule.

L'article 5 du projet ne règle toutefois pas la procédure et les modalités de demande d'enregistrement dans le registre public national des organisations altruistes de données reconnues, mais crée le registre précité et ne trouve dès lors pas de fondement juridique dans l'article XII.43, § 3, du CDE. Comme le délégué l'a indiqué à juste titre dans le tableau des fondements juridiques mis à disposition, le fondement juridique de cette disposition doit être recherché dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article XII.43, § 1^{er}, du CDE. En effet, cette dernière disposition suppose expressément l'existence du registre public national des organisations altruistes de données reconnues dans lequel ces organisations sont enregistrées, en application de l'article 17, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 'portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données)'.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de ce qui a été exposé dans l'observation 4 à propos du fondement juridique, on adaptera le premier alinéa actuel du préambule et on insérera un premier alinéa nouveau avant le premier alinéa actuel du préambule. On rédigera les deux alinéas comme suit :

« Vu l'article 108 de la Constitution ;

Vu le Code de droit économique, les articles XII.40, § 7, XII.43, §§ 1^{er} et 3, et XV.66/11, alinéa 2, insérés par la loi du 15 mai 2024 ; ».

6. Il va de soi qu'il y a lieu de mentionner les dates auxquelles les différentes formalités ont été accomplies. En outre, les formalités accomplies doivent être mentionnées dans l'ordre chronologique ¹. L'avis de l'Inspecteur des Finances a été donné le 10 juillet 2024. Le délégué a communiqué au cours de la procédure d'avis que l'accord budgétaire a été obtenu le 27 août 2024 et que l'avis de l'Autorité de protection des données a été donné le 23 août 2024.

¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 34, b).

Articles 2 et 3

7. Dans l'avis 75.556/1 sur l'avant-projet devenu la loi du 15 mai 2024, le Conseil d'État a souligné qu'un certain nombre de dispositions de l'avant-projet répètent en tout ou en partie, complètent ou même renforcent les dispositions du règlement sur la gouvernance des données ². En ce qui concerne la disposition en projet qui est devenue l'article XII.40, § 3, du CDE, le Conseil d'État a observé que cette disposition comportait des conditions qui ne figuraient pas dans le règlement. À cet égard, le Conseil d'État a également rappelé que, conformément à l'article 288, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre et que, sauf lorsqu'un règlement confie certaines mesures d'exécution aux États membres ou si le règlement concerné laisse une certaine marge pour prendre pareilles mesures, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres ³.

Eu égard au texte de l'article 11 du règlement sur la gouvernance des données et au considérant 38 de ce même règlement ⁴, la question se pose de savoir si l'habilitation que l'article XII.40, § 7, du CDE confère au Roi de déterminer la procédure et les modalités de notification, en ce compris les modalités concernant la preuve permettant à une personne de démontrer qu'elle répond aux conditions de notification, autorise effectivement à imposer aux administrateurs de personnes morales fournissant des services d'intermédiation de données des conditions ou entraves supplémentaires qui, en tant que telles, ne semblent pas découler de l'article 11, paragraphe 6, du règlement sur la gouvernance des données, comme la présentation d'un extrait du casier judiciaire (article 2, § 2, alinéa 2, 1^o, du projet).

Les auteurs du projet seraient bien avisés de soumettre le projet à un examen complémentaire sous cet angle.

² Règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 'portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données)'.

³ Avis C.E. 75.556/1 du 6 mars 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2024, *Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, n° 55-3934/001, pp. 68-69, observation 8.

⁴ Le considérant 38 précise : « Une procédure de notification pour les services d'intermédiation de données devrait être mise en place afin de garantir que la gouvernance des données au sein de l'Union est fondée sur un échange de données digne de confiance. Le meilleur moyen de tirer avantage d'un environnement digne de confiance serait d'imposer un certain nombre d'exigences pour la fourniture de services d'intermédiation de données sans pour autant qu'une décision expresse ou un acte administratif ne soient exigés de l'autorité compétente en matière de services d'intermédiation de données pour la fourniture de tels services. La procédure de notification ne devrait pas créer d'obstacles injustifiés pour les PME, les jeunes pousses et les organisations de la société civile et elle devrait respecter le principe de non-discrimination ».

Article 12

8. La date d'entrée en vigueur envisagée fait encore défaut dans la disposition en projet. Le délégué a déclaré que la date d'entrée en vigueur visée est le 1^{er} octobre 2024, à savoir la date à laquelle la loi du 15 mai 2024 susmentionnée entrera également en vigueur⁵. Il est recommandé de tout mettre en œuvre pour que l'arrêté envisagé soit publié à temps, de sorte que les justiciables disposent de suffisamment de temps pour se préparer à son entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Pierre LEFRANC

⁵ Selon l'article 38 de la loi du 15 mai 2024, cette dernière entre en vigueur à la date fixée par le Roi et, au plus tard, le premier jour du quatrième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*. La loi a été publiée au *Moniteur belge* du 7 juin 2024, ce qui implique qu'en l'absence d'intervention du Roi, elle entre en vigueur le 1^{er} octobre 2024. Le Conseil d'État n'a pas connaissance d'une initiative (envisagée) du Roi visant à faire entrer en vigueur la loi avant le 1^{er} octobre 2024.