



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.849/2/V
du 2 septembre 2020

advies 67.849/2/V
van 2 september 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
30 juillet 2018 relatif aux
modalités de fonctionnement
du registre UBO'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
30 juli 2018 betreffende de
werkingsmodaliteiten van het
UBO-register'

Le 22 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, et Ministre de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 7 septembre 2020, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 2 septembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

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 2 septembre 2020.

*

Op 22 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude en Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 7 september 2020 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 2 september 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-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 2 september 2020.

*

* 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 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. La déléguée du Ministre a confirmé que l'avis de l'Autorité de protection des données sur le projet à l'examen avait été demandé mais que celui-ci n'avait pas encore été rendu.

Afin d'éviter que le Conseil d'État donne un avis sur un texte qui n'est pas définitif, il est recommandé de ne lui soumettre un projet d'arrêté qu'à l'issue des différentes étapes de sa préparation administrative. Dès lors que tel n'a pas été le cas, la section de législation se doit d'observer que, si le texte à l'examen devait encore subir des modifications consécutivement à l'avis de l'Autorité de protection des données et indépendantes des observations formulées dans le présent avis, il y aurait lieu de lui soumettre encore les dispositions modifiées ou nouvelles, conformément au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ¹.

2. Le tableau de transposition joint au dossier soumis au Conseil d'État gagnerait à figurer dans le rapport au Roi ².

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans son avis n° 67.013/2 donné le 12 mars 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2020 'portant des dispositions diverses relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces', la section de législation a fait remarquer ce qui suit au sujet du respect du principe de légalité attaché à l'article 22 de la Constitution dans le cadre de traitement de données à caractère personnel :

« À cet égard, un examen particulier nécessite aussi d'être réalisé par rapport au respect du principe de légalité pour ce qui concerne le registre central des bénéficiaires effectifs ('le registre UBO'), dès lors que celui-ci fait l'objet de modifications importantes par la 5^{ème} directive anti-blanchiment ³.

¹ Avis n° 58.729/AG donné le 26 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 avril 2016 'relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme', *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1727/1, pp. 89 à 135, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58729.pdf>.

² Dans le même sens, voir l'avis n° 63.630/2 donné le 4 juillet 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 juillet 2018 'relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63630.pdf>).

³ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Voir l'article 1^{er}, 15), de la 5^{ème} directive anti-blanchiment.

Conformément à la 4^{ème} directive anti-blanchiment, un registre central des bénéficiaires effectifs (le 'registre UBO') a, en effet, été créé par l'article 73 de la loi du 18 septembre 2017.

En ce qui concerne la finalité du traitement des données à caractère personnel reprises dans ce registre, l'article 74, § 1^{er}, de la loi du 18 septembre 2017, tel que modifié par l'article 73 de l'avant-projet, indique que

'le registre UBO a pour but de mettre à disposition des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, a), des sociétés constituées en Belgique, sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, b), des fiducies ou trusts, sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, c), des fondations et d'associations (internationales) sans but lucratif, et sur les bénéficiaires effectifs, visés à l'article 4, 27°, d), des constructions juridiques similaires aux fiducies ou aux trusts'.

Comme l'avait fait remarquer la Commission de la protection de la vie privée dans son avis n° 24/2017 du 24 mai 2017 sur l'avant-projet devenu la loi du 18 septembre 2017, cela 'n'implique aucune délimitation précise de la finalité. La réutilisation des informations pour d'autres finalités que la prévention du BC/FT n'est notamment pas exclue'. L'on peut toutefois noter que la finalité générale des traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la loi du 18 septembre 2017 est précisée à l'article 64, § 2, de la loi, tel que modifié par l'article 67 de l'avant-projet, qui dispose que 'les données à caractère personnel ne sont traitées en application de la présente loi qu'aux fins de la prévention du BC/FT et ne font pas l'objet d'un traitement ultérieur d'une manière incompatible avec lesdites finalités'.

Le responsable du traitement est également désigné au paragraphe 2 de l'article 74 de la loi du 18 septembre 2017, à savoir 'le service de l'Administration de la Trésorerie visé à l'article 73'.

Il n'en va cependant pas de même concernant l'identification des données susceptibles de traitement⁴, des personnes qui y ont accès, du mode de collecte des données et du délai de conservation de celles-ci. L'article 75 de la loi du 18 septembre 2017 se contente en effet d'habiliter le Roi à cet égard, ce que le Roi a fait en adoptant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 'relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO'.

Afin de mieux s'inscrire dans le respect du principe de légalité qui trouve à s'appliquer en la matière, il s'indique de compléter le dispositif de la loi du 18 septembre 2017 pour y prévoir les éléments essentiels manquants relatifs au registre UBO et rappelés ci-avant, ce qui contribuera en outre à assurer la sécurité juridique⁵.

Il conviendra également d'insérer dans l'avant-projet les modifications relatives à ces éléments essentiels qui découlent de la transposition non seulement de la 4^{ème} directive anti-blanchiment⁶ mais aussi de la 5^{ème} directive anti-blanchiment⁷. À cet égard, le

⁴ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : L'article 74, § 1^{er}, de la loi du 18 septembre 2017 vise, de manière générale, « des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs ».

⁵ Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : Dans son avis n° 24/2017 du 24 mai 2017, la Commission de la protection de la vie privée avait également recommandé « de régler de manière suffisamment claire dans l'avant-projet les éléments essentiels relatifs au registre UBO ».

⁶ Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : Voir les échanges entre la Belgique et la Commission européenne suite à l'avis motivé n° 2017/0516 et plus particulièrement, le document intitulé « Belgium : input on questions raised by the EU COM 15/11/2019 » (pp. 1, 6 et 7)

tableau de concordance joint au dossier soumis à la section de législation indique qu'un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 est en préparation. Comme il vient cependant d'être exposé ci-avant, celui-ci devra veiller à ne pas prévoir de modifications aux éléments essentiels devant figurer dans la loi elle-même »⁸.

Force est toutefois de constater que le projet à l'examen entend apporter des modifications aux éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel pour ce qui concerne le registre UBO. Il règle ainsi la désignation des responsables des traitements de données à caractère personnel, l'identification des données susceptibles de traitement des personnes qui y ont accès et le délai de conservation de celles-ci.

Après l'avis n° 67.013/2 précité, l'article 75 de la loi du 18 septembre 2017 n'a pas été modifié afin de tenir compte des observations formulées par la section de législation quant au respect du principe de légalité.

Les observations précitées doivent par conséquent être réitérées à l'égard du projet à l'examen. C'est sous cette très importante réserve que les observations qui suivent sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. S'agissant de l'alinéa 2, il y a lieu d'observer que l'article 75 de la loi du 18 septembre 2017 a été modifié par la loi du 20 juillet 2020 'portant des dispositions diverses relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces', tandis que l'article 133, § 3, alinéa 2, de la loi du 18 septembre 2017 a quant à lui été inséré par cette même loi du 20 juillet 2020.

L'alinéa 2 sera complété en ce sens.

2. À l'alinéa 4, il convient de préciser la date à laquelle l'analyse d'impact de la réglementation a été réalisée.

3. Il convient de compléter l'alinéa 6 par la date à laquelle le Ministre du Budget a donné son accord, à savoir le 15 juillet 2020.

⁷ Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Voir l'article 1^{er}, 15), c), d), e), f), g) et l'article 1^{er}, 16), de la 5^{ème} directive anti-blanchiment.

⁸ Avis n° 67.013/2 donné le 12 mars 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2020 'portant des dispositions diverses relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1324/001, pp. 256 à 284, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67013.pdf>).

DISPOSITIF

Article 2

Dans la version française de la phrase liminaire, les mots « modifiant l'arrêté royal » seront omis.

Article 3

1. Au 1^o de la version française, il y a lieu d'omettre le mot « et » entre le guillemet ouvrant et le chiffre « 14/1 ».

2. De l'accord de la déléguée du Ministre, à l'article 3, 15^o, c), en projet de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 (article 3, 3^o, du projet), la référence à l'article 4, 27^o, ii), sera précisée en indiquant qu'il s'agit du littera a), ii), de ce 27^o.

Article 4

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 'relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO' dispose comme suit :

« Les trustees et fiduciaires prennent les mesures nécessaires pour s'assurer que les informations visées au présent paragraphe sont adéquates, exactes et actuelles ».

L'article 4, b), du projet entend compléter le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article 4 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 par un 12^o, rédigé comme suit :

« Tout document démontrant que les informations relatives à un bénéficiaire effectif visées aux points 1^o à 11^o sont adéquates, exactes et actuelles ».

Interrogée quant à l'éventuelle redondance entre ces deux dispositions, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Non en ce que l'article 4, b) en projet requiert que les redevables d'information fournissent au registre UBO tout document probant permettant d'établir le caractère adéquat, exact et actuel des informations fournies, ce qui n'est pas requis par l'article 4, § 1^{er}.

Het punt 12^o dat wordt toegevoegd heeft als bedoeling dat aan het UBO-register de nodige bewijsstukken worden meegedeeld dat de informatie toereikend, accuraat en actueel is. Het laatste lid van paragraaf 1 legt enkel de verplichting op ervoor te waken dat de verzamelde informatie toereikend, accuraat en actueel is maar geeft aan het UBO-register geen enkele waarborg dat de meegedeelde informatie dat ook daadwerkelijk is ».

À la lecture de cette réponse, il apparaît toutefois que, vu l'ajout envisagé, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 devient superflu et peut être omis. Pareille précision ne figure par ailleurs pas à l'article 3 du même arrêté royal du 30 juillet 2018 pour ce qui concerne les autres redevables d'information.

Article 6

1. Interrogée quant aux motifs justifiant l'ajout envisagé au littera a), la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'accès à l'historique des données relatives aux UBO est un élément déterminant permettant d'assurer l'effectivité du système mis en place. Cet accès est en effet nécessaire afin de permettre aux utilisateurs d'effectuer leur analyse en tenant compte de l'évolution historique de la structure de contrôle du redevable d'information.

Cette modification est par ailleurs nécessaire afin de transposer (notamment) les articles 30, § 5 et § 6, et 31, § 3bis et 4, de la Directive ».

Cette explication gagnerait à figurer dans le rapport au Roi.

La même observation vaut pour l'article 7, a), du projet.

2. Le littera d) entend compléter l'article 6 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 par un alinéa rédigé comme suit :

« L'accès aux données des redevables d'information visés à l'article 3, § 2, s'applique aux données concernant les bénéficiaires effectifs visés à l'article 4, 27°, c), i) à iv) de la loi du 18 septembre 2017 ».

L'article 6 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 concerne toutefois l'accès aux données des redevables d'information visés à l'article 3, § 1^{er}, et non à l'article 3, § 2.

Interrogée quant au sens de l'ajout envisagé, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« – Het artikel 6 zou ook moeten verwijzen naar artikel 3, § 2 voor wat betreft de toegang tot de gegevens van de uiteindelijke begunstigten van vzw's en stichtingen: toevoegen aan de tekst in artikel 6 'en 2':

Art. 6. Onverminderd andere wettelijke bepalingen en overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk, zijn de gegevens van het register met betrekking tot de in artikel 3, § 1 en 2, bedoelde informatieplichtigen toegankelijk voor:

1° de bevoegde autoriteiten;

2° de onderworpen entiteiten in het kader van de nakoming van hun verplichtingen inzake waakzaamheid ten aanzien van de cliënten;

3° elke burger.

– deze verwijzing naar § 2 is een vergeten wijziging en moet nog worden toegevoegd. De reden waarom hier ook de toegang tot de informatie over de begunstigten van de vzw's en de stichtingen moeten worden opgenomen, is dat deze entiteiten onder de toepassing vallen van artikel 30 van de richtlijn: 'andere juridische entiteiten'. Zij zijn geen 'andere soorten juridische constructies' die een soortgelijke structuur of functie hebben als trusts. Zij zijn ook niet opgenomen in de Europese lijst van dergelijke soortgelijke constructies. De toegang tot de informatie moet derhalve worden geregeld door artikel 6 van het KB 30/07/2018 en artikel 30 van de richtlijn. Dit is een toegang zonder restricties.

– echter, het advies van de Raad van State betreffende het KB van 30 juli 2018 (advies 63.630/2 van 4 juli 2018) wijst er op dat enkel de informatie over de uiteindelijke begunstigde bedoeld in artikel 4, 27°, c), i) tot iv) volledig toegankelijk kan zijn. Enkel de begunstigten onder punten v) en vi) vereisen volgens dit advies een beperkt toegankelijkheid: pagina 7 en 8 in dit advies: ‘Si en effet les personnes bénéficiant des services d’une association ou d’une fondation sont effectivement désignées par cette entité, il serait assurément contraire au principe d’égalité et au droit au respect de la vie privée que les données qui permettent de les identifier soient accessibles au grand public, sans que celui-ci doive justifier d’un intérêt légitime. La situation de ces personnes est en effet comparable à celles bénéficiant d’une fiducie ou d’un trust, alors que les personnes qui sont membres du conseil d’administration, habilités à représenter l’association, chargées de la gestion journalière d’une association (internationale) ou d’une fondation, ou fondateurs d’une fondation, et dont les données permettant des les identifier doivent déjà figurer dans la Banque-carrefour des entreprises se trouvent dans une situation comparable à celle des personnes définies comme les bénéficiaires effectifs d’une société’.

Het punt d) in het ontwerpartikel 6 beoogt dit onderscheid door te voeren voor wat betreft de toegang tot de informatie. De toegang zonder restricties wordt hier afgebakend overeenkomstig het advies supra ».

La modification proposée par la déléguée du Ministre dans sa réponse aurait pour effet d’avoir deux articles différents consacrés à l’accès aux données relatives aux associations (internationales) sans but lucratif et aux fondations, à savoir les articles 6 et 7 de l’arrêté royal du 30 juillet 2018. Si la volonté de l’auteur du projet de se conformer à l’observation formulée par la section de législation dans son avis n° 63.630/2 du 4 juillet 2018⁹ doit être soutenue, il n’en demeure pas moins qu’il serait préférable, par souci de sécurité juridique et de lisibilité du texte, de consacrer un seul article, à savoir l’article 7, à l’accès à ces données relatives aux associations (internationales) sans but lucratif et aux fondations pour éviter toute contradiction et tout doublon. Comme il a été suggéré par la section de législation dans son avis précité, cet article distinguerait ainsi l’accès du grand public aux données concernant les bénéficiaires effectifs visées aux points i) à iv), d’une part¹⁰, et celles visées aux points v) et vi), d’autre part¹¹, de l’article 4, 27°, c), de la loi du 18 septembre 2017.

Cette observation vaut également par conséquent pour ce qui concerne l’article 7, e) et f), du projet.

3. L’article 30, paragraphe 6, de la directive (UE) n° 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 ‘relative à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la

⁹ Avis n° 63.630/2 donné le 4 juillet 2018 sur un projet devenu l’arrêté royal du 30 juillet 2018 ‘relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63630.pdf>).

¹⁰ Comme explicité par la section de législation dans son avis précité, ces données figurant déjà dans la Banque Carrefour des Entreprises peuvent être accessibles au grand public.

¹¹ Comme explicité par la section de législation dans son avis précité, ces données ne peuvent au contraire qu’être accessibles aux personnes (autres que les autorités compétentes et les entités assujetties) qui démontrent un intérêt légitime.

directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission', telle qu'il a été modifié par l'article 1^{er}, point 15), e), de la directive (UE) n° 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 'modifiant la directive (UE) n° 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE', prévoit que

« [l]es États membres permettent également un accès en temps utile aux entités assujetties lorsqu'elles prennent des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle conformément au chapitre II ».

De l'accord de la déléguée du Ministre, l'article 6, 2°, de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 sera par conséquent complété par les mots « en temps utile ».

Article 7

Outre l'observation formulée sous l'article 6, de l'accord de la déléguée du Ministre et afin d'assurer une transposition complète de l'article 31, paragraphe 4, de la directive (UE) n° 2015/849, tel qu'il a été modifié par l'article 1^{er}, 16), d), de la directive (UE) n° 2018/843, le 4° en projet (article 7, e), du projet) sera complété par les mots « par propriété directe ou indirecte, notamment au moyen d'actions au porteur ou par le biais d'un contrôle par d'autres moyens ».

La rédaction du même article 7, 4°, en projet (article 7, e), du projet) (« ou d'autre trust, fiducie ou construction juridique similaire ») doit être clarifiée afin non seulement de mieux l'intégrer dans le texte qui précède mais aussi de faire apparaître en quoi l'hypothèse du « trust, [de la] fiducie [ou de toute] construction juridique similaire » se distingue de celle de l'« autre société ou personne morale que celle visée à l'article 1:33 du Code des sociétés et des associations ». La même observation vaut pour l'article 11, § 1^{er}, 2°, en projet à l'article 11 du projet.

Article 8

Interrogée quant aux motifs justifiant la limitation d'accès aux données envisagée par l'article 8, dont il résulte que « [l]es entités assujetties n'ont pas accès aux documents visés aux articles 3, § 1^{er}, 16°, § 2, 12°¹², et 4, § 1^{er}, 12° », la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« En vue d'une application effective de leurs obligations de vigilance à l'égard de leur clientèle, il n'est pas jugé adéquat de leur octroyer un accès à ces documents ».

Cette explication gagnerait à figurer dans le rapport au Roi.

¹² Vu l'objet de cette disposition et compte tenu de l'article 3, 6°, du projet mais aussi de ce que l'article 8 du projet entend également renvoyer aux documents visés aux articles 3, § 1^{er}, 16°, et 4, § 1^{er}, 12°, de l'arrêté royal du 30 juillet 2018, il y a lieu, dans le dispositif en projet à l'article 8 du projet, de remplacer les mots « § 2, 12° » par « § 2, 13° ».

Article 12

Les mots et signe de ponctuation «et sans préjudice d'autres dispositions légales, » seront omis des lors que, compte tenu de la hiérarchie des normes, un arrêté royal ne peut déroger aux dispositions législatives, qui lui sont par nature supérieures.

Article 13

L'article 13 complète l'article 13 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 de manière à prévoir que le droit pour les membres du personnel concernés pouvant « utiliser les données du registre à des fins scientifiques ou statistiques » doit être exercé « conformément à l'article 89 du Règlement 2016/679 », visant ainsi le règlement (UE) n° 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)' (ci-après : « le RGPD »).

Vu le caractère directement applicable du RGPD, se déduisant de sa nature même de règlement européen, cet ajout est inutile et peut même laisser à penser, *a contrario*, qu'à défaut de pareille précision, une autre disposition de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 entrant dans le champ d'application du RGPD ne serait pas soumise à ce dernier.

L'article 13 sera donc omis.

Article 14

L'ajout envisagé par le 2° figure déjà à l'article 75, alinéa 2, de la loi du 18 septembre 2017.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Si l'auteur du projet estime néanmoins que la répétition de cette disposition législative est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, il convient, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de ces dispositions, de les identifier expressément (par exemple : « conformément à l'article XX de la loi du 18 septembre 2017 »).

Article 15

1. À l'article 16, § 2, alinéa 2, en projet de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 (article 15, 2°, du projet), les mots « aucune limitation de tout ou partie des informations » seront remplacés par les mots « aucune limitation d'accès à tout ou partie des informations ».

2. Par souci de sécurité juridique, il convient de préciser le point de départ du délai de deux mois pour l'introduction de la demande en révision.

Dans ce cadre, l'auteur du projet veillera à respecter la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui consacre la théorie de la réception, selon laquelle les dispositions en vertu desquelles le délai pour accomplir certains actes prend cours le jour de l'envoi d'une décision sont contraires au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination¹³.

3. Seule une introduction de la demande en révision par voie électronique est prévue par la disposition en projet.

Conformément au principe d'égalité et de non-discrimination, il convient toutefois de s'assurer que les personnes ne disposant pas des moyens informatiques nécessaires puissent être en mesure d'introduire une telle demande en révision.

Article 16

Le commentaire de l'article 16, 2°, fait référence à l'avis motivé n° 2017/0516 de la Commission européenne concernant la transposition des articles 30, paragraphe 10, et 31, paragraphe 9, de la directive (UE) n° 2015/849. Cela étant, l'avis motivé joint au dossier soumis au Conseil d'État ne fait pas mention de ces dispositions.

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

« Inderdaad. Er is hier een fout gebeurd in het Verslag aan de Koning. Het artikel 16, 2° regelt de correcte omzetting van artikel 30, lid 10 en artikel 31, lid 9 van de Richtlijn 2015/849 zoals gewijzigd bij Richtlijn 2018/843. Er is hiervoor (nog) geen ingebrekestelling gedaan door de EU Commissie. De verwijzing naar de correctie op basis van het gemotiveerd advies n° 2017/0516 betreft de aanpassingen op grond van artikel 30, lid 7 en artikel 31, lid 7 in de versie van de 4^e Richtlijn (2015/849), en met name het ontbreken van het woord 'snel' ('en temps utile') in de tekst van artikel 6 en 7 van het KB 30/07/2018. De verwijzing naar het gemotiveerd advies moet dus verplaatst worden naar de commentaar bij ontwerpartikel 6, b) en 7, c). De aanpassingen in deze ontwerpartikelen voorzien in de omzetting van beide richtlijnen ».

Le rapport au Roi sera corrigé en ce sens.

Article 17

1. Les dispositions de l'article 18, alinéas 2 et 3, en projet figurent déjà à l'article 133, § 3, de la loi du 18 septembre 2017, tel que modifié par la loi du 20 juillet 2020.

¹³ C.C., 29 mars 2006, n° 48/2006, B.5 à B.12 (concernant le délai pour introduire un recours juridictionnel) ; 12 novembre 2009, n° 178/2009, B.8.3 (concernant le délai pour introduire un recours administratif) ; 2 juin 2010, n° 66/2010, B.10 à B.15 (concernant le délai pour réagir à un avis de rectification d'une déclaration à l'impôt sur le revenu).

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Si l'auteur du projet estime néanmoins que la répétition de cette disposition législative est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, il convient, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de ces dispositions, de les identifier expressément (par exemple : « conformément à l'article XX de la loi du 18 septembre 2017 »).

2. Le 5° prévoit dans le nouvel alinéa 4 de l'article 18 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 la notification de la décision d'infliger une amende administrative « par voie électronique » et non plus « par lettre recommandée à la poste ».

S'agissant de l'envoi électronique, il est rappelé qu'il est recommandé, aux fins de garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement entre les différents demandeurs concernés, et de prévenir ainsi les risques de contestation, de mettre en place des systèmes dans lesquels les modes de transmission autorisés permettent de donner une date certaine à l'échange des documents concernés ¹⁴.

S'agissant en l'espèce de l'imposition d'une amende administrative, il convient par conséquent de prévoir le recours à un envoi électronique présentant les mêmes garanties au regard de la date certaine d'envoi et de réception que le recours à l'envoi recommandé.

Article 18

Ainsi que l'expose le rapport au Roi, l'article 19, § 1^{er}, en projet tend à donner suite à l'arrêt d'annulation n° 247.922 du 26 juin 2020 du Conseil d'État.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a rappelé que

« elke afwijking van het beroepsgeheim van de advocaat strikt is op te vatten en bovendien, duidelijk en ondubbelzinnig – dit is zonder ruimte voor interpretatie – omringd moet zijn met de wettelijke waarborgen die essentieel worden geacht om afwijkingen op dat beroepsgeheim in een rechtsstaat te billijken, te weten eensdeels de vrijwaring van het beroepsgeheim van de advocaat bij rechtszaken en adviesverlening en anderdeels de vereiste tussenkomst van de stafhouder bij het meedelen van gegevens door de advocaten die een wezenlijke waarborg is – zowel voor de advocaten als voor hun cliënten – die de zekerheid biedt dat alleen in de gevallen waarin de wet op strikte wijze voorziet het beroepsgeheim zal worden geschonden. De wettelijke regels die van (het verbod) het beroepsgeheim (te schenden) afwijken, kunnen met toepassing van het beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling slechts restrictief worden geïnterpreteerd ».

¹⁴ En ce sens, voir l'avis n° 66.690/2 donné le 2 décembre 2019 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la permanence médicale par les médecins généralistes et à l'agrément des coopérations fonctionnelles' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66690.pdf>).

Par conséquent, s'agissant d'une dérogation au secret professionnel, cette matière ne peut en principe être réglée que par la loi ¹⁵.

L'article 18 sera donc omis.

Article 19

1. Outre l'observation générale formulée plus haut relative au respect du principe de légalité, il convient de constater pour le surplus que, tel qu'il est rédigé, l'article 20 en projet de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 manque de clarté.

2. La formulation de l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, en projet n'est pas suffisamment précise et sera complétée (de quelles données à caractère personnel s'agit-il ? qu'entend-on par « et l'exerci[c]e des droits visés aux articles 12 à 22 et 34 d[e] ce Règlement 2016/679 [le RGPD] par les bénéficiaires effectifs » ?).

S'il s'agit tout au plus de rappeler que la collecte, le traitement et la conservation des données par les bénéficiaires dans le cadre de l'arrêté royal du 30 juillet 2018, tel qu'il sera modifié par le projet à l'examen, doivent être opérées dans le respect des règles prescrites par les articles 12 à 22 et 34 du RGPD, un tel rappel est inutile dès lors que celui-ci trouve directement à s'appliquer. Si telle est l'intention de l'auteur du projet, l'alinéa 1^{er} de l'article 20, § 2, en projet sera omis.

3. L'article 20, § 2, alinéa 2, en projet vise l'hypothèse de l'introduction d'une demande, par un bénéficiaire effectif, tendant à prendre connaissance des données enregistrées à son nom dans le registre.

Par souci de sécurité juridique, il conviendrait de préciser auprès de qui cette demande est introduite.

4. La formulation de l'article 20, § 3, 1^o, en projet (« les articles [...] s'appliquent sans préjudice sur les données à caractère personnel ») manque, elle aussi, de clarté. La section de législation n'aperçoit par ailleurs pas la portée de cette précision au regard du principe de la hiérarchie des normes.

Par conséquent, la disposition sera soit clarifiée, soit omise.

¹⁵ Voir l'avis n° 34.354/2 donné le 3 février 2003 sur un avant-projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 avril 2003 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34354.pdf>).

5. L'article 20, § 3, 2°, en projet entend mettre en œuvre l'article 23 du RGPD, qui autorise les États membres à limiter la portée des droits et obligations des personnes concernées lorsque cela s'avère nécessaire pour garantir l'une des finalités énoncées au paragraphe 1 de l'article 23.

Cette disposition du projet tend en substance à limiter le droit d'accès visé à l'article 15, § 1^{er}, c), du RGPD pour les personnes concernées par le traitement de données à caractère personnel en application de la loi du 18 septembre 2017.

La section de législation a déjà fait remarquer à cet égard ce qui suit :

« 1.2. Si l'article 23, paragraphe 1, du RGPD permet la limitation de la portée des droits prévus par les articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD, il exige également que l'État membre justifie pour ce faire d'un objectif légitime et qu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique'. Compte tenu de son caractère dérogatoire, cette disposition doit, du reste, faire l'objet d'une interprétation stricte.

Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise mais aussi reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur. Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause. L'exercice des droits prévus par les articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD participe à l'existence d'un tel équilibre. [...] »¹⁶.

En outre, l'article 23, paragraphe 2, du RGPD prévoit que toute mesure législative visée au paragraphe 1 du même article

« contient des dispositions spécifiques relatives, au moins, le cas échéant :

- a) aux finalités du traitement ou des catégories de traitement ;
- b) aux catégories de données à caractère personnel ;
- c) à l'étendue des limitations introduites ;
- d) aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites ;
- e) à la détermination du responsable du traitement ou des catégories de responsables du traitement ;

¹⁶ Avis n° 63.470/2-4 donné le 7 juin 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'portant des dispositions financières diverses', *Doc. parl.* Chambre, 2017-2018, n° 54-3172/1, pp. 356 à 366, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/63470.pdf>. Voir dans le même sens l'avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) n° 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 n° 95/46/CE', observation générale A, n° 2.4, et observation formulée sous les articles 82 et 83 de cet avant-projet (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3126/001, pp. 402 à 456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>) ; voir également l'avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', observation générale A, n° 2.4, et observation formulée sous les articles 10 et 11 de cet avant-projet (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3185/001, pp. 120 à 145, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63192.pdf>).

f) aux durées de conservation et aux garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ou des catégories de traitement ;

g) aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées ;

et h) au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation ».

Interrogée quant aux justifications de la limitation envisagée à l'article 20, § 3, 2°, en projet, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

“Paragraaf 3, 2° voorziet de uitsluiting van het recht van inzage zoals mogelijk is onder de GDPR verordening: artikel 23, lid 1, h): de ontvangers in dit geval zijn de toezichtautoriteiten of de CFI in het kader van de strijd tegen witwassen en financiering van terrorisme. Het recht tot inzage wordt beperkt om te voorkomen dat de uiteindelijke begunstigden inzage krijgt over welke autoriteit informatie over hem heeft verkregen of opgevraagd. Dit zou een uiteindelijke begunstigde bijvoorbeeld vroegtijdig kunnen alerteren dat hij onderzocht wordt in het kader van witwassen of financiering terrorisme. De uiteindelijke begunstigde zal uiteraard nog steeds inzage kunnen krijgen in zijn eigen gegevens zoals ze bewaard worden door het UBO-register ».

Cette explication figurera dans le rapport au Roi. Par ailleurs, il convient de compléter l'article en projet afin d'indiquer les éléments visés aux lettres d), f), g) et h) de l'article 23, paragraphe 2, du RGPD, afin de s'assurer que la limitation apportée aux droits des personnes concernées ne dépasse pas ce qui est strictement nécessaire à la réalisation de l'objectif légitime poursuivi¹⁷.

6. L'article 20 en projet sera par conséquent revu à la lumière des observations qui précèdent.

¹⁷ Voir en ce sens l'observation générale n° 2.3.3 formulée dans l'avis n° 64.536/1-3 donné le 18 décembre 2018 sur un avant-projet de loi 'portant dispositions diverses en matière d'agriculture et de certains fonds budgétaires et en matière d'intégration sociale' :

« Il découle par ailleurs de l'article 23, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/679 que les limitations en projet doivent être des mesures proportionnées à l'objectif poursuivi. Dans la mesure où ces limitations impliquent de surcroît une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale, cette exigence résulte du reste également de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

On constate à cet égard que les dispositions concernées indiquent chaque fois que la possibilité de ne pas appliquer les obligations et droits, mentionnés aux articles 12 à 22 du règlement (UE) 2016/679, ne s'applique que 'durant la période dans laquelle la personne concernée est l'objet d'un contrôle ou d'une enquête ou d'actes préparatoires à ceux-ci', ainsi que 'durant la période durant laquelle l'Agence traite les pièces, en vue d'exercer les poursuites en la matière'. En outre, il est prévu que la durée des actes préparatoires ne peut excéder un an à partir de la réception de la demande d'exercer les droits que le règlement (UE) 2016/679 accorde à la personne concernée. Les dispositions en projet prévoient également que les limitations sont en principe immédiatement levées après la clôture du contrôle ou de l'enquête.

Ainsi, ces limitations, sous réserve des observations formulées ci-après, semblent en effet proportionnées à l'objectif poursuivi » (Doc. parl., Chambre, 2018-2019, n° 3508/1, pp. 88 à 99, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64536.pdf>).

Article 20

Dans la version française de l'article 21, alinéa 2 nouveau, 5°, en projet de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 (article 20, 3°, du projet), les mots « 12 à 12 » seront remplacés par les mots « 12 à 22 ».

Article 21

Interrogée quant aux motifs justifiant l'abrogation des articles 22 et 23 de l'arrêté royal du 30 juillet 2018, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« De rechten van de uiteindelijke begunstigde worden nu rechtstreeks geregeld door 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 GDPR), met name door de artikelen 12 tot 22 en 34. Het is niet meer nodig dit in het KB op te nemen aangezien de GDPR rechtstreeks van toepassing is.

– het recht op rectificatie en correctie: zie artikel 16 GDPR

– mededeling aan de uiteindelijke begunstigde: artikel 13 GDPR voorziet de verplichting om aan de betrokkene de in dit artikel opgesomde elementen van informatie mee te delen, daarin dus inbegrepen het feit dat ze zijn opgenomen in de gegevens van de UBO-register ».

Cette explication figurera dans le rapport au Roi.

OBSERVATION FINALE

L'auteur procèdera à une lecture attentive du projet (tout spécialement la version française) afin d'y corriger les fautes de frappe, d'orthographe et de grammaire¹⁸.

*

¹⁸À titre d'exemples : les articles 16, 2°, et 17, 3°, du projet.

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. De gemachtigde van de minister heeft bevestigd dat de Gegevensbeschermingsautoriteit is verzocht om over het voorliggende ontwerp advies uit te brengen, maar dat dit advies nog niet is verstrekt.

Om te vermijden dat de Raad van State advies zou uitbrengen over een tekst die niet definitief is, verdient het aanbeveling een ontwerpbesluit pas voor advies voor te leggen nadat het de verschillende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorlopen. Aangezien dat *in casu* niet is gebeurd, moet de afdeling Wetgeving erop wijzen dat, indien de voorliggende tekst ingevolge het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nog wijzigingen zou ondergaan die losstaan van de in dit advies gemaakte opmerkingen, de gewijzigde of nieuwe bepalingen haar alsnog zouden moeten worden voorgelegd overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.¹

2. De omzettingstabel die bij het aan de Raad van State voorgelegde dossier is gevoegd zou beter worden opgenomen in het verslag aan de Koning.²

ALGEMENE OPMERKING

In haar advies 67.013/2, gegeven op 12 maart 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2020 ‘houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’, heeft de afdeling Wetgeving met betrekking tot de inachtneming van het legaliteitsbeginsel, verbonden aan artikel 22 van de Grondwet, in het kader van de verwerking van persoonsgegevens het volgende opgemerkt:

“In dat opzicht dient ook de inachtneming van het legaliteitsbeginsel nader onderzocht te worden wat betreft het centraal register van uiteindelijke begunstigen (‘het

¹ Advies 58.729/AV, gegeven op 26 januari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 april 2016 ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’, *Parl. St. Kamer* 2015-16, nr. 54-1727/001, 89 tot 135, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58729.pdf>.

² Zie in dezelfde zin advies 63.630/2, gegeven op 4 juli 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 juli 2018 ‘betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63630.pdf>).

UBO-register'), aangezien de vijfde antiwitwasrichtlijn in belangrijke wijzigingen voorziet met betrekking tot dat register.³

Overeenkomstig de vierde antiwitwasrichtlijn is immers een centraal register van uiteindelijke begunstigden (het 'UBO-register') opgericht bij artikel 73 van de wet van 18 september 2017.

Over het doeleinde van de verwerking van de persoonsgegevens opgenomen in dat register staat in artikel 74, § 1, van de wet van 18 september 2017, zoals gewijzigd bij artikel 73 van het voorontwerp, het volgende:

'Het UBO-register heeft tot doel toereikende, accurate en actuele informatie ter beschikking te stellen over de uiteindelijke begunstigden bedoeld in artikel 4, 27°, a), van in België opgerichte vennootschappen, over de uiteindelijke begunstigden bedoeld in artikel 4, 27°, b), van fiducieën of trusts, over de uiteindelijke begunstigden bedoeld in artikel 4, 27°, c), van stichtingen en (internationale) verenigingen zonder winstoogmerk en over de uiteindelijke begunstigden bedoeld in artikel 4, 27°, d), van juridische constructies die vergelijkbaar zijn met fiducieën of trusts'.

Zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer opgemerkt had in haar advies 24/2017 van 24 mei 2017 over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 september 2017, '[houdt dat] geen precieze finaliteitsafbakening [in]. Onder meer is hergebruik van de informatie voor andere doeleinden dan de preventie van WG/FT niet uitgesloten'. Er kan evenwel opgemerkt worden dat de algemene doelstelling van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de wet van 18 september 2017 verduidelijkt wordt in artikel 64, § 2, van de wet, zoals gewijzigd bij artikel 67 van het voorontwerp, dat als volgt luidt: 'Persoonsgegevens worden op basis van deze wet alleen verwerkt met het oog op het voorkomen van WG/FT en worden niet verder verwerkt op een manier die niet verenigbaar is met deze doelstellingen.'

In paragraaf 2 van artikel 74 van de wet van 18 september 2017 wordt tevens de verwerkingsverantwoordelijke aangewezen, namelijk '[d]e in artikel 73 bedoelde dienst van de Administratie van de Thesaurie'.

Dat geldt echter niet wanneer het erom gaat aan te geven welke gegevens verwerkt kunnen worden,⁴ welke personen er toegang toe hebben, hoe de gegevens worden verzameld en hoe lang ze worden bewaard. Artikel 75 van de wet van 18 september 2017 volstaat er namelijk mee in dat verband een machtiging aan de Koning te verlenen, waarvan de Koning gebruikgemaakt heeft door het koninklijk besluit van 30 juli 2018 'betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register', uit te vaardigen.

Om het legaliteitsbeginsel dat ter zake geldt, beter na te leven, verdient het aanbeveling het dispositief van de wet van 18 september 2017 aan te vullen met de nog ontbrekende essentiële elementen betreffende het UBO-register die hierboven zijn vermeld. Dat zal bovendien de rechtszekerheid ten goede komen.⁵

³ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Zie artikel 1, 15), van de vijfde antiwitwasrichtlijn.

⁴ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Artikel 74, § 1, van de wet van 18 september 2017 heeft het in het algemeen over "toereikende, accurate en actuele informatie (...) over de uiteindelijke begunstigden".

⁵ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer had in haar advies 24/2017 van 24 mei 2017 ook aanbevolen "om de essentiële elementen betreffende het UBO-register (...) afdoende duidelijk te regelen in het voorontwerp".

Ook moeten in het voorontwerp de wijzigingen betreffende die essentiële elementen worden ingevoegd die voortvloeien uit de omzetting van niet alleen de vierde⁶ maar ook de vijfde antiwitwasrichtlijn.⁷ In dat verband vermeldt de concordantietabel die in het dossier zit dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, dat momenteel een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 wordt voorbereid. Zoals hierboven is uiteengezet, moet er echter op worden toegezien dat dat ontwerp geen wijzigingen van de essentiële elementen bevat, die in de wet zelf moeten staan”.⁸

Wat het UBO-register betreft, moet evenwel worden vastgesteld dat het voorliggende ontwerp ertoe strekt wijzigingen aan te brengen in de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens. Het regelt aldus de aanwijzing van de verantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens, de identificatie van de voor verwerking in aanmerking komende gegevens van de personen die er toegang toe hebben en de bewaartermijn van die gegevens.

Na het voornoemde advies 67.013/2, is artikel 75 van de wet van 18 september 2017 ongewijzigd gebleven teneinde rekening te houden met de opmerkingen die de afdeling Wetgeving heeft gemaakt over de inachtneming van het legaliteitsbeginsel.

De voornoemde opmerkingen moeten bijgevolg worden herhaald voor het voorliggende ontwerp. De hiernavolgende opmerkingen worden dan ook onder dat uiterst belangrijke voorbehoud gemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Wat betreft het tweede lid, dient opgemerkt te worden dat artikel 75 van de wet van 18 september 2017 is gewijzigd bij de wet van 20 juli 2020 ‘houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’, terwijl artikel 133, § 3, tweede lid, van de wet van 18 september 2017 zijnerzijds is ingevoegd bij diezelfde wet van 20 juli 2020.

Het tweede lid moet in die zin worden aangevuld.

2. In het vierde lid dient te worden gepreciseerd op welke datum de regelgevingsimpactanalyse is uitgevoerd.

⁶ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Zie de mededelingen uitgewisseld tussen België en de Europese Commissie ingevolge het gemotiveerd advies 201/0516, en meer bepaald het document “Belgium : input on questions raised by the EU COM 15/11/2019” (pp. 1, 6 en 7)

⁷ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Zie artikel 1, 15), c), d), e), f), g), en artikel 1, 16), van de vijfde antiwitwasrichtlijn.

⁸ Advies 67.013/2, gegeven op 12 maart 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2020 ‘houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1324/001, 256 tot 284, (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67013.pdf>).

3. Het zesde lid moet worden aangevuld met de datum waarop de minister van Begroting zijn akkoord heeft verleend, te weten 15 juli 2020.

DISPOSITIEF

Artikel 2

In de Franse tekst van de inleidende zin moeten de woorden “modifiant l’arrêté royal” worden weggelaten.

Artikel 3

1. In de Franse tekst dient in de bepaling onder 1° het woord “et” dat tussen het eerste aanhalingsteken en het cijfer “14/1” staat, te worden weggelaten.

2. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat, in het ontworpen artikel 3, 15°, c), van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 (artikel 3, 3°, van het ontwerp), de verwijzing naar artikel 4, 27°, ii), preciezer moet worden aangegeven als littera a), ii), van dat punt 27°.

Artikel 4

Artikel 4, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 ‘betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’ bepaalt het volgende:

“De trustees en fiduciebeheerders nemen de maatregelen die nodig zijn om zich ervan te vergewissen dat de informatie in deze paragraaf toereikend, accuraat en actueel is”.

Artikel 4, b), van het ontwerp strekt ertoe paragraaf 1, eerste lid, van artikel 4 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 aan te vullen met een punt 12° dat luidt als volgt:

“Elk document dat aantoonst dat de informatie met betrekking tot een uiteindelijke begunstigde bedoeld in de punten 1° tot 11° adequaat, nauwkeurig en actueel is;”

Op een vraag over de mogelijke overlap tussen die beide bepalingen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Non en ce que l’article 4, b) en projet requiert que les redevables d’information fournissent au registre UBO tout document probant permettant d’établir le caractère adéquat, exact et actuel des informations fournies, ce qui n’est pas requis par l’article 4, § 1^{er}.”

Het punt 12° dat wordt toegevoegd heeft als bedoeling dat aan het UBO-register de nodige bewijsstukken worden meegedeeld dat de informatie toereikend, accuraat en actueel is. Het laatste lid van paragraaf 1 legt enkel de verplichting op ervoor te waken dat de verzamelde informatie toereikend, accuraat en actueel is maar geeft aan het UBO-register geen enkele waarborg dat de meegedeelde informatie dat ook daadwerkelijk is”.

Uit dat antwoord blijkt echter dat, gelet op de voorgenomen toevoeging, artikel 4, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 overbodig wordt en kan worden weggelaten. Een dergelijke precisering is overigens niet opgenomen in artikel 3 van hetzelfde koninklijk besluit van 30 juli 2018 voor wat betreft de andere informatieplichtigen.

Artikel 6

1. Op een vraag over de redenen die de beoogde toevoeging aan littera a), verantwoorden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L'accès à l'historique des données relatives aux UBO est un élément déterminant permettant d'assurer l'effectivité du système mis en place. Cet accès est en effet nécessaire afin de permettre aux utilisateurs d'effectuer leur analyse en tenant compte de l'évolution historique de la structure de contrôle du redevable d'information.

Cette modification est par ailleurs nécessaire afin de transposer (notamment) les articles 30, § 5 et § 6, et 31, § 3bis et 4, de la Directive”.

Die uitleg zou moeten worden opgenomen in het verslag aan de Koning.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7°, a), van het ontwerp.

2. Littera d) strekt ertoe artikel 6 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 aan te vullen met een lid dat als volgt is gesteld:

“De toegang tot de gegevens van de informatieplichtigen bedoeld in artikel 3, § 2, is van toepassing op de gegevens betreffende de uiteindelijke begunstigten bedoeld in artikel 4, 27°, c), i) tot en met iv) van de wet van 18 september 2017”.

Artikel 6 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreft echter de toegang tot de gegevens van de informatieplichtigen bedoeld in artikel 3, § 1, en niet in artikel 3, § 2.

Op de vraag wat de strekking van de voorgenomen aanvulling is, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“– Het artikel 6 zou ook moeten verwijzen naar artikel 3, § 2 voor wat betreft de toegang tot de gegevens van de uiteindelijke begunstigten van vzw's en stichtingen: toevoegen aan de tekst in artikel 6 'en 2':

Art. 6. Onverminderd andere wettelijke bepalingen en overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk, zijn de gegevens van het register met betrekking tot de in artikel 3, § 1 en 2, bedoelde informatieplichtigen toegankelijk voor:

1° de bevoegde autoriteiten;

2° de onderworpen entiteiten in het kader van de nakoming van hun verplichtingen inzake waakzaamheid ten aanzien van de cliënten;

3° elke burger.

– deze verwijzing naar § 2 is een vergeten wijziging en moet nog worden toegevoegd. De reden waarom hier ook de toegang tot de informatie over de begunstigden van de vzw's en de stichtingen moeten worden opgenomen, is dat deze entiteiten onder de toepassing vallen van artikel 30 van de richtlijn: 'andere juridische entiteiten'. Zij zijn geen 'andere soorten juridische constructies' die een soortgelijke structuur of functie hebben als trusts. Zij zijn ook niet opgenomen in de Europese lijst van dergelijke soortgelijke constructies. De toegang tot de informatie moet derhalve worden geregeld door artikel 6 van het KB 30/07/2018 en artikel 30 van de richtlijn. Dit is een toegang zonder restricties.

– echter, het advies van de Raad van State betreffende het KB van 30 juli 2018 (advies 63.630/2 van 4 juli 2018) wijst er op dat enkel de informatie over de uiteindelijke begunstigde bedoeld in artikel 4, 27°, c), i) tot iv) volledig toegankelijk kan zijn. Enkel de begunstigden onder punten v) en vi) vereisen volgens dit advies een beperkt toegankelijkheid: pagina 7 en 8 in dit advies: 'Si en effet les personnes bénéficiant des services d'une association ou d'une fondation sont effectivement désignées par cette entité, il serait assurément contraire au principe d'égalité et au droit au respect de la vie privée que les données qui permettent de les identifier soient accessibles au grand public, sans que celui-ci doive justifier d'un intérêt légitime. La situation de ces personnes est en effet comparable à celles bénéficiant d'une fiducie ou d'un trust, alors que les personnes qui sont membres du conseil d'administration, habilités à représenter l'association, chargées de la gestion journalière d'une association (internationale) ou d'une fondation, ou fondateurs d'une fondation, et dont les données permettant des les identifier doivent déjà figurer dans la Banque-carrefour des entreprises se trouvent dans une situation comparable à celle des personnes définies comme les bénéficiaires effectifs d'une société'.

Het punt d) in het ontwerpartikel 6 beoogt dit onderscheid door te voeren voor wat betreft de toegang tot de informatie. De toegang zonder restricties wordt hier afgebakend overeenkomstig het advies supra."

De wijziging die de gemachtigde van de minister in haar antwoord voorstelt, zou tot gevolg hebben dat er twee onderscheiden artikelen zouden worden gewijd aan de toegang tot de gegevens in verband met de (internationale) verenigingen zonder winstoogmerk en met de stichtingen, namelijk de artikelen 6 en 7 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018. Hoewel de wens van de steller van het ontwerp om zich te voegen naar de opmerking die de afdeling Wetgeving heeft gemaakt in advies 63.630/2 van 4 juli 2018 bijval verdient,⁹ neemt dat niet weg dat het verkieselijk zou zijn om ter wille van de rechtszekerheid en de leesbaarheid van de tekst één enkel artikel, namelijk artikel 7, te wijden aan de toegang tot die gegevens in verband met de (internationale) verenigingen zonder winstoogmerk en met de stichtingen, teneinde elke tegenstrijdigheid en overlapping te voorkomen. Zoals de afdeling Wetgeving al heeft voorgesteld in het voornoemde advies, zou dat artikel, wat betreft de toegang voor het grote publiek tot de gegevens in verband met de uiteindelijke begunstigden, aldus een onderscheid maken tussen

⁹ Advies 63.630/2, op 4 juli 2018 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 30 juli 2018 'betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63630.pdf>).

enerzijds de uiteindelijke begunstigden zoals bedoeld in de punten i) tot iv),¹⁰ en anderzijds die zoals bedoeld in de punten v) en vi)¹¹ van artikel 4, 27°, c), van de wet van 18 september 2017.

Die opmerking geldt bijgevolg eveneens voor wat betreft artikel 7, e) en f), van het ontwerp.

3. Artikel 30, lid 6, van richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 ‘inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie’, zoals het is gewijzigd bij artikel 1, punt 15), e), van richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU’, bepaalt:

“De lidstaten verlenen de meldingsplichtige entiteiten eveneens tijdig toegang wanneer deze cliëntenonderzoeksmatregelen nemen overeenkomstig hoofdstuk II.”

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 bijgevolg moet worden aangevuld met het woord “tijdig”.

Artikel 7

Opdat artikel 31, lid 4, van richtlijn (EU) 2015/849, zoals gewijzigd bij artikel 1, 16), d), van richtlijn (EU) 2018/843 volledig zou worden omgezet, is de gemachtigde van de minister het ermee eens dat, bovenop de opmerking die over artikel 6 is gemaakt, het ontworpen punt 4° (artikel 7, e), van het ontwerp) moet worden aangevuld met de woorden “hetzij door rechtstreekse of indirecte eigendom, met inbegrip van het houden van toonderaandelen, hetzij via zeggenschap met andere middelen”.

In hetzelfde ontworpen artikel 7, 4°, (artikel 7, e), van het ontwerp) moeten de woorden “of een andere trust, fiducie of soortgelijke juridische constructie” duidelijker worden geredigeerd, niet alleen om ze beter af te stemmen op de tekst die voorafgaat, maar ook om duidelijk te maken hoe het geval van de “trust, [van de] fiducie [of van iedere] soortgelijke juridische constructie” zich onderscheidt van dat van de “soortgelijke juridische constructies die zeggenschap hebben over de andere dan de in artikel 1:33 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen bedoelde vennootschap of rechtspersoon”. Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 11, § 1, 2°, in artikel 11 van het ontwerp.

¹⁰ Zoals de afdeling Wetgeving heeft gesteld in haar voornoemde advies, kunnen die gegevens toegankelijk zijn voor het grote publiek aangezien ze al opgenomen zijn in de Kruispuntnbank van Ondernemingen.

¹¹ Zoals de afdeling Wetgeving heeft gesteld in haar voornoemde advies, kunnen die gegevens daarentegen enkel beschikbaar zijn voor de personen (andere dan de bevoegde autoriteiten en de onderworpen entiteiten) die een legitiem belang aantonen.

Artikel 8

Op de vraag naar de redenen ter rechtvaardiging van de beperkte toegang tot de gegevens zoals beoogd in artikel 8, waaruit blijkt dat de “onderworpen entiteiten (...) geen toegang [hebben] tot de documenten bedoeld in artikelen 3, § 1, 16°, § 2, 12°, ¹² en 4, § 1, 12°”, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“En vue d’une application effective de leurs obligations de vigilance à l’égard de leur clientèle, il n’est pas jugé adéquat de leur octroyer un accès à ces documents.”

Het verdient aanbeveling die uitleg op te nemen in het verslag aan de Koning.

Artikel 12

De woorden en leesteken “en onverminderd andere wettelijke bepalingen,” moeten worden weggelaten aangezien, rekening houdend met de hiërarchie der normen, een koninklijk besluit niet mag afwijken van wettelijke bepalingen, die van nature hoger zijn.

Artikel 13

Bij artikel 13 wordt artikel 13 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 aangevuld zodat het recht voor de betrokken personeelsleden die “de gegevens van het register [mogen] gebruiken voor wetenschappelijke of statistische doeleinden”, moet worden uitgeoefend “overeenkomstig artikel 89 van Verordening 2016/679”; er wordt aldus verwezen naar richtlijn (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)’ (hierna: “de AVG”).

Gelet op het feit dat de AVG rechtstreeks toepasselijk is, wat voortvloeit uit haar aard zelf als Europese verordening, is deze toevoeging nutteloos en kan ze, *a contrario*, zelfs doen veronderstellen dat andere bepalingen van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 die in het toepassingsgebied van de AVG vallen, bij ontstentenis van een dergelijke precisering niet daaraan zouden zijn onderworpen.

Artikel 13 moet dus worden weggelaten.

Artikel 14

De toevoeging die beoogd wordt bij punt 2° is al opgenomen in artikel 75, tweede lid, van de wet van 18 september 2017.

¹² Gelet op het voorwerp van die bepaling en rekening houdend met artikel 3, 6°, van het ontwerp maar ook met het feit dat in artikel 8 van het ontwerp eveneens wordt verwezen naar de documenten bedoeld in de artikelen 3, § 1, 16°, en 4, § 1, 12°, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018, dienen in het ontworpen dispositief, in artikel 8 van het ontwerp, de woorden “§ 2, 12°” te worden vervangen door “§ 2, 13°”.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en daardoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Als de steller van het ontwerp echter meent dat de overname van die wettelijke bepaling nuttig is voor het begrip van het ontworpen besluit, dient hij uitdrukkelijk aan te geven om welke bepaling het gaat (bijvoorbeeld: “overeenkomstig artikel XX van de wet van 18 september 2017”) zodat geen twijfel bestaat over de aard ervan.

Artikel 15

1. In het ontworpen artikel 16, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 (artikel 15, 2°, van het ontwerp), moeten de woorden “geen beperking toestaat tot alle of een gedeelte van de informatie” worden vervangen door de woorden “geen beperking van toegang toestaat tot alle of een gedeelte van de informatie”.

2. Ter wille van de rechtszekerheid dient het beginpunt te worden vastgesteld van de termijn van twee maanden voor de indiening van het verzoek tot herziening.

In dat verband moet de steller van het ontwerp erop toezien dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt nageleefd, die de theorie van de ontvangst verankert; die theorie luidt dat bepalingen krachtens welke de termijn voor het vervullen van bepaalde handelingen ingaat op de dag van de verzending van een beslissing, in strijd zijn met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.¹³

3. In de ontworpen bepaling wordt enkel voorzien in een elektronische indiening van het verzoek tot herziening.

Overeenkomstig het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie dient men er zich evenwel van te vergewissen dat personen die niet over de nodige informaticamiddelen beschikken toch een dergelijk verzoek tot herziening kunnen indienen.

Artikel 16

In de commentaar op artikel 16, 2°, wordt verwezen naar het met redenen omklede advies nr. 2017/0516 van de Europese Commissie over de omzetting van de artikelen 30, lid 10, en 31, lid 9, van richtlijn (EU) 2015/849. Hoe dan ook wordt in het met redenen omklede advies dat bij het aan de Raad van State bezorgde dossier is gevoegd, geen gewag gemaakt van die bepalingen.

¹³ GwH 29 maart 2006, nr. 48/2006, B.5 tot B.12 (in verband met de termijn om een rechterlijk beroep in te stellen); 12 november 2009, nr. 178/2009, B.8.3 (in verband met de termijn om een administratief beroep in te stellen); 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.10 tot B.15 (in verband met de termijn om te reageren op een bericht van wijziging van een aangifte in de inkomstenbelasting).

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Inderdaad. Er is hier een fout gebeurd in het Verslag aan de Koning. Het artikel 16, 2° regelt de correcte omzetting van artikel 30, lid 10 en artikel 31, lid 9 van de Richtlijn 2015/849 zoals gewijzigd bij Richtlijn 2018/843. Er is hiervoor (nog) geen ingebrekestelling gedaan door de EU Commissie. De verwijzing naar de correctie op basis van het gemotiveerd advies n° 2017/0516 betreft de aanpassingen op grond van artikel 30, lid 7 en artikel 31, lid 7 in de versie van de 4^e Richtlijn (2015/849), en met name het ontbreken van het woord ‘snel’ (‘en temps utile’) in de tekst van artikel 6 en 7 van het KB 30/07/2018. De verwijzing naar het gemotiveerd advies moet dus verplaatst worden naar de commentaar bij ontwerpartikel 6, b) en 7, c). De aanpassingen in deze ontwerpartikelen voorzien in de omzetting van beide richtlijnen.”

Het verslag aan de Koning moet in die zin worden verbeterd.

Artikel 17

1. De bepalingen van het ontworpen artikel 18, tweede en derde lid, staan al in artikel 133, § 3, van de wet van 18 september 2017 zoals gewijzigd bij de wet van 20 juli 2020.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan over de juridische aard van de overgenomen bepalingen en zo verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overheid die de regels overneemt, die regels kan wijzigen. Als de steller van het ontwerp toch meent dat het voor een goed begrip van het ontworpen besluit nuttig is die wetsbepaling te herhalen, dient hij uitdrukkelijk aan te geven om welke bepaling het gaat (bijvoorbeeld: “overeenkomstig artikel XX van de wet van 18 september 2017”) zodat er geen enkele twijfel bestaat over de aard ervan.

2. Volgens de bepaling onder punt 5° voorziet het nieuwe vierde lid van artikel 18 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 erin dat de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete “op elektronische wijze” en niet meer “met een bij de post aangetekend schrijven” ter kennis wordt gebracht.

Er wordt in verband met de elektronische verzending aan herinnerd dat het aangewezen is regelingen in te voeren waarin men op grond van de toegelaten wijzen van verzending een vaste datum kan toekennen aan de wisseling van de betreffende documenten. Op die manier kunnen de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van de verschillende betrokken aanvragers worden gewaarborgd, en kan aldus het risico op betwisting worden afgewend.¹⁴

¹⁴ Zie in die zin advies 66.690/2, op 2 december 2019 gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de medische permanentie door huisartsen en de erkenning van functionele samenwerkingsverbanden’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66690.pdf>).

In verband met, *in casu*, het opleggen van een administratieve geldboete dient men er dus te voor te zorgen dat een elektronische verzending dezelfde waarborgen biedt, ten aanzien van de vaste datum van verzending en ontvangst, als de aangetekende zending.

Artikel 18

Zoals in het verslag aan de Koning wordt uiteengezet, strekt het ontworpen artikel 19, § 1, ertoe gevolg te geven aan vernietigingsarrest nr. 247.922 van de Raad van State van 26 juni 2020.

In dat arrest heeft de Raad van State erop gewezen dat

“elke afwijking van het beroepsgeheim van de advocaat strikt is op te vatten en bovendien, duidelijk en ondubbelzinnig – dit is zonder ruimte voor interpretatie – omringd moet zijn met de wettelijke waarborgen die essentieel worden geacht om afwijkingen op dat beroepsgeheim in een rechtsstaat te billijken, te weten eensdeels de vrijwaring van het beroepsgeheim van de advocaat bij rechtszaken en adviesverlening en anderdeels de vereiste tussenkomst van de stafhouder bij het meedelen van gegevens door de advocaten die een wezenlijke waarborg is – zowel voor de advocaten als voor hun cliënten – die de zekerheid biedt dat alleen in de gevallen waarin de wet op strikte wijze voorziet het beroepsgeheim zal worden geschonden. De wettelijke regels die van (het verbod) het beroepsgeheim (te schenden) afwijken, kunnen met toepassing van het beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling slechts restrictief worden geïnterpreteerd”.

Bijgevolg kan die aangelegenheid, die op een afwijking van het beroepsgeheim betrekking heeft, in principe enkel worden geregeld bij wet.¹⁵

Artikel 18 moet dus worden weggelaten.

Artikel 19

1. Behalve de hierboven geformuleerde algemene opmerking over de naleving van het legaliteitsbeginsel, dient voorts nog te worden geconstateerd dat de redactie van het ontworpen artikel 20 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 qua duidelijkheid te wensen overlaat.

2. De formulering van het ontworpen artikel 20, § 2, eerste lid, is te vaag en moet worden aangevuld (over welke persoonsgegevens gaat het? wat verstaat men onder “en de uitoefening door de uiteindelijke begunstigden van de rechten bedoeld in de artikelen 12 tot 22 en 34 van deze Verordening 2016/679 [de AVG]”?).

¹⁵ Zie advies 34.354/2, op 3 februari 2003 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 april 2003 ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/34354.pdf>).

Als het er alleen maar om gaat te herhalen dat de regels, voorgeschreven bij de artikelen 12 tot 22 en 34 van de AVG, moeten worden nageleefd bij het verzamelen, het verwerken en het bewaren van de gegevens door de begunstigden in het kader van het koninklijk besluit van 30 juli 2018, zoals het door het voorliggende ontwerp wordt gewijzigd, is een dergelijke herhaling nutteloos omdat de AVG rechtstreeks van toepassing is. Is dat de bedoeling van de steller van het ontwerp, dan moet het eerste lid van het ontworpen artikel 20, § 2, worden weggelaten.

3. Het ontworpen artikel 20, § 2, tweede lid, heeft betrekking op het geval waarin een uiteindelijke begunstigde een aanvraag indient teneinde kennis te nemen van de gegevens die op zijn naam in het register zijn opgenomen.

Omwille van de rechtszekerheid zou nader moeten worden bepaald bij wie die aanvraag wordt ingediend.

4. Ook de formulering van het ontworpen artikel 20, § 3, 1° (“zijn artikelen (...) onverminderd van toepassing op de (...) persoonsgegevens”) is onvoldoende duidelijk. De afdeling Wetgeving begrijpt trouwens niet wat de draagwijdte van die precisering is in het licht van het beginsel van de hiërarchie der normen.

De bepaling moet dus ofwel duidelijker worden gesteld, ofwel worden weggelaten.

5. Het ontworpen artikel 20, § 3, 2°, beoogt uitvoering te geven aan artikel 23 van de AVG, dat de lidstaten toestaat de reikwijdte van de rechten en verplichtingen van de betrokkenen te beperken wanneer dat nodig blijkt voor de waarborging van een van de doelstellingen die in lid 1 van dat artikel 23 worden vermeld.

Die bepaling van het ontwerp beoogt in wezen het recht van inzage, bedoeld in artikel 15, § 1, c), van de AVG, te beperken voor de personen waarop de verwerking van persoonsgegevens betrekking heeft, met toepassing van de wet van 18 september 2017.

In dat verband heeft de afdeling Wetgeving al op het volgende gewezen:

“1.2. Artikel 23, lid 1, van de AVG maakt het weliswaar mogelijk dat de reikwijdte van de rechten vastgelegd in de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 van de AVG wordt beperkt, maar schrijft ook voor dat de lidstaat daartoe het bewijs levert van een gerechtvaardigd doel en dat ‘die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is’. Die bepaling moet trouwens strikt worden geïnterpreteerd aangezien ze een afwijkende bepaling is.

Overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven dient niet alleen op een voldoende precieze wettelijke bepaling maar ook op een redelijke verantwoording te steunen, en evenredig te zijn met de doelstellingen die de wetgever nastreeft. De wetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op

verbodiging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn. De uitoefening van de rechten waarin de artikelen 5, 12 tot 22 en 34 van de AVG voorzien, draagt bij tot een dergelijk evenwicht. (...)”¹⁶

Voorts bepaalt artikel 23, lid 2, van de AVG dat alle in lid 1 van dat artikel bedoelde wettelijke maatregelen

“specifieke bepalingen [bevatten] met betrekking tot, in voorkomend geval, ten minste:

- a) de doeleinden van de verwerking of van de categorieën van verwerking,
- b) de categorieën van persoonsgegevens,
- c) het toepassingsgebied van de ingevoerde beperkingen,
- d) de waarborgen ter voorkoming van misbruik of onrechtmatige toegang of doorgifte,
- e) de specificatie van de verwerkingsverantwoordelijke of de categorieën van verwerkingsverantwoordelijken,
- f) de opslagperiodes en de toepasselijke waarborgen, rekening houdend met de aard, de omvang en de doeleinden van de verwerking of van de categorieën van verwerking,
- g) de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en
- h) het recht van betrokkenen om van de beperking op de hoogte te worden gesteld, tenzij dit afbreuk kan doen aan het doel van de beperking.”

Op een vraag hoe de beperking die het ontworpen artikel 20, § 3, 2°, in het vooruitzicht stelt, gerechtvaardigd wordt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Paragraaf 3, 2° voorziet de uitsluiting van het recht van inzage zoals mogelijk is onder de GDPR verordening: artikel 23, lid 1, h): de ontvangers in dit geval zijn de toezichtautoriteiten of de CFI in het kader van de strijd tegen witwassen en financiering van terrorisme. Het recht tot inzage wordt beperkt om te voorkomen dat de uiteindelijke begunstigen inzage krijgt over welke autoriteit informatie over hem heeft verkregen of

¹⁶ Advies 63.470/2-4, op 7 juni 2018 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2018 ‘houdende diverse financiële bepalingen’, *Parl.St. Kamer* 2017-18, nr. 54-3172/001, 356-366, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63470.pdf>. Zie in dezelfde zin advies 63.202/2, op 26 april 2018 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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 opmerking A, nr. 2.4, en de opmerking over de artikelen 82 en 83 van dat voorontwerp (*Parl.St. Kamer* 2017-18, nr. 3126/001, 402-456, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63202.pdf>); zie ook advies 63.192/2, op 19 april 2018 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, algemene opmerking A, nr. 2.4, en de opmerking over de artikelen 10 en 11 van dat voorontwerp (*Parl.St. Kamer* 2017-18, nr. 3185/001, 120-145, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63192.pdf>).

opgevraagd. Dit zou een uiteindelijke begunstigde bijvoorbeeld vroegtijdig kunnen alerteren dat hij onderzocht wordt in het kader van witwassen of financiering terrorisme. De uiteindelijke begunstigde zal uiteraard nog steeds inzage kunnen krijgen in zijn eigen gegevens zoals ze bewaard worden door het UBO-register”.

Die toelichting moet in het verslag aan de Koning staan. Voorts dienen in het ontworpen artikel ook nog de elementen te worden vermeld waarnaar wordt verwezen *sub litteris* d), f), g) en h) van artikel 23, lid 2, van de AVG, om ervoor te zorgen dat de beperking van de rechten van de betrokkenen niet verder reikt dan wat strikt nodig is om de nagestreefde wettige doelstelling te realiseren.¹⁷

6. Het ontworpen artikel 20 moet bijgevolg in het licht van de voorgaande opmerkingen worden herzien.

Artikel 20

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 21, nieuw tweede lid, 5°, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 (artikel 20, 3°, van het ontwerp) moeten de woorden “12 à 12” worden vervangen door de woorden “12 à 22”.

Artikel 21

Naar aanleiding van een vraag over de redenen ter rechtvaardiging van de opheffing van de artikelen 22 en 23 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“De rechten van de uiteindelijke begunstigde worden nu rechtstreeks geregeld door 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

¹⁷ Zie in die zin algemene opmerking 2.3.3, geformuleerd in advies 64.536/1-3, op 18 december 2018 gegeven over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake landbouw en bepaalde begrotingsfondsen en (...) inzake maatschappelijke integratie’:

“Uit artikel 23, lid 1, van verordening (EU) 2016/679 vloeit tevens voort dat de ontworpen beperkingen maatregelen moeten zijn die evenredig zijn met het nagestreefde doel. In zoverre die beperkingen tevens een inmenging inhouden in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, vloeit die vereiste overigens ook voort uit artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In dit verband wordt vastgesteld dat in de betrokken bepalingen telkens wordt aangegeven dat de mogelijkheid om de verplichtingen en rechten, vermeld in de artikelen 12 tot 22 van verordening (EU) 2016/679, niet toe te passen, alleen geldt ‘gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een controle of een onderzoek of de daarmee verband houdende voorbereidende werkzaamheden’, alsook ‘gedurende de periode waarin het Agentschap de stukken behandelt om de vervolgingen hieromtrent in te stellen’. Daarenboven wordt bepaald dat de duur van de voorbereidende werkzaamheden niet meer mag bedragen dan één jaar vanaf de ontvangst van het verzoek tot uitoefening van de door verordening (EU) 2016/679 aan de betrokkene verleende rechten. De ontworpen bepalingen voorzien er ook in dat de beperkingen in beginsel onmiddellijk worden opgeheven na het afsluiten van de controle of van het onderzoek.

Aldus lijken die beperkingen, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, inderdaad evenredig met het nagestreefde doel.” (Parl.St. Kamer 2018-19, nr. 3508/001, 88-99, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64536.pdf>).

intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming GDPR), met name door de artikelen 12 tot 22 en 34. Het is niet meer nodig dit in het KB op te nemen aangezien de GDPR rechtstreeks van toepassing is.

– het recht op rectificatie en correctie: zie artikel 16 GDPR

– mededeling aan de uiteindelijke begunstigde: artikel 13 GDPR voorziet de verplichting om aan de betrokkene de in dit artikel opgesomde elementen van informatie mee te delen, daarin dus inbegrepen het feit dat ze zijn opgenomen in de gegevens van de UBO-register”.

Die toelichting moet in het verslag aan de Koning staan.

SLOTOPMERKING

De steller moet het ontwerp, en dan in het bijzonder de Franse tekst, aandachtig nalezen op tikfouten, spellingfouten en grammaticale fouten.¹⁸

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

¹⁸ Bijvoorbeeld de artikelen 16, 2°, en 17, 3°, van het ontwerp.