



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 69.805/2/V
du 18 août 2021

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant
la loi du 8 juillet 2018 portant
organisation d’un point de
contact central des comptes et
contrats financiers et portant
extension de l’accès au fichier
central des avis de saisie, de
délégation, de cession, de
règlement collectif de dettes
et de protêt’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.805/2/V
van 18 augustus 2021

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
8 juli 2018 houdende
organisatie van een centraal
aanspreekpunt van rekeningen
en financiële contracten en tot
uitbreiding van de toegang tot
het centraal bestand van
berichten van beslag, delegatie,
overdracht, collectieve
schuldenregeling en protest’

Le 5 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 19 août 2021, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 18 août 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, 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 18 août 2021.

*

Op 5 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 19 augustus 2021 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, 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 18 augustus 2021.

*

* 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 de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 'relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet des projets de réglementation', les dispositions en projet doivent être soumises à la Banque centrale européenne (ci-après : « la BCE »)¹.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a répondu que

« [l]a consultation est en cours. La demande de consultation a été envoyée à la BCE en date du 2 juillet 2021 ».

Il est rappelé qu'au cas où la prise en compte de cet avis amènerait les auteurs de l'avant-projet à revoir celui-ci sur des points différents de ceux faisant l'objet du présent avis, ils devraient à nouveau en saisir la section de législation.

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

¹ Voir not. en ce sens, l'avis n° 68.243/1-2-3-4 donné le 10 novembre 2020 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 20 décembre 2020 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1662/1, pp. 123 à 162, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/68243.pdf>).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Au *littera* b), il sera précisé que la modification est apportée « au point 7°, b), » de l'article 2 de la loi du 8 juillet 2018 'portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt'.

Article 3

Au *littera* a), dans le texte français du membre de phrase à remplacer, il y a lieu d'écrire chaque fois « alinéa 1^{er} » au lieu de « premier alinéa ».

Article 4

L'article 4 entend interdire la réutilisation des données délivrées par la Banque nationale de Belgique dans le cadre du droit d'accès aux données personnelles propres, à des fins administratives ou pour toute autre finalité incompatible avec la finalité primaire de ce droit d'accès.

Le commentaire de l'article expose à cet égard les éléments suivants :

« Comme signalé ci-dessus, il apparaît que certaines institutions publiques essaient de se frayer un accès au PCC malgré le fait qu'elles n'y sont pas explicitement habilitées par le législateur. Une autre méthode parfois utilisée consiste à demander à l'administré - voire d'exiger de lui - qu'il exerce auprès du PCC son droit d'accès aux données personnelles qui le concernent et qu'il transmette ensuite la liste des données ainsi reçues à l'institution publique concernée.

Le droit de toute personne enregistrée dans un traitement de données à caractère personnel de prendre connaissance des informations qui y sont reprises à son sujet, a comme but de permettre à l'intéressé de s'assurer que ce traitement des données satisfait bien aux exigences imposées par le RGPD, e.a. en ce qui concerne l'exactitude, l'actualité, la pertinence et l'exhaustivité des données personnelles traitées, les finalités du traitement, les personnes à qui les informations ont été communiquées, etc. La liste des données à caractère personnel qui est délivrée à cette fin par le responsable du traitement à la personne enregistrée ne peut dès lors être traitée ultérieurement en vue d'une autre finalité incompatible avec cette finalité primaire et exclusive, comme par exemple la préparation de décisions administratives. La réutilisation par une institution tierce de la liste des informations enregistrées dans le PCC au nom de l'administré, qui ne poursuit en pratique dès le début d'autre finalité que la constitution d'un dossier administratif ou le traitement d'une décision administrative, est incompatible avec la finalité primaire de ce droit d'accès dans le chef de la personne enregistrée, telle qu'exposée ci-dessus. Que l'intéressé transmette ou non lui-même cette information à l'institution publique concernée ne joue à cet égard aucun rôle, indépendamment même de la question de savoir si ce consentement de l'intéressé peut, le cas échéant, être considéré comme libre et éclairé au sens du RGPD.

La présente modification de la loi PCC vise dès lors à interdire la réutilisation des informations obtenues par une personne dans le cadre de son droit d'accès aux données à caractère personnel enregistrées à son nom dans le PCC à des fins administratives ou pour d'autres finalités incompatibles avec la finalité primaire de ce droit d'accès ».

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a précisé ce qui suit :

« À cet égard, nous vous renvoyons explicitement au point 29 de l'avis n° 80/2021 du 21 mai 2021 de l'Autorité de Protection des données.

Dans les situations qui font l'objet de la proposition de modification de l'article 4 de la loi PCC, le titulaire du droit d'accès se trouve dans une situation plus faible et se doit dès lors d'être protégé. Dans le cadre, similaire, du droit d'accès aux données de la centrale des crédits à la consommation, la BNB nous signale avoir eu vent de la pratique de certains créanciers de demander à un débiteur potentiel de démontrer, extrait de la liste des crédits à la consommation obtenu via le droit d'accès du débiteur à l'appui, qu'il n'est pas surendetté. C'est par exemple parfois le cas de bailleurs potentiels, d'employeurs, de prêteurs non professionnels, etc. Vu que la production de ce document est la condition pour obtenir le prêt, l'emploi ou le bail, et est donc dans son intérêt propre, le débiteur marque ainsi son accord pour la communication volontaire de ces données.

Il ne vous échappera pas qu'une telle pratique est inacceptable. La question de savoir si un consentement est 'libre et éclairé' est une question de pur fait, qu'il est difficile de trancher *in abstracto*, surtout en l'absence de plainte du débiteur, et entretemps le créancier a obtenu ces données et les réutilise... Il paraît donc qu'il importe de protéger le débiteur contre toute manipulation consistant à confondre l'intérêt propre du débiteur et son consentement libre et éclairé.

C'est pour ces raisons que le texte légal proposé n'interdit nullement à une personne concernée d'utiliser comme bon lui semble ses données personnelles obtenues via son droit d'accès, voire même de les transmettre à des tiers, mais interdit bien au récipiendaire de ces données d'en faire usage pour des finalités incompatibles avec la finalité primaire de ce droit. L'objet de l'interdiction n'est donc pas la personne concernée mais le tiers récipiendaire des données. Se réf[é]rant à la réponse précédente, ce n'est pas toute réutilisation ultérieure de ces données qui est interdite, mais seulement celle qui se révèle incompatible avec la finalité primaire du droit d'accès. Tel serait probablement aussi le cas pour une réutilisation de ces données à des fins administratives, qui nécessite en outre une habilitation légale conformément à l'article 2, 5° de la loi PCC, absente en l'espèce ».

Dans un souci de sécurité juridique, au vu de la réponse du délégué et de l'objectif poursuivi par les auteurs de l'avant-projet (à savoir interdire la réutilisation « non pas par la personne concernée mais uniquement par les tiers récipiendaires » des données à caractère personnel obtenues par le biais du droit d'accès de la personne concernée), il convient de clarifier le dispositif en ce sens.

Article 5

La précision selon laquelle il s'agit de cinq années « calendrier » est inutile. Le mot « calendrier » sera par conséquent omis.

La même observation vaut pour l'article 6, s'agissant du mot « calendaires », et pour l'article 7.

Article 7

L'article 7 autorise les redevables d'information à accéder à nouveau aux données du Registre national des personnes physiques pendant un an à compter du 1^{er} septembre 2021.

Le commentaire de l'article indique, quant à lui, que le délai d'un an débute le 1^{er} avril 2021.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a précisé ce qui suit :

« Cette date dépend de la date d'entrée en vigueur du présent avant-projet de loi. Nous ne voyons toutefois pas comment, dans la loi PCC modifiée, faire référence à la date d'entrée en vigueur d'une loi modificative de cette loi PCC ; or, la mention de cette date dans la loi PCC modifiée est importante car elle marque le début du délai maximal d'un an laissé aux redevables d'information pour consulter le [registre national des personnes physique]. En ce sens, il s'agit donc d'une '*moving target*', initialement fixée au 1^{er} avril 2021, puis retardée au 1^{er} septembre 2021. Compte tenu de l'évolution du processus législatif du projet en cours, ce ne sera manifestement ni l'une ni l'autre de ces dates, mais une date encore ultérieure ».

Dès lors que l'intention est de fixer le point de départ du délai à la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet à l'examen, il convient de modifier le dispositif en ce sens.

L'alinéa 2, *in fine*, en projet sera mieux rédigé comme suit :

« [...] à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du [...] modifiant la loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt, aux mêmes fins que celles visées à l'alinéa 1^{er} ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Krachtens artikel 2, lid 1, van beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 ‘betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen’ dienen de ontworpen bepalingen aan de Europese Centrale Bank (hierna: “ECB”) te worden voorgelegd.¹

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

“La consultation est en cours. La demande de consultation a été envoyée à la BCE en date du 2 juillet 2021.”

Er wordt op gewezen dat de stellers van het voorontwerp de afdeling Wetgeving opnieuw zouden moeten adiëren ingeval de inaanmerkingneming van dit advies hen ertoe zou brengen het ontwerp op andere punten te herzien dan die welke besproken worden in het advies van de Raad van State.

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

¹ Zie inzonderheid in die zin advies 68.243/1-2-3-4, op 10 november 2020 verstrekt oever een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 20 december 2020 (*Parl.St.* Kamer, 2020-21, nr. 1662/1, 123 tot 162, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/68243.pdf>).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

In punt b) moet gepreciseerd worden dat de wijziging aangebracht wordt in “punt 7°, b),” van artikel 2 van de wet van 8 juli 2018 ‘houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest’.

Artikel 3

In punt a) schrijve men in de Franse tekst van het te vervangen zinsdeel telkens “alinéa 1^{er}” in plaats van “premier alinéa”.

Artikel 4

Artikel 4 strekt ertoe het hergebruik te verbieden van de gegevens die de Nationale Bank van België in het kader van het inzagerecht in de eigen persoonsgegevens levert, voor bestuurlijke doeleinden of voor elke andere finaliteit die onverenigbaar is met de basisfinaliteit van dit inzagerecht.

In de bespreking van het artikel worden in dat verband de volgende elementen naar voren gebracht:

“Zoals hierboven reeds vermeld, blijkt dat bepaalde overheidsinstellingen een toegang tot de gegevens van het CAP trachten te bekomen ondanks het feit dat ze er niet expliciet door de wetgever toe gemachtigd zijn. Een andere, soms gebruikte methode bestaat erin de betrokken particulier te verzoeken – soms zelfs op te dragen – zijn inzagerecht bij het CAP uit te oefenen en de lijst van de aldus bekomen gegevens vervolgens aan de betrokken overheidsinstelling door te geven.

Het recht van iedere geregistreerde persoon om inzage te krijgen in de persoonsgegevens die op haar naam in een gegevensverwerking worden opgenomen, heeft tot doel de betrokkene erover uitsluitel te geven dat deze gegevensverwerking aan de vereisten van de AVG voldoet, o.m. wat betreft de juistheid, de actualiteit, de relevantie en de volledigheid van de verwerkte persoonsgegevens, de verwerkingsdoeleinden, de personen aan wie deze persoonsgegevens werden verstrekt, enz. De lijst van de persoonsgegevens die te dien einde door de verwerkingsverantwoordelijke aan de geregistreerde persoon wordt afgeleverd, mag vervolgens niet verder worden verwerkt met het oog op een andere finaliteit die onverenigbaar is met deze eerste en enige finaliteit, zoals bijv. ter voorbereiding van administratieve beslissingen. Het hergebruik door een openbare instelling van de lijst van de gegevens geregistreerd in het CAP op naam van de bestuurde, dat in feite van bij het begin geen ander doel nastreeft dat de samenstelling van een administratief dossier of de behandeling van een administratieve beslissing, is onverenigbaar met voormelde primaire finaliteit van het inzagerecht in hoofde van de geregistreerde persoon. Dat deze laatste al dan niet zelf deze informatie aan de overheidsinstelling zou bezorgen, speelt hierbij geen enkele rol, los nog van de vraag

of de instemming van de betrokkene in voorkomend geval ais vrij en verlicht kan worden beschouwd in het licht van de AVG.

Deze wijziging van de CAP-Wet strekt er bijgevolg toe het hergebruik te verbieden van de gegevens die door een persoon bekomen werd in het kader van diens recht op inzake van de eigen in het CAP geregistreerde persoonsgegevens voor bestuurlijke doeleinden of voor andere finaliteiten die onverenigbaar zijn met de basisfinaliteit van het inzage-recht.”

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

“À cet égard, nous vous renvoyons explicitement au point 29 de l’avis n° 80/2021 du 21 mai 2021 de l’Autorité de Protection des données.

Dans les situations qui font l’objet de la proposition de modification de l’article 4 de la loi PCC, le titulaire du droit d’accès se trouve dans une situation plus faible et se doit dès lors d’être protégé. Dans le cadre, similaire, du droit d’accès aux données de la centrale des crédits à la consommation, la BNB nous signale avoir eu vent de la pratique de certains créanciers de demander à un débiteur potentiel de démontrer, extrait de la liste des crédits à la consommation obtenu via le droit d’accès du débiteur à l’appui, qu’il n’est pas surendetté. C’est par exemple parfois le cas de bailleurs potentiels, d’employeurs, de prêteurs non professionnels, etc. Vu que la production de ce document est la condition pour obtenir le prêt, l’emploi ou le bail, et est donc dans son intérêt propre, le débiteur marque ainsi son accord pour la communication volontaire de ces données.

Il ne vous échappera pas qu’une telle pratique est inacceptable. La question de savoir si un consentement est ‘libre et éclairé’ est une question de pur fait, qu’il est difficile de trancher *in abstracto*, surtout en l’absence de plainte du débiteur, et entretemps le créancier a obtenu ces données et les réutilise... Il paraît donc qu’il importe de protéger le débiteur contre toute manipulation consistant à confondre l’intérêt propre du débiteur et son consentement libre et éclairé.

C’est pour ces raisons que le texte légal proposé n’interdit nullement à une personne concernée d’utiliser comme bon lui semble ses données personnelles obtenues via son droit d’accès, voire même de les transmettre à des tiers, mais interdit bien au récipiendaire de ces données d’en faire usage pour des finalités incompatibles avec la finalité primaire de ce droit. L’objet de l’interdiction n’est donc pas la personne concernée mais le tiers récipiendaire des données. Se réf[é]rant à la réponse précédente, ce n’est pas toute réutilisation ultérieure de ces données qui est interdite, mais seulement celle qui se révèle incompatible avec la finalité primaire du droit d’accès. Tel serait probablement aussi le cas pour une réutilisation de ces données à des fins administratives, qui nécessite en outre une habilitation légale conformément à l’article 2, 5° de la loi PCC, absente en l’espèce.”

Gelet op het antwoord van de gemachtigde en op de door de stellers van het voorontwerp nagestreefde doelstelling (namelijk het hergebruik van de persoonsgegevens die verkregen zijn via het toegangsrechts van de betrokken persoon niet verbieden voor de betrokken persoon zelf maar enkel voor de derden-ontvangers), dient het dispositief ter wille van de rechtszekerheid in die zin verduidelijkt te worden.

Artikel 5

Het is nutteloos te preciseren dat het gaat om vijf “kalenderjaren”. Het woorddeel “kalender” moet dan ook weggelaten worden.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6, waarin sprake is van “kalenderdagen”, en voor artikel 7.

Artikel 7

Bij artikel 7 worden de informatieplichtigen gemachtigd om opnieuw toegang te krijgen tot de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen tijdens één kalenderjaar vanaf 1 september 2021.

In de bespreking van het artikel staat dan weer dat de termijn van één jaar aanvangt op 1 april 2021.

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

“Cette date dépend de la date d'entrée en vigueur du présent avant-projet de loi. Nous ne voyons toutefois pas comment, dans la loi PCC modifiée, faire référence à la date d'entrée en vigueur d'une loi modificative de cette loi PCC ; or, la mention de cette date dans la loi PCC modifiée est importante car elle marque le début du délai maximal d'un an laissé aux redevables d'information pour consulter le [registre national des personnes physique]. En ce sens, il s'agit donc d'une *‘moving target’*, initialement fixée au 1^{er} avril 2021, puis retardée au 1^{er} septembre 2021. Compte tenu de l'évolution du processus législatif du projet en cours, ce ne sera manifestement ni l'une ni l'autre de ces dates, mais une date encore ultérieure.”

Aangezien het de bedoeling is om de aanvang van de termijn te doen samenvallen met de datum van inwerkingtreding van het voorliggende voorontwerp, dient het dispositief in die zin gewijzigd te worden.

Het verdient aanbeveling om het ontworpen tweede lid, *in fine*, te stellen als volgt:

“[...] vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet van [...] tot wijziging van de wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest, voor hetzelfde oogmerk als vermeld in het eerste lid”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT