



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.786/2
du 23 janvier 2023

advies 72.786/2
van 23 januari 2023

sur

over

un avant-projet de loi 'relatif
au Registre central des
interdictions de gérer'

een voorontwerp van wet
'betreffende het Centraal
register van bestuursverboden'

Le 20 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'relative au Registre central des interdictions de gérer'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 janvier 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2023.

*

Op 20 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende het Centraal register van bestuursverboden'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 23 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, 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 23 januari 2023.

*

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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

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

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

Ainsi que l'a confirmé le délégué du Ministre, l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé en même temps que celui du Conseil d'État, si bien que celui-ci ne peut prendre en compte le premier lors de l'examen de l'avant-projet de loi.

Or cet avant-projet de loi a pour objet d'organiser la collecte et le traitement de données à caractère personnel de personnes physiques soumises à une interdiction de gérer au sein d'un « Registre », c'est-à-dire une banque de données. La prise en compte du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à

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

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

² Avis 69.369/1 donné le 4 juin 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 27 janvier 2022 'modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants' (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° B-87/1).

la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : « le RGPD ») est donc au cœur de l'examen de cet avant-projet.

La méthode consistant à saisir simultanément la section de législation du Conseil d'État et l'Autorité de protection des données est donc, en l'espèce, particulièrement critiquable³.

En tout état de cause, si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme ou ne résultant pas également des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

Dans la version française, afin de reproduire de manière correcte l'intitulé de la directive (UE) 2019/1151, il y a lieu de remplacer les mots « relative à l'utilisation d'outils et de procédés numériques dans le cadre du droit des sociétés » par les mots « en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés ».

Article 4

Afin de reproduire l'intitulé exact du règlement visé par l'article 4, les signes et mots « (règlement général sur la protection des données) » seront ajoutés à la fin de la phrase, après les mots « abrogeant la directive 95/46/CE ».

La même observation vaut pour l'article 16 sous réserve de l'observation formulée sous cette disposition.

Article 5

1. L'article 89 du RGPD dispose comme suit :

« Le traitement à des fins [...] statistiques est soumis, conformément au présent règlement, à des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Ces garanties garantissent la mise en place de mesures techniques et organisationnelles en particulier pour assurer le respect du principe de minimisation des données. Ces mesures peuvent comprendre la pseudonymisation, dans la mesure où ces finalités peuvent être atteintes de cette manière. Chaque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière ». Il appartient dès lors à l'auteur de

³ Voir en ce sens notamment l'avis 71.258/2 donné le 4 mai 2022 sur un avant-projet devenu le projet de loi 'visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et arrêts', observation préalable n° 2 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2754/1, p. 69).

l'avant-projet de préciser, pour la réalisation des statistiques évoquées par l'article 5, comment le principe de minimisation des données sera mis en œuvre.

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a indiqué que la réalisation de statistiques reposera sur des données anonymisées. Ceci sera précisé au sein du dispositif.

2. L'article 5, alinéa 2, évoque des missions du « Service public fédéral Justice ».

Il est rappelé que selon l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi. Il en découle qu'il revient à ce dernier de régler l'organisation et le fonctionnement de l'administration. Par conséquent, la méthode à suivre en principe consiste à désigner de manière générique les instances chargées de l'exécution des dispositions légales, par exemple en utilisant les termes « service désigné par le Roi » ou en visant les compétences exercées par l'administration plutôt que la dénomination actuelle du service de l'administration actuellement en charge de ces compétences ⁴.

Le dispositif sera revu au regard de cette observation.

Une observation analogue peut être faite concernant les articles 8, 9, 11, 12 et 13.

Article 7

1. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, e), du RGPD, les données à caractère personnel traitées ne peuvent être conservées que « pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

L'auteur de l'avant-projet doit dès lors être en mesure de justifier le délai de conservation des données prévues par l'article 7, alinéa 3, dès lors que celui-ci implique qu'elles soient conservées bien après que l'interdiction de gérer a pris fin.

Comme cela ressort du commentaire de l'article 7 et comme l'a confirmé le délégué du Ministre,

« [a]près la date de la fin de l'interdiction, [les données] restent disponibles durant un certain temps pour certains services publics à des fins d'évaluation des risques ».

Cet objectif d'« évaluation des risques » ne résulte cependant pas des finalités énoncées par l'article 5 de l'avant-projet ⁵, qui vise uniquement un souci de vérification afin de voir si les personnes listées par cette disposition ne sont pas frappées d'une interdiction d'exercer leurs fonctions, ce qui sous-entend que l'interdiction est en vigueur au moment de la vérification.

⁴ Le Service public fédéral Justice est créé par l'arrêté royal du 23 mai 2001 'portant création du Service public fédéral Justice'.

⁵ Il est observé que l'article 13*decies* de la directive 2017/1132 n'exige pas un tel traitement des données en matière de révocation des administrateurs.

Il convient dès lors de revoir le dispositif de l'avant-projet, soit à l'article 5, soit à l'article 7, afin soit de préciser une nouvelle finalité de conservation, soit d'adapter le délai de conservation prévu à l'article 7, alinéa 3, en conséquence.

Dans la première de ces hypothèses, il faudrait encore que l'auteur de l'avant-projet justifie adéquatement la finalité poursuivie dans le respect du principe de limitation des finalités inscrit à l'article 5, paragraphe 1, b), du RGPD tout en vérifiant que le délai de trente ans prévu par l'alinéa 3 restera pertinent au regard de cette nouvelle finalité. En l'état, un objectif d'« évaluation des risques » ne permet pas de comprendre de manière suffisamment claire quelle est la finalité poursuivie. Il convient de préciser quels sont les risques qui doivent ainsi être évalués.

2. Compte tenu de l'habilitation conférée au Roi par l'alinéa 2, il y a lieu, à l'alinéa 3, de remplacer les mots « à l'alinéa 1^{er} » par les mots « aux alinéas 1^{er} et 2 ».

Article 8

1. Le commentaire de l'article 8 expose ce qui suit :

« Les interdictions de gérer sur le plan pénal sont transférées par le Casier judiciaire central. Concrètement les interdictions pénales de gérer sont introduites dans le Casier judiciaire central et via un 'web service' lié au registre central des interdictions de gérer. Il n'est donc pas question d'un double enregistrement des interdictions pénales de gérer ».

Le paragraphe 1^{er} ne paraît pas refléter correctement ce processus puisqu'il charge le Service public fédéral Justice de « réaliser » la transmission des décisions visées à l'article 6, 1^o, de l'avant-projet du Casier judiciaire central vers le Registre des interdictions de gérer, laissant ainsi entendre qu'une intervention humaine est nécessaire pour cette transmission.

Au vu du commentaire de l'article précité, le dispositif paraît dès lors devoir être revu afin de préciser au sein de l'avant-projet que l'administration compétente désignée par le Roi (voir l'observation n° 2 formulée sous l'article 5) est chargée de mettre sur pied un mécanisme informatique ayant pour conséquence que tout enregistrement d'une interdiction visée à l'article 6, 1^o, au sein du Casier judiciaire central entraîne automatiquement une inscription au sein du Registre central des interdictions de gérer dans les limites prévues par l'article 7.

La question se pose également de savoir s'il ne conviendrait pas, dans un souci de clarté et de cohérence, d'adapter les finalités du Casier judiciaire central défini par l'article 589 du Code d'instruction criminelle.

2. Il résulte de l'article 8, § 1^{er} ⁶, et § 2, de l'avant-projet qu'en ce qui concerne les décisions visées à l'article 6, 1^o et 2^o, de l'avant-projet, celles-ci ne sont enregistrées que lorsqu'elles sont « passées en force de chose jugée ».

⁶ Comme l'a relevé le délégué du Ministre, il résulte de l'article 592 du Code d'instruction criminelle que « [l]es greffiers transmettent au Casier judiciaire les décisions visées à l'article 590 dans les trois jours qui suivent celui où celles-ci sont passées en force de chose jugée [...] ».

Interrogé sur la compatibilité de ce mécanisme avec l'article 13^{decies} de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 'relative à certains aspects du droit des sociétés', le délégué du Ministre a expliqué ce qui suit :

« Richtlijn 2017/1132 bepaalt dat lidstaten regels moeten hebben omtrent “een van kracht zijnd bestuursverbod” (artikel 13^{decies}, lid 1), en dat lidstaten moeten kunnen antwoorden op verzoeken van andere lidstaten omtrent bestuursverboden ‘krachtens het recht van de lidstaat die op het verzoek antwoordt’ (artikel 13^{decies}, lid 2). De richtlijn bevat bijgevolg de vrijheid om enkel bestuursverboden op te nemen en informatie uit te wisselen over bestuursverboden die in kracht van gewijsde zijn gegaan”.

Cependant, l'article 13^{decies}, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres de disposer de règles relatives à l'interdiction de gérer afin de permettre de prendre en compte « toute révocation en vigueur ou toute information pertinente concernant la révocation dans un autre État membre ». La référence, dans cette disposition, à une révocation « en vigueur » implique en droit interne que celle-ci résulte d'une décision judiciaire exécutoire. Or :

– le caractère exécutoire des condamnations pénales est en principe suspendu par l'exercice des voies de recours ;

– les jugements rendus en matière civile sont en principe exécutoires nonobstant l'exercice de l'appel ou du pourvoi en cassation.

Contrairement à l'interprétation faite par l'auteur de l'avant-projet, l'article 13^{decies} de la directive 2017/1132 impose de prendre en compte les interdictions de gérer en vigueur, à savoir celles qui résultent de décisions de justice exécutoires. Le dispositif doit être précisé en ce sens.

3. Le droit de rectification inscrit au paragraphe 3 résulte déjà de l'article 16 du RGPD, pourvu de l'effet direct ⁷, et de l'article 39 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

Il ne doit donc pas être rappelé dans l'avant-projet.

Le paragraphe 3 sera omis.

Article 9

1. Au paragraphe 1^{er}, les mots « Conformément à l'article 5 » ne paraissent pas correspondre à l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

⁷ Pareil effet direct ou son caractère directement applicable emporte l'interdiction de la retranscription des règles européennes concernées en droit interne parce qu'un tel procédé peut « [créer] une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur » (C.J.U.E., 7 février 1973, *Commission c. Italie*, C-39/72, § 17). Voir également et notamment : C.J.U.E., 10 octobre 1973, *Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne*, C-34/73, § 11 ; 31 janvier 1978, *Fratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato* (C-94/77), §§ 24-26.

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a expliqué ce qui suit :

« De woorden ‘Overeenkomstig artikel 5’ zijn bedoeld om de finaliteit van de inzage in relatie met de finaliteit van het register als bedoeld in artikel 5 te benadrukken. Indien de Raad van State dit nuttig acht, kunnen deze woorden worden weggelaten ».

Au vu de l'objectif annoncé de renvoyer au respect des finalités prévues par l'article 5 de l'avant-projet, une telle précision est inutile dès lors qu'un traitement de données à caractère personnel ne peut, par définition, s'effectuer que dans le respect des finalités pour lesquelles il a été autorisé⁸.

Comme l'a suggéré le délégué du Ministre, les mots et signe « Conformément à l'article 5, » seront dès lors supprimés.

2. Dans un souci d'unification de la terminologie, telle qu'elle résulte notamment de l'article 4 de l'avant-projet et d'autres dispositions de celui-ci, mieux vaut, dans la version française de la phrase introductive du paragraphe 1, remplacer les mots « la révocation » par les mots « l'interdiction de gérer », ce qui assurera aussi la concordance avec la version néerlandaise du texte.

La même observation vaut pour l'article 12, alinéa 1^{er}.

Article 10

Conformément au principe de minimisation des données inscrit à l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier la nécessité du traitement des données à caractère personnel visées par l'article 10.

Interrogé sur les raisons pour lesquelles les greffiers visés par l'article 10, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, doivent avoir accès aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 3° (le sexe), 4° (la nationalité), 5° (résidence principale - dès lors également que l'article 9, § 4, 2°, utilise la notion de « domicile » -) de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques' et, en ce qui concerne l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, sur les raisons qui justifient l'accès par ces personnes à l'information figurant à l'article 3, alinéa 1^{er}, 9° (composition de ménage), de la loi du 8 août 1983, le délégué du Ministre a expliqué ce qui suit :

« Deze bepaling is geïnspireerd op art. 591, § 1, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering ».

La légitimité et la nécessité d'un traitement de données à caractère personnel s'apprécient *in concreto*, au regard des finalités spécifiques du traitement. L'auteur de l'avant-projet doit dès lors être en mesure de justifier en quoi, en l'espèce, les traitements de données à caractère personnel relevés ci-dessus sont justifiés dans le respect de l'article 5 du RGPD.

⁸ Article 5, paragraphe 1, b), du RGPD.

Article 11

1. À l'article 11, alinéa 2, 1°, la question se pose de savoir si les mots « mais uniquement en vue de la consultation des données relatives à cette personne » tendent bien à limiter l'accès des personnes au nom desquelles des données telles que celles visées à l'article 6, 2°, sont enregistrées aux seules données qui les concernent.

La question se pose également de savoir en quoi il serait nécessaire d'autoriser ces personnes à avoir accès au numéro de registre national ou au « numéro d'identification du registre *bis* » dès lors que celles-ci disposent d'un droit d'accès aux données à caractère personnel qui les concernent et qui font l'objet d'un traitement conformément à l'article 15 du RGPD.

Plus généralement, la section de législation se demande dans quelle hypothèse ces personnes pourront justifier d'une mission prévue par la loi qui requiert la connaissance de données du Registre central des interdictions de gérer (article 11, alinéa 1^{er}).

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a expliqué ce qui suit :

« Deze bepaling beoogt personen toegang tot de gegevens die op hen betrekking hebben ('aux seules données qui les concernent') overeenkomstig artikel 15 AVG (voy. Exposé des motifs, article 11, dernier paragraphe).

Le cas échéant, et pour éviter les confusions, l'alinéa 2, 1° pourrait être déplacé dans un alinéa ou paragraphe séparé ».

Au vu de ces explications, dans un souci de cohérence, le dispositif de l'article 11 doit en effet être revu afin de traiter distinctement le sort des personnes concernées par le traitement des données à caractère personnel visé à l'article 6, 2°, en tenant notamment compte de l'applicabilité directe de l'article 15 du RGPD.

2. À l'alinéa 2, 2°, 6° et 7°, il y a lieu de préciser qui désignera par écrit les agents concernés pouvant avoir accès au Registre central des interdictions de gérer. L'alinéa 3 doit être lu comme conférant aux agents de niveau A visés à l'alinéa 2 le pouvoir de désigner les personnes à qui ils délèguent cette possibilité d'accès.

Article 13

Une juridiction étrangère n'est pas en mesure de prononcer une condamnation à l'une des interdictions mentionnées à l'article 6 dès lors que l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 'relatif à l'interdiction judiciaire faite à certains condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités' et l'article XX.229 du Code de droit économique relèvent du droit belge.

L'article 13, alinéa 2, doit dès lors être modifié afin de ne viser que les condamnations à des interdictions similaires à celles listées par l'article 6, prononcées par une juridiction étrangère.

Article 16

De l'accord du délégué du Ministre, l'article 16 est dépourvu d'utilité ou est source d'ambiguïté, compte tenu de l'effet direct du RGPD⁹ et de l'applicabilité de la loi du 30 juillet 2018, ainsi que du champ d'application de ces dispositions.

Cette disposition sera dès lors omise.

Article 18

Interrogé sur la raison du report de l'entrée en vigueur de l'article 10 de l'avant-projet, le délégué du Ministre a expliqué ce qui suit :

« Cet article a été rédigé en s'inspirant de l'article 5 de la loi du 8 août 1971 relative au Casier judiciaire central qui a inséré l'article 591 dans le Code d'instruction criminelle. Conformément à l'article 29 de cette loi, l'entrée en vigueur de l'article 5 précité est reportée à une date à déterminer par le Roi. C'est l'arrêté royal du 19 juillet 2001 portant exécution de la loi du 8 août 1997 relative au Casier judiciaire central qui fixe, à son article 12, l'entrée en vigueur de l'article 5 de la loi du 8 août 1971.

En suivant la même logique, l'arrêté royal qui sera pris en exécution de l'article 10 de la loi sur le Registre des interdictions fixera les mesures de sécurité en ce qui concerne l'accès des personnes visées par ce même article. En effet, tant que ces mesures de sécurité n'ont pas été déterminées par l'arrêté royal, l'accès de ces personnes au Registre des interdictions de gérer ne peut pas être donné (d'où le report de l'entrée en vigueur) ».

Cette explication complétera utilement le commentaire de l'article.

*

⁹ Voir déjà, en un sens analogue, l'observation n° 3 formulée sous l'article 8.

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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

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

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

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

Dit voorontwerp van wet strekt evenwel tot regeling van de wijze waarop persoonsgegevens van natuurlijke personen voor wie een bestuursverbod geldt, verzameld en verwerkt dienen te worden in een “register”, dat wil zeggen een gegevensbank.

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

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

² Advies 69.369/1 van 4 juni 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 januari 2022 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2020-21, nr. B-87/1).

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)’ (hierna: “de AVG”) staat dan ook centraal in het onderzoek van dit voorontwerp.

De methode die erin bestaat tegelijk het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en dat van de Gegevensbeschermingsautoriteit aan te vragen, is dan ook, *in casu*, ten eerste af te keuren.³

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van voornoemd vormvereiste nog andere dan louter formele wijzigingen zou ondergaan of wijzigingen die niet eveneens zouden voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen hoe dan ook opnieuw aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

Voor een correcte weergave van het opschrift van richtlijn (EU) 2019/1151 dienen in de Franse tekst de woorden “relative à l’utilisation d’outils et de procédés numériques dans le cadre du droit des sociétés” vervangen te worden door de woorden “en ce qui concerne l’utilisation d’outils et de processus numériques en droit des sociétés”.

Artikel 4

Voor een correcte weergave van het opschrift van de verordening waarnaar in artikel 4 verwezen wordt, moet “(algemene verordening gegevensbescherming)” toegevoegd worden aan het eind van de zin, na de woorden “tot intrekking van richtlijn 95/46/EG”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 16 onder voorbehoud van de opmerking die *infra* bij die bepaling gemaakt wordt.

Artikel 5

1. In artikel 89 van de AVG wordt het volgende bepaald:

“De verwerking met het oog op (...) statistische doeleinden is onderworpen aan passende waarborgen in overeenstemming met deze verordening voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Die waarborgen zorgen ervoor dat er technische en

³ Zie in die zin inzonderheid advies 71.258/2 van 4 mei 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het wetsontwerp ‘tot oprichting van het Centraal register voor de beslissingen van de rechterlijke orde en betreffende de bekendmaking van de vonnissen en arresten’, voorafgaande opmerking 2 (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2754/1, 69).

organisatorische maatregelen zijn getroffen om de inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking te garanderen. Deze maatregelen kunnen pseudonimisering omvatten, mits aldus die doeleinden in kwestie kunnen worden verwezenlijkt. Wanneer die doeleinden kunnen worden verwezenlijkt door verdere verwerking die de identificatie van betrokkenen niet of niet langer toelaat, moeten zij aldus worden verwezenlijkt.”

De steller van het voorontwerp dient dan ook te verduidelijken hoe, bij het opmaken van de statistieken waarvan in artikel 5 gewag gemaakt wordt, het beginsel van minimale gegevensverwerking toegepast zal worden.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister te kennen gegeven dat voor het opmaken van de statistieken geanonimiseerde gegevens gebruikt zullen worden. Dat moet in het dispositief vermeld worden.

2. In artikel 5, tweede lid, wordt gewag gemaakt van de opdrachten van de “Federale Overheidsdienst Justitie”.

Er wordt op gewezen dat, luidens artikel 37 van de Grondwet, de federale uitvoerende macht, zoals ze door de Grondwet geregeld is, bij de Koning berust. Daaruit volgt dat de regeling van de organisatie en de werkwijze van de bestuursdiensten zaak is van de Koning. De werkwijze die in principe gehanteerd dient te worden, bestaat er derhalve in de met de uitvoering van de wettelijke bepalingen belaste instanties op generieke wijze aan te wijzen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de woorden “door de Koning aangewezen dienst” of door te verwijzen naar de bevoegdheden die door het bestuur uitgeoefend worden in plaats van gebruik te maken van de huidige benaming van de bestuursdienst die thans met die bevoegdheden belast is.⁴

Het dispositief moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

Een soortgelijke opmerking kan gemaakt worden met betrekking tot de artikelen 8, 9, 11, 12 en 13.

Artikel 7

1. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, e), van de AVG mogen de verwerkte persoonsgegevens niet langer bewaard worden “dan [noodzakelijk is] voor de doeleinden waarvoor [ze] worden verwerkt”.

De steller van het voorontwerp moet de termijn die in artikel 7, derde lid, bepaald wordt voor de bewaring van de gegevens bijgevolg kunnen verantwoorden, aangezien die impliceert dat die gegevens bewaard worden tot lang na het vervallen van het bestuursverbod.

⁴ De Federale Overheidsdienst Justitie is opgericht bij het koninklijk besluit van 23 mei 2001 ‘houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Justitie’.

De gemachtigde van de minister heeft het volgende bevestigd, wat ook blijkt uit de toelichting bij artikel 7:

“Après la date de la fin de l’interdiction, [les données] restent disponibles durant un certain temps pour certains services publics à des fins d’évaluation des risques.”

Die doelstelling inzake risico-inschatting komt evenwel niet voor tussen de doelstellingen vermeld in artikel 5 van het voorontwerp,⁵ waarin alleen sprake is van de bedoeling controle mogelijk te maken om na te gaan of het de in die bepaling opgelijste personen niet verboden is hun functies uit te voeren, wat impliceert dat het verbod van kracht is op het ogenblik van de controle.

Het dispositief van het voorontwerp dient bijgevolg, hetzij in artikel 5, hetzij in artikel 7, aldus herzien te worden dat daarin ofwel een nieuwe doelstelling qua bewaring geformuleerd wordt ofwel de in artikel 7, derde lid, bepaalde bewaringstermijn dienovereenkomstig aangepast wordt.

In het eerste geval zou de steller van het voorontwerp bovendien de doelstelling op passende wijze moeten verantwoorden ter naleving van het principe van doelbinding vervat in artikel 5, lid 1, b), van de AVG, waarbij hij daarenboven moet nagaan of de in het derde lid bedoelde termijn van dertig jaar relevant blijft ten aanzien van die nieuwe doelstelling. Zoals de ontwerp tekst thans luidt, kan uit een doelstelling inzake “risico-inschatting” niet duidelijk genoeg opgemaakt worden welke doelstelling nagestreefd wordt. Er dient gepreciseerd te worden welke risico’s aldus ingeschat moeten worden.

2. Gelet op de machtiging die bij het tweede lid aan de Koning verleend wordt, dienen in het derde lid, de woorden “in het eerste lid” vervangen te worden door de woorden “in het eerste en het tweede lid”.

Artikel 8

1. In de toelichting bij artikel 8 staat het volgende:

“De strafrechterlijke bestuursverboden worden door het Centraal strafregister overgedragen. In concreto worden de strafrechtelijke bestuursverboden in het Centraal strafregister ingevoerd en via een ‘web service’ verbonden met het Centraal register van bestuursverboden. Er is dus geen sprake van het dubbel registreren van strafrechtelijke bestuursverboden.”

Paragraaf 1 lijkt dat proces niet correct weer te geven, aangezien de Federale Overheidsdienst Justitie er daarbij mee belast wordt de overdracht van de in artikel 6, 1°, van het voorontwerp bedoelde beslissingen te “verlopen” vanuit het Centraal Strafrechtregister naar het Centraal register van bestuursverboden, wat impliceert dat een menselijke handeling nodig is voor die overdracht.

⁵ Er wordt opgemerkt dat krachtens artikel 13*decies* van richtlijn 2017/1132 geen dergelijke verwerking van persoonsgegevens vereist is inzake bestuursverboden.

Gelet op de toelichting bij voornoemd artikel moet het dispositief dan ook blijkbaar aldus herzien worden dat in het voorontwerp bepaald wordt dat het bevoegd bestuur aangewezen door de Koning (zie opmerking 2 bij artikel 5) belast wordt met het uitwerken van een informaticatool waardoor elke registratie in het Centraal Strafreger van een verbod bedoeld in artikel 6, 1°, automatisch een inschrijving in het Centraal register van bestuursverboden meebrengt, binnen de in artikel 7 bepaalde grenzen.

Tevens rijst de vraag of het, ter wille van de duidelijkheid en de samenhang, niet raadzaam zou zijn om de doelstellingen aan te passen van het Centraal Strafreger gedefinieerd in artikel 589 van het Wetboek van strafvordering.

2. Uit artikel 8, § 1,⁶ en § 2, van het voorontwerp volgt dat de beslissingen vermeld in artikel 6, 1° en 2°, van het voorontwerp alleen geregistreerd worden als ze “in kracht van gewijsde zijn gegaan”.

Naar aanleiding van de vraag of dat mechanisme verenigbaar is met artikel 13*decies* van richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 ‘aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht’ heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“Richtlijn 2017/1132 bepaalt dat lidstaten regels moeten hebben omtrent “een van kracht zijnd bestuursverbod” (artikel 13*decies*, lid 1), en dat lidstaten moeten kunnen antwoorden op verzoeken van andere lidstaten omtrent bestuursverboden ‘krachtens het recht van de lidstaat die op het verzoek antwoordt’ (artikel 13*decies*, lid 2). De richtlijn bevat bijgevolg de vrijheid om enkel bestuursverboden op te nemen en informatie uit te wisselen over bestuursverboden die in kracht van gewijsde zijn gegaan.”

Bij artikel 13*decies*, lid 1, van die richtlijn worden de lidstaten er evenwel toe verplicht te beschikken over regels inzake bestuursverboden teneinde het mogelijk te maken om rekening te houden met “een van kracht zijnd bestuursverbod of met informatie die relevant is voor een bestuursverbod in een andere lidstaat”. De verwijzing, in die bepaling, naar een “van kracht zijnd” bestuursverbod betekent in intern recht dat die voortvloeit uit een uitvoerbare gerechtelijke beslissing. Echter:

- de uitvoerbare aard van de strafrechtelijke veroordelingen wordt in principe geschorst door het aanwenden van rechtsmiddelen;
- de in burgerlijke zaken gewezen vonnissen zijn in principe uitvoerbaar ongeacht of hoger beroep of een cassatieberoep ingesteld is.

In tegenstelling tot de interpretatie die de steller van het voorontwerp erop nahoudt, is het krachtens artikel 13*decies* van richtlijn 2017/1132 verplicht rekening te houden met de

⁶ Zoals de gemachtigde van de minister opgemerkt heeft, volgt uit artikel 592 van het Wetboek van strafvordering dat “[d]e griffiers (...) de in artikel 590 opgesomde beslissingen over[maken] aan het Strafreger, binnen de drie dagen volgend op de dag waarop die in kracht van gewijsde zijn gegaan. (...)”

bestuursverboden die van kracht zijn, namelijk die welke voortvloeien uit uitvoerbare gerechtelijke beslissingen. Het dispositief moet op dat punt verduidelijkt worden.

3. Het recht op rectificatie vervat in paragraaf 3 volgt reeds uit artikel 16 van de AVG, die directe werking heeft,⁷ en uit artikel 39 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’.

In het voorontwerp behoort dat dus niet in herinnering gebracht te worden.

Paragraaf 3 moet weggelaten worden.

Artikel 9

1. In paragraaf 1 lijken de woorden “Overeenkomstig artikel 5” niet overeen te stemmen met de bedoeling van de steller van het voorontwerp.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“De woorden ‘Overeenkomstig artikel 5’ zijn bedoeld om de finaliteit van de inzage in relatie met de finaliteit van het register als bedoeld in artikel 5 te benadrukken. Indien de Raad van State dit nuttig acht, kunnen deze woorden worden weggelaten.”

Gelet op het feit dat de vermelde doelstelling erin bestaat te verwijzen naar de naleving van de doelstellingen vermeld in artikel 5 van het voorontwerp, is een dergelijke precisering nutteloos, aangezien een verwerking van persoonsgegevens per definitie alleen mag gebeuren met naleving van de doelstellingen waarvoor ze toegestaan is.⁸

Zoals de gemachtigde van de minister gesuggereerd heeft, moeten de woorden “Overeenkomstig artikel 5” weggelaten worden.

2. Ter wille van de eenvormigheid van de terminologie, zoals die met name gebruikt wordt in artikel 4 en in andere bepalingen van het voorontwerp, zou het beter zijn om in de Franse tekst van de inleidende zin van paragraaf 1 de woorden “la révocation” te vervangen door de woorden “l’interdiction de gérer”, waardoor ook voor overeenstemming met de Nederlandse tekst gezorgd zou worden.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 12, eerste lid.

⁷ Die directe werking of de rechtstreekse toepasselijkheid ervan, brengt het verbod mee om de Europese regels in kwestie over te nemen in het intern recht, aangezien een dergelijke werkwijze “tot misverstand inzake het rechtskarakter der toepasselijke voorschriften en het tijdstip van hun inwerkingtreding aanleiding [kan] geven” (HvJ 7 februari 1973, *Commissie v. Italië*, C-39/72, punt 17). Zie eveneens, inzonderheid: HvJ 10 oktober 1973, *Fratelli Variola S.p.A. v. Italiaanse Belastingdienst*, C-34/73, punt 11; 31 januari 1978, *Fratelli Zerbone Snc v. Amministrazione delle finanze dello Stato*, C-94/77, punten 24 tot 26.

⁸ Artikel 5, lid 1, b), van de AVG.

Artikel 10

Overeenkomstig het beginsel van de minimale gegevensverwerking vervat in artikel 5, lid 1, c), van de AVG, moet de steller van het voorontwerp kunnen verantwoorden waarom de in artikel 10 bedoelde verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is.

Naar aanleiding van de vraag waarom de in artikel 10, eerste en tweede lid, bedoelde griffiers toegang moeten hebben tot de gegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 3° (het geslacht), 4° (de nationaliteit), 5° (de hoofdverblijfplaats – aangezien in artikel 9, § 4, 2°, eveneens het begrip “woonplaats” gebruikt wordt -) van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ en – wat artikel 10, § 1, tweede lid, betreft – welke redenen grond opleveren voor de toegang van die personen tot de gegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, 9° (samenstelling van het gezin), van de wet van 8 augustus 1983, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“Deze bepaling is geïnspireerd op art. 591, § 1, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering.”

De legitimiteit en de noodzakelijkheid van een verwerking van persoonsgegevens moeten *in concreto* beoordeeld worden, in het licht van de specifieke doeleinden van de verwerking. De steller van het voorontwerp moet dan ook kunnen verantwoorden in welk opzicht er in het licht van artikel 5 van de AVG *in casu* gegronde redenen bestaan voor de verwerkingen van persoonsgegevens waarop hierboven geattendeerd is.

Artikel 11

1. In verband met artikel 11, tweede lid, 1°, rijst de vraag of de woorden “doch enkel met het oog op de raadpleging van de gegevens met betrekking tot deze persoon” er wel toe strekken de personen op wier naam gegevens als bedoeld in artikel 6, 2°, geregistreerd zijn, toegang te verschaffen tot alleen die gegevens die louter op hen betrekking hebben.

Tevens rijst de vraag waarom het noodzakelijk zou zijn die personen toegang te verlenen tot het rijksregisternummer of tot het “identificatienummer van het bisregister”, aangezien zij krachtens artikel 15 van de AVG beschikken over een recht van inzage in de persoonsgegevens die op hen betrekking hebben en het voorwerp uitmaken van een verwerking.

Meer in het algemeen vraagt de afdeling Wetgeving zich af in welk geval die personen zouden kunnen doen blijken van een bij wet bepaalde opdracht waarvoor kennis van gegevens uit het Centraal register van bestuursverboden vereist is (artikel 11, eerste lid).

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“Deze bepaling beoogt personen toegang tot de gegevens die op hen betrekking hebben (‘aux seules données qui les concernent’) overeenkomstig artikel 15 AVG (voy. Exposé des motifs, article 11, dernier paragraphe).

Le cas échant, et pour éviter les confusions, l’alinéa 2, 1° pourrait être déplacé dans un alinéa ou paragraphe séparé.”

Gelet op die uitleg moet het dispositief van artikel 11, ter wille van de samenhang, inderdaad aldus herzien worden dat de personen op wie de in artikel 6, 2°, bedoelde verwerking van persoonsgegevens betrekking heeft, verschillend behandeld worden, inzonderheid gelet op het feit dat artikel 15 van de AVG rechtstreeks toepasselijk is.

2. In het tweede lid, 2°, 6° en 7°, dient gepreciseerd te worden door wie de betrokken ambtenaren die toegang mogen hebben tot het Centraal register van bestuursverboden schriftelijk aangewezen moeten worden. Het derde lid moet aldus gelezen worden dat daarbij aan de in het tweede lid bedoelde ambtenaren van niveau A de bevoegdheid verleend wordt om de personen aan te wijzen aan wie zij die mogelijkheid om toegang te hebben overdragen.

Artikel 13

Een buitenlands rechtscollege kan geen veroordeling uitspreken tot één van de in artikel 6 vermelde verboden, aangezien het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 ‘betreffende het rechterlijk verbod aan bepaalde veroordeelden en gefailleerden om bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen’ en artikel XX.229 van het Wetboek van het economisch recht onder het Belgisch recht vallen.

Artikel 13, tweede lid, moet bijgevolg aldus gewijzigd worden dat daarin alleen verwezen wordt naar veroordelingen tot verboden die vergelijkbaar zijn met die welke opgesomd worden in artikel 6 en die uitgesproken zijn door een buitenlands rechtscollege.

Artikel 16

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat artikel 16 geen nut heeft of aanleiding kan geven tot dubbelzinnigheid, gelet op de directe werking van de AVG⁹ en op de toepasselijkheid van de wet van 30 juli 2018 alsook op het toepassingsgebied van die bepalingen.

Deze bepaling moet dan ook weggelaten worden.

Artikel 18

Naar aanleiding van de vraag waarom de inwerkingtreding van artikel 10 van het voorontwerp uitgesteld wordt, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“Cet article a été rédigé en s’inspirant de l’article 5 de la loi du 8 août 1971 relative au Casier judiciaire central qui a inséré l’article 591 dans le Code d’instruction criminelle. Conformément à l’article 29 de cette loi, l’entrée en vigueur de l’article 5 précité est reportée à une date à déterminer par le Roi. C’est l’arrêté royal du 19 juillet 2001 portant exécution de la loi du 8 août 1997 relative au Casier judiciaire central qui fixe, à son article 12, l’entrée en vigueur de l’article 5 de la loi du 8 août 1971.

⁹ Zie reeds, in vergelijkbare zin, opmerking 3 over artikel 8.

En suivant la même logique, l'arrêté royal qui sera pris en exécution de l'article 10 de la loi sur le Registre des interdictions fixera les mesures de sécurité en ce qui concerne l'accès des personnes visées par ce même article. En effet, tant que ces mesures de sécurité n'ont pas été déterminées par l'arrêté royal, l'accès de ces personnes au Registre des interdictions de gérer ne peut pas être donné (d'où le report de l'entrée en vigueur).”

Het verdient aanbeveling de toelichting bij het artikel met die uitleg aan te vullen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT