



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.055/1/V
van 24 september 2025

avis 78.055/1/V
du 24 septembre 2025

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake economie (I)'

un avant-projet de loi 'portant
dispositions diverses en
matière d'économie (I)'

Op 22 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 5 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake economie (I)’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 september 2025.

*

Le 22 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 5 septembre 2025^{**}, sur un avant-projet de loi ‘portant dispositions diverses en matière d'économie (I)’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 2 septembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tina COEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 septembre 2025.

*

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

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen aan het Wetboek van economisch recht (hierna: het WER) en aan verscheidene wetten die een weerslag hebben op de economie.¹

VORMVEREISTEN

2.1. Het voorontwerp bevat een aantal bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens:

- het ontworpen artikel XV.10/9 van het WER regelt de toegang tot en het gebruik van gegevens in het Rijksregister bedoeld in artikel 3, eerste lid, 1° tot 9°, en tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’, evenals het rijksregisternummer en de foto van de houder bedoeld in artikel 6, § 2, tweede lid, 10°, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten’ met het oog op de uitvoering van controle- en vervolgingsopdrachten (artikel 21 van het voorontwerp);
- de ontworpen artikelen 13 tot en met 15 van de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’ bevatten een regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens voor de toepassing van die wet (artikelen 35 tot 37 van het voorontwerp).

2.2. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’ (hierna: de Algemene Verordening Gegevensbescherming), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, namelijk de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking van persoonsgegevens.

Voor zover, zoals hierna *sub* 3 zal worden besproken, de vermelde bepalingen onder het toepassingsgebied vallen van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad’ (hierna: de Politierichtlijn), voorziet artikel 28, lid 2, van deze richtlijn (EU) 2016/680 in een gelijkaardige verplichting om de toezichthoudende autoriteit te

¹ Het om advies voorgelegde voorontwerp hangt nauw samen met het voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake economie (II)’ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving advies 78.056/1/V uitbrengt.

raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Deze toezichthoudende autoriteit is eveneens de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017, aangezien deze de bevoegde toezichthoudende autoriteit is wanneer geen andere wet anders bepaalt (artikel 4, § 2, tweede lid, van de wet van 3 december 2017).

2.3. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd gevraagd, maar is nog niet gekomen. Dit advies moet worden afgewacht alvorens het voorontwerp in de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingediend. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

Overeenstemming met Europees recht

3.1. Zoals vermeld, regelt het ontworpen artikel XV.10/9 van het WER de verwerking van persoonsgegevens door de ambtenaren, bedoeld in de artikelen XV.2 en XV.60/4 van het WER, met het oog op de uitvoering van de onder hun bevoegdheid vallende controle- en vervolgingsopdrachten (artikel 21 van het voorontwerp). Ook het ontworpen artikel 13 van de wet van 28 mei 1956 regelt de verwerking van persoonsgegevens door de ambtenaren, vermeld in artikel 2 van diezelfde wet (met name de ambtenaren van de dienst der springstoffen, de tot het mijnkorps behorende ingenieurs en de andere door de Koning aangestelde ambtenaren), met het oog op, onder meer, het opsporen en vaststellen van overtredingen van de verordeningen en vergunningen, geregeld in voormelde wet.

3.2. De omschrijving van de “bevoegde autoriteit” in artikel 3, 7), van de Politierichtlijn is dusdanig ruim² dat ze ook de controlebevoegdheden omvat van de ambtenaren, bedoeld in de artikelen XV.2 en XV.60/4 van het WER respectievelijk artikel 2 van de wet van 28 mei 1956. In de mate dat die ambtenaren voor bepaalde van hun handelingen moeten worden beschouwd als “bevoegde autoriteit” in de zin van artikel 3, 7), van de Politierichtlijn, en zij in het kader van de ontworpen regeling persoonsgegevens verwerken met het oog op de doeleinden opgesomd in artikel 1, lid 1, van die richtlijn,³ zal op die gegevensverwerking niet de Algemene Verordening

² Namelijk: “a) iedere overheidsinstantie die bevoegd is voor de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid; of b) ieder ander orgaan dat of iedere andere entiteit die krachtens het lidstatelijke recht is gemachtigd openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid; als zij moeten worden beschouwd als een overheidsinstantie ‘die bevoegd is voor de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten’”.

³ Namelijk: “de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten

Gegevensbescherming van toepassing zijn,⁴ maar wel de regeling die wordt beoogd in de Politierichtlijn.

Het feit dat de in de ontworpen bepalingen bedoelde ambtenaren niet zijn vermeld in titel 2 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, doet daaraan geen afbreuk. Titel 2 van de wet van 30 juli 2018 vormt weliswaar een omzetting van de Politierichtlijn, maar het personeel toepassingsgebied van die titel is beperkt tot de verwerking van persoonsgegevens door de overheidsdiensten die uitdrukkelijk opgesomd worden in artikel 26, 7°, van voormelde wet. Voor ambtenaren die onder het toepassingsgebied van de Politierichtlijn vallen, maar niet in deze opsomming in artikel 26, 7°, van de wet van 30 juli 2018 zijn opgenomen, ontbreekt bijgevolg de wettelijke omzetting van de Politierichtlijn.

3.3. In de mate dat de beoogde verwerking van persoonsgegevens effectief onder het toepassingsgebied van de Politierichtlijn valt, is de in het voorontwerp opgenomen regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens niet volledig aangezien de vereisten van de Politierichtlijn op het vlak van de gegevensverwerking, anders dan de Algemene Verordening Gegevensbescherming, omzetting in nationaal recht behoeven.

De Politierichtlijn verschilt bovendien inhoudelijk van de Algemene Verordening Gegevensbescherming op het vlak van onder meer beperkingen, uitzonderingen en procedurele waarborgen.

3.4. Hieruit volgt dat de ontworpen regeling moet worden aangepast zodat – in zoverre zij verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid – de Politierichtlijn correct wordt omgezet.⁵

Overeenstemming met artikel 22 van de Grondwet

4. Krachtens artikel 22 van de Grondwet is voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven vereist, dat het formeel legaliteitsbeginsel wordt nageleefd.

Een delegatie aan een andere macht is slechts toegelaten voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld. Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn zowel de Raad van State, afdeling Wetgeving, als het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de

of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.”

⁴ Zie artikel 2, lid 2, d), van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

⁵ De stellers zullen moeten nagaan of dit kan door titel 2 van de wet van 30 juli 2018 op die ambtenaren van toepassing te maken.

volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

Dienaangaande geeft de ter advies voorgelegde tekst aanleiding tot volgende opmerkingen.

5.1. In het ontworpen artikel 14 van de wet van 28 mei 1956 (artikel 36 van het voorontwerp) moet het woord “minstens” telkens worden geschrapt. Het gebruik ervan voegt niets toe aan de ontworpen regeling en wekt bovendien de indruk dat de betrokken federale overheidsdienst ook andere persoonsgegevens van andere personen kan verwerken, hetgeen op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel, vermeld in artikel 22 van de Grondwet.

5.2. Het ontworpen artikel 15, derde lid, van de wet van 28 mei 1956 (artikel 37 van het voorontwerp), regelt de maximale bewaartermijn voor de persoonsgegevens, vermeld in het ontworpen artikel 14 van voormelde wet.

In de mate dat de ontworpen bepaling de Koning machtigt om de datum te bepalen waarop de maximale bewaartermijn voor de verwerking van persoonsgegevens begint te lopen, is zij in strijd met het legaliteitsbeginsel, vermeld in artikel 22 van de Grondwet. Deze machtiging laat de Koning immers toe om de maximale bewaartermijn, vermeld in het eerste lid van het ontworpen artikel 15, te verlengen. Ze moet derhalve worden weggelaten, waarbij de startdatum vermeld in het ontworpen artikel 15, derde lid, laatste zin, als algemene regel kan gelden.

In zoverre niet is bepaald vanaf wanneer de bewaartermijn begint te lopen wanneer gegevens zijn verwerkt in het kader van een vergunningsaanvraag die niet tot een vergunning heeft geleid of wanneer gegevens worden verwerkt met het oog op het opsporen en vaststellen van overtredingen, zoals het gebrek aan een vergunning, is de ontworpen bepaling onvolledig en moet zij worden aangevuld.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 2

6. De artikelen 7 en 8 van het voorontwerp strekken er niet zozeer toe (wijzigingen aan) de richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 ‘betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties’ (hierna: PAD-richtlijn) om te zetten in Belgisch recht, maar beogen slechts een aantal correcties aan te brengen aan de eerdere omzetting van die richtlijn. In het licht daarvan kan worden overwogen om artikel 2 van het voorontwerp weg te laten.

Als de verwijzing naar voormelde richtlijn toch wordt behouden, dan dient de inhoud van artikel 2 als eerste bepaling te worden opgenomen in afdeling 3 van hoofdstuk 1 van het voorontwerp, waarbij het woord “wet” moet worden vervangen door “afdeling”.

Tevens wordt in dat geval het best een vergelijkbare bepaling opgenomen met een verwijzing naar richtlijn (EU) 2019/882⁶ in afdeling 1 alsook naar de Richtlijn Oneerlijke Handelspraktijken⁷ in afdeling 2 van het voormelde hoofdstuk. Blijkens de memorie van toelichting strekken die afdelingen er immers deels toe om de bepalingen van het WER met voormelde richtlijnen in overeenstemming te brengen.

Artikel 7

7.1. Uit de memorie van toelichting blijkt dat artikel 7 van het voorontwerp ertoe strekt de omzetting van artikel 15 van de PAD-richtlijn te vervolledigen.

7.2. Artikel 15 van de PAD-richtlijn luidt als volgt:

“De lidstaten zorgen ervoor dat consumenten die legaal in de Unie verblijven bij het aanvragen van of toegang verkrijgen tot een betaalrekening binnen de Unie door kredietinstellingen niet worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit, woonplaats of op enige andere grond als bedoeld in artikel 21 van het Handvest. De voorwaarden die van toepassing zijn op het aanhouden van een basisbetaalrekening mogen in generlei opzicht discriminerend zijn.”

Artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie luidt:

“1. Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.

2. Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen ervan, is iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden.”

7.3. Artikel VII.56/1, van het WER bepaalt thans het volgende:

“De consument wordt, bij het aanvragen van, of toegang verkrijgen tot, of bij het aanhouden van een betaalrekening bij een kredietinstelling niet gediscrimineerd op grond van nationaliteit, woonplaats of op enige andere grond bedoeld in de wet 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.”

Door de ontworpen bepaling wordt hier de verwijzing naar de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’ en de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’ aan toegevoegd.

7.4. Uit de vergelijking van de inhoud van artikel 21 van het Handvest met de beschermde criteria, vermeld in de wet van 30 juli 1981 en de wetten van 10 mei 2007 blijkt dat discriminatie op grond van “het behoren tot een nationale minderheid” niet uitdrukkelijk voorkomt

⁶ Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 ‘betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten’.

⁷ Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 ‘betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad’.

in een van deze drie antidiscriminatiewetten. De andere in die wetten opgesomde beschermde criteria ogen op het eerste gezicht voldoende ruim omschreven om ook discriminaties op grond van “het behoren tot een nationale minderheid” te vatten. Dat geldt in het bijzonder voor de criteria “afkomst”, “nationale of etnische afstamming”, “taal”, “politieke overtuiging” en “geloof of levensbeschouwing”. Zulks doet evenwel geen afbreuk aan de vaststelling dat het “behoren tot een nationale minderheid” in artikel 21 van het Handvest als een zelfstandig beschermd criterium is aangemerkt.

Teneinde, zoals de stellers van het voorontwerp beogen, met zekerheid te komen tot een volledige omzetting van artikel 15 van de PAD-richtlijn wordt de verwijzing in artikel VII.56/1 van het WER naar de verschillende wettelijke bepalingen (de antidiscriminatiewetten) het best vervangen door een algemene verwijzing naar de verschillende discriminatiegronden, vermeld in artikel 21 van het Handvest.

Artikel 9

8. In de memorie van toelichting wordt de uitzondering op het beroepsgeheim, geregeld in het ontworpen artikel VIII.30, § 1/1, van het WER als volgt toegelicht:

“Er zijn uitzonderingen voor gegevens die worden overgedragen aan bevoegde overheden die accreditatie gebruiken voor kwaliteitsborging in hun regelgeving. Een andere uitzondering betreft Europese en internationale instellingen, waaronder EA (European co-operation for Accreditation) en FALB (Forum of Accreditation and Licensing Bodies). In het kader van de internationale akkoorden en de wederzijdse erkenning van verleende accreditaties, worden bij BELAC peer-evaluaties uitgevoerd in opdracht van deze instellingen. Deze evaluaties vereisen toegang tot individuele dossiers alsook het beoordelen en bijwonen van activiteiten in het kader van het accreditatieproces.”

Het ontworpen artikel VIII.30, § 1/1, tweede lid, van het WER, zoals het thans is geformuleerd, laat evenwel het verstrekken van inlichtingen toe “welke voor de diensten, instellingen of inrichtingen nodig zijn voor de hun opgedragen uitvoering van wettelijke of reglementaire bepalingen”, zonder dat deze informatie-uitwisseling is beperkt tot de uitvoering van bepalingen die kaderen in een accreditatieproces.

Aangezien de beoogde uitzondering op het beroepsgeheim geldt in het raam van de uitwisseling van informatie met overheidsdiensten in de context van een accreditatieproces, moet het ontworpen artikel VIII.30, § 1/1, tweede lid, van het WER preciezer worden geformuleerd zodat de beperkte draagwijdte van de daarin bepaalde uitzondering op het beroepsgeheim duidelijker tot uiting komt.

9. Het ontworpen artikel VIII.30, § 1/1, tweede lid, van het WER maakt gewag van de ambtenaren of aangestelden van BELAC. De term “BELAC” is niet nader omschreven in het WER. Hoewel uit het koninklijk besluit van 31 januari 2006 ‘tot oprichting van het BELAC accreditatiesysteem van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling’ kan worden afgeleid dat BELAC de naam is van de “nationale accreditatie-instelling”, vermeld in artikel VIII.30, § 1, van het WER, verdient het ter wille van de duidelijkheid aanbeveling om in de ontworpen bepaling van het WER het woord “BELAC” te vervangen door de woorden “de nationale accreditatie-instelling.”

Artikel 15

10. Gebruikmakend van de redactionele wijzigingen aan artikel XII.40, § 2, van het WER, kan in de Nederlandse tekst het woord “databemiddelingsdiensten” worden vervangen door het woord “databemiddelingsdienst”.

Artikel 18

11. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel XV.5/1, eerste lid, 4°, van het WER wordt melding gemaakt van “de e-mailadressen van de online-interfaces.” Gevraagd of dit de correcte technische omschrijving is, antwoordde de gemachtigde:

“La proposition d'article était basée sur la compétence identique qui existe pour la DGCCRF et qui est décrite dans l'article L521-3-1 [du] Code de la consommation en France qui mentionne aussi ‘en leur notifiant les adresses électroniques des interfaces en ligne’. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'une adresse mail (et que la traduction NL est donc incorrecte). Pour éviter toute confusion, il est peut-être donc en effet préférable de remplacer ‘de e-mailadressen van de online-interfaces’ par ‘de elektronische adressen van de online interfaces’ dans le texte NL et de garder le texte actuel FR. Par ailleurs, nous avons par la même occasion soulevé une autre phrase dans le texte NL qui pourrait bénéficier d'une meilleure traduction: ‘dat deze niet langer worden opgenomen in hun referentielijsten.’ Il serait préférable de modifier le texte vers : ‘dat ze er niet langer naar verwijzen’.”

De Nederlandse tekst moet in de door de gemachtigde aangegeven zin worden aangepast.

Artikel 22

12. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel XV.60/9/1, § 1, tweede lid, van het WER (artikel 22, 2°, van het voorontwerp) als volgt te formuleren:

“De Koning kan de nadere regels en de termijn bepalen waarbinnen de toezegging, vermeld in het eerste lid, moet worden ingediend.”

In de Franse tekst schrijve men:

“Le Roi peut déterminer les modalités et les délais dans lesquels les engagements, visés à l'alinéa 1^{er}, sont présentés par le contrevenant.”

13. De Franse en de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel XV.60/9/1, § 1, laatste zin, van het WER stemmen niet overeen. De Nederlandse tekst verwijst naar de gevolgen voor “de beslissing betreffende de administratieve vervolging”, terwijl de Franse tekst nog steeds verwijst naar “la décision infligeant une amende administrative”. Dit moet worden verholpen.

14. In de eerste zin van het ontworpen artikel XV.60/1/9, § 2, van het WER, worden de woorden “beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete” niet vervangen door de

woorden “beslissing betreffende de administratieve vervolging”, terwijl dat elders in deze paragraaf wel gebeurt.

Hierover bevestigd, antwoordt de gemachtigde als volgt:

“Le changement n’avait en effet pas été prévu. Par souci d’uniformité, nous proposons donc de modifier l’article 3, 3° de l’avant-projet de loi comme suit:

En version NL:

3° in paragraaf 2, worden de zinnen ‘Indien de ambtenaren bedoeld in artikel XV.60/4 de toezegging niet aanvaarden, informeren ze de overtreder eenmalig over de bijkomende maatregelen die deze kan nemen om de vermoede inbreuken stop te zetten en/of herstel te bieden in het belang van consumenten en/of ondernemingen die nadeel hebben ondervonden of ondervinden van de vermoede inbreuken bedoeld in artikel XV.2, § 1, vooraleer over te gaan tot het nemen van een beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete. Ze informeren de overtreder eveneens op dat ogenblik over de impact die deze bijkomende maatregelen kunnen hebben op de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete.’ vervangen door de zinnen ‘Indien de ambtenaren bedoeld in artikel XV.60/4 de toezegging niet aanvaarden, informeren ze de overtreder eenmalig over de bijkomende maatregelen die deze kan nemen om de vermoede inbreuken stop te zetten en/of herstel te bieden in het belang van consumenten en/of ondernemingen die nadeel hebben ondervonden of ondervinden van de vermoede inbreuken bedoeld in artikel XV.2, § 1, vooraleer over te gaan tot het nemen van een beslissing betreffende de administratieve vervolging. Ze informeren de overtreder op dat ogenblik eveneens over de mogelijke gevolgen die de bijkomende maatregelen kunnen hebben voor de beslissing betreffende de administratieve vervolging.’;

En version FR:

3° au paragraphe 2, les phrases ‘Si les agents visés à l’article XV.60/4 n’acceptent pas l’engagement, ils informent une seule fois le contrevenant des mesures supplémentaires qu’il peut prendre pour mettre fin aux infractions supposées et/ou proposer une réparation dans l’intérêt des consommateurs et/ou des entreprises qui ont subi ou subissent un dommage à la suite des infractions supposées visées à l’article XV.2, § 1er, avant de prendre une décision infligeant une amende administrative. A ce moment, ils informent également le contrevenant de l’impact que ces mesures supplémentaires peuvent avoir sur la décision infligeant une amende administrative.’ sont remplacées comme suit : ‘Si les agents visés à l’article XV.60/4 n’acceptent pas l’engagement, ils informent une seule fois le contrevenant des mesures supplémentaires qu’il peut prendre pour mettre fin aux infractions supposées et/ou proposer une réparation dans l’intérêt des consommateurs et/ou des entreprises qui ont subi ou subissent un dommage à la suite des infractions supposées visées à l’article XV.2, § 1er, avant de prendre une décision concernant la poursuite administrative. À ce moment, ils informent également le contrevenant des conséquences possibles que les mesures supplémentaires peuvent avoir sur la décision concernant la poursuite administrative.’”

Met het oog op de coherentie van de ontworpen tekst, dient de tekst van artikel 22, 3°, in deze zin te worden aangepast.

Artikel 23

15.1. Artikel XV.60/21, § 1, van het WER luidt thans als volgt:

“De ambtenaren bedoeld in artikel XV.60/4 kunnen de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete integraal of in beperkte vorm bekendmaken op de website van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en dit ten vroegste na de beroepstermijn bedoeld in artikel XV.60/15”.

Artikel 23, 1°, van het voorontwerp strekt ertoe de zinsnede “en dit ten vroegste na de beroepstermijn bedoeld in artikel XV.60/15” op te heffen.

15.2. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen wijziging als volgt toegelicht:

“In het verleden kon de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete niet nominatief bekendgemaakt worden vóór het verstrijken van de termijn van zestig dagen om beroep in te stellen tegen de beslissing bij de Raad van State. Voortaan zal de beslissing ook tijdens deze termijn reeds bekendgemaakt kunnen worden. Het doel van de nominatieve publicatie tijdens de beroepstermijn en tijdens de beroepsprocedure is om consumenten, ondernemingen en andere belanghebbenden, ondanks het hangende beroep, toch tijdig te kunnen waarschuwen voor eventuele inbreuken die gepleegd worden door de overtreder. Op deze manier kan worden voorkomen dat zij tijdens (vaak langdurige) beroepsprocedures onwetend blijven en kan eventuele bijkomende schade worden vermeden.”

De huidige tekst van artikel XV.60/21, § 1, van het WER belet evenwel slechts uitdrukkelijk dat de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete nominatief wordt bekendgemaakt terwijl de termijn om beroep aan te tekenen bij de Raad van State nog loopt. Eenmaal die termijn is verstreken, lijkt op het eerste gezicht tot bekendmaking te kunnen worden overgegaan, zelfs al werd een vernietigingsberoep ingesteld.

Hierover bevraagd, antwoordt de gemachtigde als volgt:

“Er moet verwezen worden naar artikel XV.60/15, waarvan lid 2 bepaalt dat ‘Dit beroep schorst de uitvoering van de beslissing.’ Aangezien de ambtenaren bedoeld in artikel XV.60/4, ook artikel XV.60/15, lid 2, toepassen in het kader van het beslissing tot publicatie (omdat het ook mogelijk is om tegen de beslissing tot publicatie in beroep te gaan), zijn wij van oordeel dat deze opschorting ook van toepassing is gedurende de beroepsperiode en dus vóór de uitspraak van de Raad van State. Daardoor kan er niet worden gepubliceerd als er beroep wordt ingesteld.”

Deze lezing van de draagwijdte van artikel XV.60/15⁸ staat evenwel op gespannen voet met het ontworpen artikel XV.60/21, § 2, vierde lid, van het WER, dat het volgende bepaalt:

“Indien er een beroep wordt ingesteld zoals bedoeld in artikel XV.60/15, wordt in de bekendmaking vermeld dat dit beroep is ingesteld.”⁹

Het is immers niet duidelijk hoe in de bekendmaking vermeld kan worden dat beroep is ingesteld, wanneer deze bekendmaking op grond van artikel XV.60/15 van het WER als

⁸ Thans volgt de toepassing van artikel XV.60/15 van het WER op beslissingen tot nominatieve bekendmaking uit artikel XV.60/21, § 2, derde lid, van het WER. Het voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake economie (II)’, waarover de Raad van State advies 78.056/1/V uitbrengt, voorziet in een wijziging van artikel XV.60/15 van het WER waardoor dit rechtstreeks uit die bepaling zou volgen.

⁹ In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel XV.60/21, § 2, vierde lid, van het WER moet het woord “vermeldt” worden vervangen door “vermeld”.

gevolg van het ingestelde beroep en gedurende de beroepsprocedure ongedaan moet worden gemaakt.

15.3. De door de stellers nagestreefde doelstelling vereist bijgevolg een wijziging aan artikel XV.60/15 van het WER om te vermijden dat de schorsing van de uitvoering van de beslissing tot gevolg heeft dat consumenten, ondernemingen en andere belanghebbenden tijdens de beroepsprocedure onwetend blijven. Daarbij zullen de stellers er rekening mee moeten houden dat een nominatieve bekendmaking die na de beroepsprocedure ten onrechte blijkt te zijn opgelegd, ernstige schade kan hebben veroorzaakt die in voorkomend geval door de aansprakelijke overheid zal moeten worden vergoed.

Artikel 33

16. In het ontworpen artikel XVII.34/3, § 12, van het WER moeten de woorden “artikel XVII.34/3 van het Wetboek van economisch recht” worden vervangen door de woorden “dit artikel”.

Artikel 36

17. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 14 van de wet van 28 mei 1956 moeten volgende taalkundige correcties worden aangebracht: de woorden “elk persoon” moeten telkens worden vervangen door “elke persoon”; de tekst van punt 3° van het eerste lid moet worden vervangen door “elke persoon van wie de opname van de gegevens in het proces-verbaal noodzakelijk is voor een goed begrip van de feiten” en in het tweede lid moet het woord “vermeldt” worden vervangen door “vermeld”.

Artikel 38

18.1. Artikel 38 van het voorontwerp wijzigt artikel 156 van de wet van 4 april 2014 ‘betreffende de verzekeringen’. Luidens de memorie van toelichting wordt het artikel niet inhoudelijk gewijzigd, doch louter geherstructureerd.

18.2. Diezelfde memorie van toelichting bevat bovendien de volgende passage:

“Overeenkomstig de interpretatie van het Hof van Justitie (14 mei 2020, C-667/18) en het Grondwettelijk Hof (22 oktober 2020, nr. 138/2020) heeft het begrip ‘gerechtelijke procedure’ in de zin van artikel 156, 1°, van de voormelde wet, ook betrekking op een procedure voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling waarbij een rechterlijke instantie betrokken is of kan zijn, hetzij bij het inleiden van deze procedure hetzij na afloop ervan, waaronder bijvoorbeeld de procedures voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek, de collaboratieve onderhandelingen, zoals geregeld in artikel 1738 tot 1747 van het Gerechtelijk Wetboek, en de procedure van verzoening geregeld in artikel 731 tot 734 van het Gerechtelijk Wetboek.”

18.3. In het arrest nr. 138/2020 van 22 oktober 2020 heeft het Grondwettelijk Hof het volgende geoordeeld over de verenigbaarheid van artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 201, lid 1, van de richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 ‘betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf’:

“B.10. [Uit het arrest nr. C-667/18 van 14 mei 2020 van het Hof van Justitie van de Europese Unie] volgt dat artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014, zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG, zou schenden, in de interpretatie dat het de verzekerde de vrije keuze van een raadsman ontzegt in een procedure voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek.

Uit hetgeen is vermeld in B.7.3 en B.7.4 blijkt immers dat de gerechtelijke en de buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar procedures zijn ‘waarbij een rechterlijke instantie betrokken is of kan zijn, hetzij bij het inleiden van deze procedure hetzij na afloop ervan’. Het in het tweede middel bekritiseerde verschil in behandeling is aldus, gelet op artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in het aangehaalde arrest, niet redelijk verantwoord.

B.11. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dienen de rechterlijke instanties van de lidstaten het nationaal recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de eisen van het recht van de Europese Unie uit te leggen (HvJ, 13 november 1990, C-106/89, *Marleasing SA en La Comercial Internacional de Alimentación SA*, punt 8; 26 september 2000, C-262/97, *Rijksdienst voor Pensioenen en R. Engelbrecht*, punt 39).

Gelet op die rechtspraak en rekening houdend met het feit dat een vernietiging van het bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017 ingevoerde recht op de vrije keuze van een raadsman in arbitrageprocedures, geen onmiddellijk gevolg zou geven aan het voormelde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 mei 2020, dient artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014, zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017, te worden geïnterpreteerd in die zin dat de erin gebruikte woorden ‘gerechtelijke [...] procedure’ ook betrekking hebben op de procedures voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek. In die interpretatie is het recht op een vrije keuze van een raadsman gewaarborgd wanneer wordt overgegaan tot dergelijke bemiddelingsprocedures.

B.12. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.11, is het tweede middel niet gegrond.”

18.4. Het is ongebruikelijk om in de memorie van toelichting een interpretatie te geven aan een wetsartikel dat volgens diezelfde toelichting zuiver vormelijk wordt gewijzigd. Uit het advies van de Commissie voor Verzekeringen van 23 oktober 2024 blijkt dat om de volgende redenen voor deze werkwijze is gekozen:

“2. In de Commissie werd door diverse delegaties meerdere voorstellen voorgelegd om het begrip ‘gerechtelijke procedure’ in artikel 156, 1° WVLA meer te specificeren.

Na zeer uitvoerige bespreking van deze voorstellen, stelt de Commissie vast dat geen enkele ervan de tekst duidelijker en meer begrijpbaar maakt, en eenduidig te interpreteren.

Bovendien kan worden opgemerkt dat:

- Een wijziging overeenkomstig de beslissing van het Grondwettelijk Hof, waarbij enkel zou worden verduidelijkt dat het begrip ‘gerechtelijke procedure’ ook betrekking heeft ‘op de procedures voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek’ het risico inhoudt dat dit een nieuwe toets door het Hof van Justitie niet zou doorstaan.

- Een opsomming van specifieke artikelen het risico inhoudt van onvolledigheid. Bovendien moet worden vermeden dat bij eventuele toekomstige aanpassingen van de nummering van het Gerechtelijk Wetboek, of de invoeging van nieuwe types van buitengerechtelijke bemiddeling in het Gerechtelijk Wetboek of in andere wetten, de tekst van artikel 156, 1° WVLA moet worden aangepast (of aanpassing vergeten wordt).

- Een verwijzing naar artikelen van het Belgisch recht sluit de vrije keuze uit in geval van gerechtelijke en buitengerechtelijke bemiddeling op basis van een toepasselijk buitenlands recht.

3. Dienvolgens stelt de Commissie voor om in artikel 156 WVLA het begrip ‘gerechtelijke procedure’ niet te specificeren, doch bij de hoger voorgestelde aanpassing van de structuur van artikel 156, 3° WVLA, in de memorie van toelichting het begrip ‘gerechtelijke procedure’ te verduidelijken (zie *infra*, II.C).”

18.5. Hoewel voor de bekommernissen van de Commissie voor Verzekeringen begrip kan worden opgebracht, is de voorgestelde oplossing om diverse redenen niet wenselijk.

Vooreerst heeft een memorie van toelichting geen kracht van wet. De rechter kan zich voor de invulling van het begrip “gerechtelijke procedure” niet beperken tot een verwijzing naar de interpretatie uit de memorie en moet de keuze voor die bepaalde uitleg nog steeds uitdrukkelijk en zelfstandig motiveren volgens de geldende interpretatietechnieken, en het Grondwettelijk Hof of het Hof van Justitie van de Europese Unie daar in voorkomend geval prejudicieel over bevragen.

Ten tweede is een verduidelijking in een memorie van toelichting van een wet die artikel 156 van de wet van 4 april 2014 slechts vormelijk wijzigt en voor het overige in hoofdzaak wijzigingen aanbrengt aan het WER en diverse andere wetten, weinig transparant.

Tot slot dreigen er vragen te rijzen over het temporeel toepassingsgebied van de invulling die in de memorie van toelichting wordt gegeven aan een artikel dat eerder door een andere wet is ingevoerd. Het blijft bijvoorbeeld onduidelijk of deze interpretatie ook zou moeten gelden voor rechtsbijstandverzekeringscontracten gesloten vóór de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen wet, terwijl het verduidelijkte artikel 156 van de wet van 4 april 2014 materieel ongewijzigd blijft.

18.6. De stellers van het voorontwerp beogen klaarblijkelijk om een interpretatie te geven aan het begrip “gerechtelijke procedure” die zo nauw mogelijk aansluit bij de invulling die het Hof van Justitie van de Europese Unie aan dat begrip geeft, waarbij ze beogen te vermijden dat voor hypothesen die vallen buiten de invulling die het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 138/2020 heeft gegeven aan artikel 156 van de wet van 4 april 2014, moet worden teruggevallen op de techniek van richtlijnconforme interpretatie of nieuwe prejudiciële vragen zouden moeten worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof.

Die betrachting kan *in casu* het best worden gerealiseerd met behulp van een interpretatieve wetsbepaling in de zin van artikel 84 van de Grondwet. Zulke bepaling zou dan als volgt kunnen worden geredigeerd:

“Het begrip ‘gerechtelijke procedure’ in artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen wordt aldus uitgelegd dat eronder wordt begrepen: ‘de procedures voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar, de collaboratieve onderhandelingen, en de procedure van verzoening geregeld in de artikelen 731 tot 734 van het Gerechtelijk Wetboek, en elke andere procedure waarbij een rechterlijke instantie betrokken is of kan zijn, hetzij bij het inleiden van deze procedure hetzij na afloop ervan.’”

Ter wille van de kenbaarheid van de interpretatie die wordt gegeven aan het begrip “gerechtelijke procedure” zou deze interpretatieve bepaling het best worden opgenomen in een afzonderlijk voorontwerp van wet.

*

PORTÉE

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter diverses modifications dans le Code de droit économique (ci-après : CDE) et dans différentes lois ayant un impact sur l'économie ¹.

FORMALITÉS

2.1. L'avant-projet comporte un certain nombre de dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel :

- l'article XV.10/9, en projet, du CDE règle l'accès à des informations du Registre national visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o à 9^o, de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques', ainsi qu'au numéro de Registre national et à la photographie du titulaire visée à l'article 6, § 2, 10^o, de la loi du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour' et leur utilisation en vue de l'accomplissement de missions de contrôle et de poursuite (article 21 de l'avant-projet) ;
- les articles 13 à 15 compris, en projet, de la loi du 28 mai 1956 'relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés' contiennent des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel pour l'application de cette loi (articles 35 à 37 de l'avant-projet).

2.2. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après : le règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, à savoir l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Dans la mesure où, ainsi qu'il ressortira du point 3 ci-après, les dispositions citées relèvent du champ d'application de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil' (ci-après : la directive police), l'article 28, paragraphe 2, de cette directive (UE) 2016/680 prévoit une obligation similaire de consulter l'autorité de contrôle

¹ L'avant-projet soumis pour avis est étroitement lié à l'avant-projet de loi 'portant dispositions diverses en matière d'économie (II)' sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend l'avis 78.056/1/V.

dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative qui se rapporte au traitement. Cette autorité de contrôle est également l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017, celle-ci étant l'autorité de contrôle compétente lorsqu'aucune loi n'en dispose autrement (article 4, § 2, alinéa 2, de la loi du 3 décembre 2017).

2.3. L'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé mais n'a pas encore été obtenu. Cet avis doit être recueilli avant de déposer l'avant-projet à la Chambre des représentants. Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Conformité au droit européen

3.1. Ainsi qu'il a été indiqué, l'article XV.10/9, en projet, du CDE règle le traitement des données à caractère personnel par les agents visés aux articles XV.2 et XV.60/4 du CDE afin de leur permettre d'accomplir les missions de contrôle et de poursuite qui relèvent de leurs compétences (article 21 de l'avant-projet). L'article 13, en projet, de la loi du 28 mai 1956 règle également le traitement des données à caractère personnel par les fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de cette même loi (à savoir les fonctionnaires du service des explosifs, les ingénieurs appartenant au corps des mines et les autres fonctionnaires désignés par le Roi), afin, notamment, de rechercher et de constater les infractions aux règlements et aux autorisations, réglées dans la loi précitée.

3.2. La description de l'« autorité compétente » à l'article 3, 7), de la directive police est à ce point étendue² qu'elle couvre aussi les compétences de contrôle des agents visés respectivement aux articles XV.2 et XV.60/4 du CDE et à l'article 2 de la loi du 28 mai 1956. Dans la mesure où ces agents doivent être considérés, pour certains de leurs actes, comme une « autorité de contrôle » au sens de l'article 3, 7), de la directive police, et où ils traitent des données à caractère personnel dans le cadre du régime en projet aux fins énumérées à l'article premier, paragraphe 1,

² À savoir : « a) toute autorité publique compétente pour la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces; ou b) tout autre organisme ou entité à qui le droit d'un État membre confie l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces; si elle doivent être considérées comme une autorité publique 'compétente pour la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière' ».

de cette directive ³, ce n'est pas le règlement général sur la protection des données qui s'appliquera à ce traitement des données ⁴, mais bien le régime visé dans la directive police.

Le fait que les agents visés dans les dispositions en projet ne sont pas mentionnés dans le titre 2 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' n'y change rien. Le titre 2 de la loi du 30 juillet 2018 transpose certes la directive police, mais le champ d'application personnel de ce titre se limite au traitement des données à caractère personnel par les services publics expressément énumérés à l'article 26, 7°, de la loi précitée. La transposition légale de la directive police fait par conséquent défaut pour les agents qui relèvent du champ d'application de la directive police mais qui ne sont pas repris dans cette énumération figurant à l'article 26, 7°, de la loi du 30 juillet 2018.

3.3. Dans la mesure où le traitement visé des données à caractère personnel relève effectivement du champ d'application de la directive police, le règlement en matière de traitement des données à caractère personnel prévu dans l'avant-projet n'est pas complet, dès lors que, à la différence du règlement général sur la protection des données, les exigences de la directive police en matière de traitement des données nécessitent une transposition en droit interne.

En outre, la directive police diffère du règlement général sur la protection des données quant au contenu en ce qui concerne notamment les limitations, les exceptions et les garanties procédurales.

3.4. Il s'ensuit que le régime en projet doit être adapté afin que, en tant qu'il a trait au traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, la directive police soit correctement transposée ⁵.

Conformité avec l'article 22 de la Constitution

4. Conformément à l'article 22 de la Constitution, il est requis que le principe de légalité formelle soit respecté pour tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée.

Une délégation à un autre pouvoir n'est autorisée que pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » ont été fixés préalablement par le législateur. Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, tant le Conseil d'État, section de législation, que la Cour constitutionnelle considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les

³ À savoir : « la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ».

⁴ Voir l'article 2, paragraphe 2, d), du règlement général sur la protection des données.

⁵ Les auteurs devront vérifier si cela est possible en rendant le titre 2 de la loi du 30 juillet 2018 applicable à ces agents.

éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données.

Le texte soumis pour avis appelle à cet égard les observations suivantes.

5.1. Dans l'article 14, en projet, de la loi du 28 mai 1956 (article 36 de l'avant-projet), on supprimera les mots « d'au moins » et « au moins ». Leur utilisation n'apporte rien au règlement en projet et donne par ailleurs l'impression que le service public fédéral concerné peut traiter aussi d'autres données à caractère personnel d'autres personnes, ce qui est en contradiction avec le principe de légalité, inscrit à l'article 22 de la Constitution.

5.2. L'article 15, alinéa 3, en projet, de la loi du 28 mai 1956 (article 37 de l'avant-projet) règle le délai de conservation maximum des données à caractère personnel, mentionné à l'article 14 de la loi précitée.

Dans la mesure où la disposition en projet habilite le Roi à déterminer la date à laquelle commence à courir la durée maximale de conservation des données à caractère personnel, celle-ci est contraire au principe de légalité, inscrit à l'article 22 de la Constitution. Cette habilitation permet en effet au Roi de prolonger le délai de conservation maximum, mentionné à l'alinéa 1^{er} de l'article 15 en projet. Elle sera par conséquent supprimée, la date de début mentionnée à l'article 15, alinéa 3, dernière phrase, en projet, valant ainsi comme règle générale.

Dans la mesure où il n'est pas prévu quand le délai de conservation commence à courir lorsque les données sont traitées dans le cadre d'une demande d'autorisation n'ayant pas abouti ou lorsque les données sont traitées à des fins de prévention et de détection des infractions, comme l'absence d'autorisation, la disposition en projet est imparfaite et doit être complétée.

OBSERVATIONS PAR ARTICLE

Article 2

6. Les articles 7 et 8 de l'avant-projet n'ont pas tant pour objet de transposer en droit interne (les modifications de) la directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 'sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base' (ci-après : directive PAD), mais visent uniquement à apporter un certain nombre de corrections à une précédente transposition de cette directive. À la lumière de ce qui précède, il peut être envisagé d'omettre l'article 2 de l'avant-projet.

Si la référence à la directive précitée est néanmoins maintenue, le contenu de l'article 2 devra figurer comme première disposition dans la section 3 du chapitre 1^{er} de l'avant-projet, et le mot « loi » devra être remplacé par le mot « section ».

Dans ce cas, il vaut également mieux inclure une disposition analogue faisant référence à la directive (UE) 2019/882⁶ dans la section 1^{re} ainsi qu'à la directive relative aux pratiques commerciales déloyales⁷ dans la section 2 du chapitre précité. Selon l'exposé des motifs, ces sections ont en effet pour objet de conformer les dispositions du CDE aux directives précitées.

Article 7

7.1. Il ressort de l'exposé des motifs que l'article 7 de l'avant-projet a pour objet de compléter la transposition de l'article 15 de la directive PAD.

7.2. L'article 15 de la directive PAD s'énonce comme suit :

« Les États membres veillent à ce que les établissements de crédit n'opèrent aucune discrimination à l'encontre des consommateurs résidant légalement dans l'Union du fait de leur nationalité ou de leur lieu de résidence, ou pour tout autre motif visé à l'article 21 de la charte, lorsque ces consommateurs font une demande d'ouverture de compte de paiement au sein de l'Union ou accèdent à un tel compte. Les conditions applicables à la détention d'un compte de paiement assorti de prestations de base ne sont en aucun cas discriminatoires. »

L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'énonce comme suit :

« 1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite. »

7.3. L'article VII.56/1 du CDE dispose actuellement ce qui suit :

« Lors de la demande, de l'accès ou de la détention d'un compte de paiement auprès de l'institution de crédit, le consommateur ne subit pas de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou sur tout autre motif visés dans la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. »

La disposition en projet y ajoute la référence à la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' et à la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes'.

7.4. Il ressort de la comparaison entre le contenu de l'article 21 de la Charte et les critères protégés mentionnés dans la loi du 30 juillet 1981 et les lois du 10 mai 2007 que la discrimination

⁶ Directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 'relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services'.

⁷ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 'relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil'.

fondée sur « l'appartenance à une minorité nationale » ne figure expressément dans aucune de ces trois lois anti-discrimination. À première vue, les autres critères protégés énumérés dans ces lois semblent suffisamment larges pour englober également les discriminations fondées sur « l'appartenance à une minorité nationale ». Cela vaut en particulier en ce qui concerne les critères de l'« ascendance », de l'« origine nationale ou ethnique » et de la « conviction religieuse ou philosophique ». Ceci ne change toutefois rien à la constatation que l'« appartenance à une minorité nationale » dans l'article 21 de la Charte est considérée comme un critère protégé distinct.

Afin de garantir, comme le souhaitent les auteurs de l'avant-projet, la transposition complète de l'article 15 de la directive PAD, il convient de remplacer la référence aux différentes dispositions légales (les lois anti-discrimination) figurant à l'article VII.56/1 du CED par une référence générale aux différents motifs de discrimination mentionnés à l'article 21 de la Charte.

Article 9

8. Dans l'exposé des motifs, l'exception au secret professionnel réglée à l'article VIII.30, § 1^{er}/1, en projet du CDE est expliquée comme suit :

« Il existe des exceptions pour les données transférées aux autorités compétentes qui utilisent dans leurs réglementations l'accréditation pour l'assurance qualité. Une autre exception concerne les institutions européennes et internationales, dont EA (European co-operation for Accreditation) et FALB (Forum of Accreditation and Licensing Bodies). Dans le cadre des accords internationaux et de la reconnaissance mutuelle des accréditations accordées, des évaluations par les pairs sont effectuées auprès de BELAC pour le compte de ces institutions. Ces évaluations nécessitent l'accès aux dossiers individuels ainsi qu'à l'évaluation et au suivi des activités dans le cadre du processus d'accréditation ».

Dans sa formulation actuelle, l'article VIII.30, § 1^{er}/1, alinéa 2, en projet du CDE autorise toutefois la communication de renseignements « qui sont nécessaires à ces services, établissements ou organismes pour l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés », sans que cet échange d'informations soit limité à l'exécution de dispositions qui s'inscrivent dans le cadre d'un processus d'accréditation.

Étant donné que l'exception au secret professionnel visée s'applique dans le cadre de l'échange d'informations avec les services publics dans le contexte d'un processus d'accréditation, l'article VIII.30, § 1^{er}/1, alinéa 2, en projet du CDE devra être formulé de manière plus précise afin que la portée restreinte de l'exception au secret professionnel qui y est prévue soit plus clairement exprimée.

9. L'article VIII.30, § 1^{er}/1, alinéa 2, en projet, du CDE fait mention des fonctionnaires ou préposés de BELAC. Le CDE ne définit pas le terme « BELAC ». Bien que l'arrêté royal du 31 janvier 2006 'portant création du système BELAC d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité' permette de déduire que BELAC est le nom de l'« organisme national d'accréditation », mentionné à l'article VIII.30, § 1^{er}, du CDE, il est recommandé, dans un souci de clarté, de remplacer le mot « BELAC » par les mots « l'organisme national d'accréditation » dans la disposition en projet du CDE.

Article 15

10. Au vu des modifications rédactionnelles apportées à l'article XII.40, § 2, du CDE, le mot « databemiddelingsdiensten » peut être remplacé par le mot « databemiddelingsdienst » dans le texte néerlandais.

Article 18

11. Dans le texte néerlandais, l'article XV.5/1, alinéa 1^{er}, 4^o, en projet du CDE, fait mention des « e-mailadressen van de online-interfaces ». À la question de savoir s'il s'agit de la description technique correcte, le délégué a répondu ce qui suit :

« La proposition d'article était basée sur la compétence identique qui existe pour la DGCCRF et qui est décrite dans l'article L521-3-1 [du] Code de la consommation en France qui mentionne aussi 'en leur notifiant les adresses électroniques des interfaces en ligne'. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'une adresse mail (et que la traduction NL est donc incorrecte). Pour éviter toute confusion, il est peut-être donc en effet préférable de remplacer 'de e-mailadressen van de online-interfaces' par 'de elektronische adressen van de online interfaces' dans le texte NL et de garder le texte actuel FR. Par ailleurs, nous avons par la même occasion soulevé une autre phrase dans le texte NL qui pourrait bénéficier d'une meilleure traduction: 'dat deze niet langer worden opgenomen in hun referentielijsten.' Il serait préférable de modifier le texte vers : 'dat ze er niet langer naar verwijzen'. »

Le texte néerlandais devra être adapté dans le sens indiqué par le délégué.

Article 22

12. Dans un souci de clarté, il est recommandé de formuler, dans le texte néerlandais, l'article XV.60/9/1, § 1^{er}, alinéa 2, en projet du CDE (article 22, 2^o, de l'avant-projet) comme suit :

« De Koning kan de nadere regels en de termijn bepalen waarbinnen de toezegging, vermeld in het eerste lid, moet worden ingediend ».

On écrira dans le texte français :

« Le Roi peut déterminer les modalités et les délais dans lesquels les engagements, visés à l'alinéa 1^{er}, sont présentés par le contrevenant. »

13. Les textes français et néerlandais de l'article XV.60/9/1, § 1^{er}, dernière phrase, en projet du CDE ne concordent pas. Le texte néerlandais fait référence aux conséquences pour « de beslissing betreffende de administratieve vervolging », tandis que le texte français continue quant à lui de se référer à « la décision infligeant une amende administrative ». Il y a lieu d'y remédier.

14. Dans la première phrase de l'article XV.60/1/9, § 2, en projet du CDE, les mots « décision infligeant une amende administrative » ne sont pas remplacés par les mots « décision concernant la poursuite administrative », alors que tel est bien le cas ailleurs dans ce paragraphe.

Interrogé à ce sujet, le délégué répond ce qui suit :

« Le changement n'avait en effet pas été prévu. Par souci d'uniformité, nous proposons donc de modifier l'article 3, 3° de l'avant-projet de loi comme suit :

En version NL :

3° in paragraaf 2, worden de zinnen 'Indien de ambtenaren bedoeld in artikel XV.60/4 de toezegging niet aanvaarden, informeren ze de overtreder eenmalig over de bijkomende maatregelen die deze kan nemen om de vermoede inbreuken stop te zetten en/of herstel te bieden in het belang van consumenten en/of ondernemingen die nadeel hebben ondervonden of ondervinden van de vermoede inbreuken bedoeld in artikel XV.2, § 1, vooraleer over te gaan tot het nemen van een beslissing tot oplegging van een administratieve geldboete. Ze informeren de overtreder eveneens op dat ogenblik over de impact die deze bijkomende maatregelen kunnen hebben op de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete.' vervangen door de zinnen 'Indien de ambtenaren bedoeld in artikel XV.60/4 de toezegging niet aanvaarden, informeren ze de overtreder eenmalig over de bijkomende maatregelen die deze kan nemen om de vermoede inbreuken stop te zetten en/of herstel te bieden in het belang van consumenten en/of ondernemingen die nadeel hebben ondervonden of ondervinden van de vermoede inbreuken bedoeld in artikel XV.2, § 1, vooraleer over te gaan tot het nemen van een beslissing betreffende de administratieve vervolging. Ze informeren de overtreder op dat ogenblik eveneens over de mogelijke gevolgen die de bijkomende maatregelen kunnen hebben voor de beslissing betreffende de administratieve vervolging.';

En version FR:

3° au paragraphe 2, les phrases 'Si les agents visés à l'article XV.60/4 n'acceptent pas l'engagement, ils informent une seule fois le contrevenant des mesures supplémentaires qu'il peut prendre pour mettre fin aux infractions supposées et/ou proposer une réparation dans l'intérêt des consommateurs et/ou des entreprises qui ont subi ou subissent un dommage à la suite des infractions supposées visées à l'article XV.2, § 1er, avant de prendre une décision infligeant une amende administrative. A ce moment, ils informent également le contrevenant de l'impact que ces mesures supplémentaires peuvent avoir sur la décision infligeant une amende administrative.' sont remplacées comme suit : 'Si les agents visés à l'article XV.60/4 n'acceptent pas l'engagement, ils informent une seule fois le contrevenant des mesures supplémentaires qu'il peut prendre pour mettre fin aux infractions supposées et/ou proposer une réparation dans l'intérêt des consommateurs et/ou des entreprises qui ont subi ou subissent un dommage à la suite des infractions supposées visées à l'article XV.2, § 1er, avant de prendre une décision concernant la poursuite administrative. À ce moment, ils informent également le contrevenant des conséquences possibles que les mesures supplémentaires peuvent avoir sur la décision concernant la poursuite administrative.' »

Dans un souci de cohérence du texte en projet, le texte de l'article 22, 3°, devra être adapté en ce sens.

Article 23

15.1. L'article XV.60/21, § 1^{er}, du CDE, s'énonce actuellement comme suit :

« Les agents visés à l'article XV.60/4 peuvent rendre la décision d'infliger une amende administrative publique, intégralement ou sous une forme limitée, sur le site web du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, au plus tôt à

l'issue du délai de recours visé à l'article XV.60/15 ».

L'article 23, 1°, de l'avant-projet a pour objet d'abroger le segment de phrase « au plus tôt à l'issue du délai de recours visé à l'article XV.60/15 ».

15.2. L'exposé des motifs commente la modification en projet comme suit :

« Auparavant, la décision d'infliger une amende administrative ne pouvait être publiée nominativement avant l'expiration du délai de soixante jours pour former un recours devant le Conseil d'État. Désormais, la décision peut également être publiée pendant ce délai. L'objectif de la publication nominative pendant le délai de recours et la procédure de recours est d'avertir en temps utile les consommateurs, les entreprises et les autres parties intéressées, malgré le recours en cours, des éventuelles infractions commises par le contrevenant. Cela permet d'éviter qu'ils ne restent dans l'ignorance pendant les procédures de recours (souvent longues) et d'éviter tout préjudice supplémentaire. »

Le texte actuel de l'article XV.60/21, § 1^{er}, du CDE interdit toutefois expressément que la décision d'infliger une amende administrative soit rendue publique de façon nominative tant que le délai de recours devant le Conseil d'État court encore. Une fois ce délai écoulé, il semble à première vue que la publication puisse avoir lieu, même si un recours en annulation a été introduit.

Interrogé à ce sujet, le délégué répond ce qui suit :

« Er moet verwezen worden naar artikel XV.60/15, waarvan lid 2 bepaalt dat 'Dit beroep schorst de uitvoering van de beslissing.' Aangezien de ambtenaren bedoeld in artikel XV.60/4, ook artikel XV.60/15, lid 2, toepassen in het kader van het beslissing tot publicatie (omdat het ook mogelijk is om tegen de beslissing tot publicatie in beroep te gaan), zijn wij van oordeel dat deze opschorting ook van toepassing is gedurende de beroepsperiode en dus vóór de uitspraak van de Raad van State. Daardoor kan er niet worden gepubliceerd als er beroep wordt ingesteld. »

Cette interprétation de la portée de l'article XV.60/15⁸ se heurte toutefois à l'article XV.60/21, § 2, alinéa 4, en projet du CDE, qui dispose ce qui suit :

« Si un recours est formé comme visé à l'article XV.60/15, la publication mentionne que ce recours a été introduit.⁹ »

En effet, on n'aperçoit pas clairement comment il serait possible de mentionner dans la publication qu'un recours a été introduit, alors que cette publication doit être supprimée en vertu de l'article XV.60/15 du CDE à la suite de l'introduction du recours et pendant la procédure de recours.

15.3. L'objectif poursuivi par les auteurs requiert par conséquent une modification de l'article XV.60/15 du CDE afin d'éviter que la suspension de l'exécution de la décision ait pour conséquence que les consommateurs, les entreprises et les autres parties intéressées restent dans

⁸ Actuellement, l'application de l'article XV.60/15 du CDE sur les décisions de publication nominative découle de l'article XV.60/21, § 2, alinéa 3, du CDE. L'avant-projet de loi 'portant dispositions diverses en matière d'économie (II)', sur lequel le Conseil d'État rend l'avis 78.056/1/V, prévoit une modification de l'article XV.60/15 du CDE, qui découlerait directement de cette disposition.

⁹ Dans le texte néerlandais de l'article XV.60/21, § 2, alinéa 4, en projet du CDE, le mot « vermeldt » devra être remplacé par « vermeld ».

l'ignorance pendant la procédure d'appel. En outre, les auteurs devront tenir compte du fait qu'une publication nominative qui a été imposée à tort après la procédure de recours, peut avoir causé un préjudice grave qui devra, le cas échéant, être indemnisé par l'autorité responsable.

Article 33

16. À l'article XVII.34/3, § 12, en projet du CDE, les mots « l'article XVII.34/3 du Code de droit économique » doivent être remplacés par les mots « le présent article ».

Article 36

17. Dans le texte néerlandais de l'article 14, en projet, de la loi du 28 mai 1956, les corrections linguistiques suivantes devront être apportées : les mots « elk persoon » devront chaque fois être remplacés par « elke persoon » ; le texte du point 3° de l'alinéa 1^{er} devra être remplacé par « elke persoon van wie de opname van de gegevens in het proces-verbaal noodzakelijk is voor een goed begrip van de feiten » et, dans l'alinéa 2, le mot « vermeldt » devra être remplacé par « vermeld ».

Article 38

18.1. L'article 38 de l'avant-projet modifie l'article 156 de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances'. Selon l'exposé des motifs, l'article n'est pas modifié sur le fond, mais simplement restructuré.

18.2. Ce même exposé des motifs contient en outre le passage suivant :

« Conformément à l'interprétation de la Cour de justice (14 mai 2020, C-667/18) et de la Cour constitutionnelle (22 octobre 2020, arrêt n°138/2020), la notion de 'procédure judiciaire' au sens de l'article 156, 1°, de la loi précitée, inclut une procédure de médiation judiciaire ou extrajudiciaire dans laquelle une juridiction est impliquée ou susceptible de l'être, que ce soit lors de l'engagement de cette procédure ou après la clôture de celle-ci, et de citer, à titre d'exemples, les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé telles que réglées par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire, les négociations collaboratives telles que réglées par les articles 1738 à 1747 du Code judiciaire et la procédure de conciliation telle que réglée par les articles 731 à 734 du Code judiciaire. »

18.3. Dans son arrêt n° 138/2020 du 22 octobre 2020, la Cour constitutionnelle s'est prononcée comme suit sur la compatibilité de l'article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 201, paragraphe 1, de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 'sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice' :

« B.10. Il (...) découle [de l'arrêt n° C-667/18 du 14 mai 2020 de la Cour de justice de l'Union européenne] que l'article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de la loi du 9 avril 2017, violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 201, paragraphe 1, a), de la

directive 2009/138/CE, s'il était interprété comme privant l'assuré de la liberté de choisir un conseil dans les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé, telles qu'elles sont réglées par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire.

Il ressort en effet de ce qui est dit en B.7.3 et en B.7.4 que la médiation judiciaire et la médiation extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé sont des procédures 'dans lesquelles une juridiction est impliquée ou susceptible de l'être, que ce soit lors de l'engagement de cette procédure ou après la clôture de celle-ci'. Ainsi, eu égard à l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE, tel qu'il est interprété par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt cité plus haut, la différence de traitement critiquée dans le second moyen n'est pas raisonnablement justifiée.

B.11. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les instances judiciaires des États membres doivent, dans toute la mesure du possible, donner au droit national une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union européenne (CJCE, 13 novembre 1990, C-106/89, *Marleasing SA et La Comercial Internacional de Alimentación SA*, point 8; 26 septembre 2000, C-262/97, *Rijksdienst voor Pensioenen et R. Engelbrecht*, point 39).

Eu égard à cette jurisprudence et compte tenu du fait qu'une annulation du droit au libre choix d'un conseil dans des procédures d'arbitrage, instauré par l'article 2 de la loi du 9 avril 2017, ne donnerait pas immédiatement suite à l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 mai 2020, l'article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de la loi du 9 avril 2017, doit être interprété en ce que les termes 'procédure judiciaire', utilisés dans cette disposition, portent aussi sur les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé, telles qu'elles sont réglées par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire. Dans cette interprétation, le droit au libre choix d'un conseil est garanti lorsqu'il est procédé à de telles procédures de médiation.

B.12. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.11, le second moyen n'est pas fondé. »

18.4. Il est inhabituel de donner dans l'exposé des motifs une interprétation d'un article de loi qui, selon ce même exposé, est modifié de manière purement formelle. Il ressort de l'avis rendu par la Commission des Assurances le 23 octobre 2024 que cette façon de procéder a été choisie pour les raisons suivantes :

« 2. Plusieurs délégations ont présenté au sein de la Commission des propositions visant à spécifier la notion de 'procédure judiciaire' à l'article 156, 1°, de la WVLA.

Après d'amples discussions sur ces propositions, la Commission constate qu'aucune de celles-ci ne rend le texte plus clair, plus compréhensible et interprétable sans ambiguïté.

Il convient par ailleurs de relever que :

- une modification conforme à la décision de la Cour constitutionnelle, qui se limiterait à préciser que la notion de 'procédure judiciaire' porte aussi 'sur les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé, telles qu'elles sont réglées par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire', comporte le risque de ne pas passer une nouvelle fois le test de la Cour de justice.

- une énumération d'articles spécifiques risque d'être incomplète. Il convient en outre d'éviter de devoir adapter le texte de l'article 156, 1°, de la WVLA (ou d'oublier de l'adapter) s'il est question dans le futur de modifier la numérotation des articles du Code

judiciaire ou d'insérer de nouveaux types de médiation extrajudiciaire dans le Code judiciaire ou dans d'autres lois.

- un renvoi à des articles du droit belge exclut le libre choix de l'assuré en cas de médiation judiciaire et extrajudiciaire sur la base d'un droit étranger applicable.

3. Par conséquent, la Commission propose de ne pas spécifier la notion de 'procédure judiciaire' à l'article 156 de la WVLA, mais de clarifier cette notion de 'procédure judiciaire' dans l'exposé des motifs portant sur l'adaptation, telle que proposée plus haut, de la structure de l'article 156 de la WVLA par l'ajout d'un 3° (cf. infra, point II.C). »

18.5. Même si les préoccupations de la Commission des Assurances peuvent se comprendre, la solution proposée n'est pas souhaitable pour diverses raisons.

Tout d'abord, un exposé des motifs n'a pas force de loi. Pour interpréter la notion de « procédure judiciaire », le juge ne peut se limiter à renvoyer à l'interprétation donnée dans l'exposé des motifs et doit toujours motiver de manière expresse et indépendante le choix de cette interprétation déterminée, selon les techniques d'interprétation en vigueur et, le cas échéant, poser une question préjudicielle à ce sujet à la Cour constitutionnelle ou la Cour de justice de l'Union européenne.

Ensuite, une précision apportée à l'exposé des motifs d'une loi qui ne modifie que formellement l'article 156 de la loi du 4 avril 2014 et qui, pour le reste, apporte essentiellement des modifications au CDE et à diverses autres lois, est peu transparente.

Enfin, on pourrait s'interroger sur le champ d'application temporel de l'interprétation qui est donnée dans l'exposé des motifs à un article précédemment introduit par une autre loi. Il n'est par exemple pas précisé si cette interprétation devrait également s'appliquer aux contrats d'assurance protection juridique conclus avant la date d'entrée en vigueur de la loi à adopter, alors que l'article 156 de la loi du 4 avril 2014, tel qu'il a été précisé, reste matériellement inchangé.

18.6. Les auteurs de l'avant-projet visent manifestement à donner une interprétation de la notion de « procédure judiciaire » qui se rapproche autant que possible de celle donnée par la Cour de justice de l'Union européenne, et cherchent à éviter que, pour les hypothèses qui ne relèvent pas de l'interprétation donnée par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 138/2020, de l'article 156 de la loi du 4 avril 2014, il faille se reporter à la technique de l'interprétation conforme à la directive ou poser de nouvelles questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle.

En l'espèce, on atteindra mieux cet objectif par la voie d'une disposition législative interprétative au sens de l'article 84 de la Constitution. Une telle disposition pourrait dès lors être rédigée comme suit :

« La notion de 'procédure judiciaire' visée à l'article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances est interprétée en ce sens qu'elle vise : 'les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé, les négociations collaboratives, et la procédure de conciliation telle que réglée aux articles 731 à 734 du Code judiciaire, et toute autre procédure dans laquelle une juridiction est impliquée ou susceptible de l'être, que ce soit lors de l'engagement de cette procédure ou après la clôture de celle-ci'. »

Par souci d'accessibilité à l'interprétation qui est donnée à la notion de « procédure judiciaire », il vaudrait mieux intégrer cette disposition interprétative dans un avant-projet de loi distinct.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wouter PAS