RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.158/1
van 30 september 2025

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 juni 2021 inzake het centraal register van economische knipperlichten met het oog op de opsporing van ondernemingen in financiële moeilijkheden’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 78.158/1
du 30 septembre 2025

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 13 juin 2021 relatif au registre central des clignotants économiques permettant la détection des entreprises en difficultés financières’

#LW-CAKZOCAFI-HIBFIXV#

Op 29 augustus 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 juni 2021 inzake het centraal register van economische knipperlichten met het oog op de opsporing van ondernemingen in financiële moeilijkheden'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 september 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 september 2025.

*

Le 29 août 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 13 juin 2021 relatif au registre central des clignotants économiques permettant la détection des entreprises en difficultés financières'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 septembre 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 septembre 2025.

*

‡LW-CAKZOCAFI-HIBFIXV‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 juni 2021 'inzake het centraal register van economische knipperlichten met het oog op de opsporing van ondernemingen in financiële moeilijkheden'. De ontworpen wijzigingen beogen uitvoering te geven aan sommige bepalingen van de wet van 7 juni 2023,[1] met name de bepalingen die wijzigingen hebben aangebracht aan de bepalingen van Hoofdstuk 1 van titel 2 van Boek XX van het Wetboek van economisch recht, in het bijzonder de bepalingen die het centraal register van economische knipperlichten met het oog op de opsporing van ondernemingen in financiële moeilijkheden (hierna: centraal register) hebben omgevormd tot een instrument voor de schuldenaar om zelf preventief zijn financiële toestand te beoordelen.

2.2. Daartoe preciseert artikel 1 van het ontwerp de doelstelling van het centraal register, bepaalt artikel 4 dat ook de schuldenaars rechtstreeks toegang hebben tot het centraal register en past artikel 5 de maatregelen om de vertrouwelijkheid en veiligheid van de verwerkte persoonsgegevens in het kader van het centraal register te waarborgen, aan in het licht van de toegang van de schuldenaar.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om nog enkele andere bepalingen in overeenstemming te brengen met door de wet van 7 juni 2023 gewijzigde bepalingen van boek XX van het Wetboek van economisch recht. Het betreft met name artikel 2, dat de bepaling opheft inzake de verwerkingsverantwoordelijke voor de persoonsgegevens in het centraal register en artikel 3, dat de lijst van indicatoren en gegevens verduidelijkt die in het centraal register worden verzameld.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Voor het ontwerp wordt, zoals blijkt uit de aanhef, rechtsgrond gezocht in artikel 1390*septies* van het Gerechtelijk Wetboek , de artikelen "XX.21 tot en met XX.24", XX.25, XX.26 en XX.29/1 van het Wetboek van economisch recht, en in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met een of meer van de hierboven vermelde artikelen.

[1] Wet van 7 juni 2023 'tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 en houdende diverse bepalingen inzake insolvabiliteit' (hierna Herstructureringsrichtlijn).

‡LW-CAKZOCAFI-HIBFIXV‡

3.2. De artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang respectievelijk met de artikelen XX.21, § 1, XX.25 en XX.29/1, § 1, met artikel XX.21, § 2, en met de artikelen XX.21, XX.21/1, XX.22/1 en XX.23 van het Wetboek van economisch recht.

Voor de artikelen 4 en 5 kan rechtsgrond worden gevonden in respectievelijk artikel XX.21/1, § 2, en artikel XX.21, § 1, van het Wetboek van economisch recht.

3.3. Zoals hierna blijkt, bieden de overige in de aanhef vermelde wettelijke bepalingen echter geen rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 1390*septies* van het Gerechtelijk Wetboek heeft betrekking op het verzenden van berichten naar en van het bestand van berichten en verleent de Koning de machtiging om nadere regels te bepalen voor het toezenden van gestructureerde informatie in het kader van een beslag door het bestand van berichten aan de griffie van de ondernemingsrechtbank. Geen enkele bepaling van het ontwerp regelt deze aangelegenheid.[2]

Artikel XX.24 van het Wetboek van economisch recht is opgeheven[3] en kan dus geen rechtsgrond meer bieden voor het voorliggend ontwerp.

Artikel XX.25 van het Wetboek van economisch recht heeft betrekking op de bevoegdheden en werking van de kamers voor ondernemingen in moeilijkheden, een aangelegenheid die door het ontwerp niet nader wordt geregeld.

Artikel XX.26 van het Wetboek van economisch recht regelt het recht van de procureur des Konings en de schuldenaar om mededeling van bepaalde gegevens te krijgen. De bepalingen van het ontwerp hebben evenwel betrekking op de organisatie en toegang tot het centraal register van economische knipperlichten en niet op het nader regelen van de mededeling van gegevens.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

De aanhef

4.1. Gelet op wat hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond, dient het tweede lid van de aanhef te worden geschrapt.

4.2. Het derde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient eveneens te worden aangepast aan wat hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond. Bovendien kan in dit geval niet worden gewerkt met een algemene opsomming van rechtsgronden, zoals "de artikelen XX.21 tot en met XX.24," omdat niet alle bepalingen in de opsomming op hetzelfde moment zijn ingevoegd,

[2] Voor zover het ontworpen artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 13 juni 2021 (artikel 3) verwijst naar artikel XX.22/1, van het Wetboek economisch recht waarin uitdrukkelijk naar de mededelingen overeenkomstig artikel 1390*septies* van het Gerechtelijk Wetboek wordt verwezen, volstaat artikel 108 van de Grondwet gelezen in samenhang met artikel XX.22/1 van het Wetboek van economisch recht als rechtsgrond voor die bepaling.

[3] Zie artikel 29 *juncto* artikel 273 van de wet van 7 juni 2023 (opheffing sinds 1 september 2023).

‡LW-CAKZOCAFI-HIBFIXV‡

gewijzigd of vervangen en derhalve de nog van kracht zijnde wijzigingen niet correct zijn weergegeven. Bovendien kan de opsomming verwarring veroorzaken, omdat de indruk wordt gewekt dat ook het opgeheven artikel XX.22 als rechtsgrond wordt ingeroepen. De bepalingen die rechtsgrond vormen, dienen dus afzonderlijk te worden vermeld. Bijgevolg redigere men het desbetreffende lid van de aanhef als volgt:

> "Gelet op het Wetboek van economisch recht, artikel XX.21, ingevoegd bij de wet van 11 augustus 2017 en vervangen bij de wet van 7 juni 2023, artikel XX.21/1, ingevoegd bij de wet van 7 juni 2023, artikel XX.22/1, ingevoegd bij de wet van 7 juni 2023, artikel XX.23, ingevoegd bij de wet van 11 augustus 2017 en gewijzigd bij de wetten van 15 april 2018 en 7 juni 2023, en artikel XX.29/1, ingevoegd bij de wet van 7 juni 2023;"

5.1. In het huidige vijfde lid van de aanhef, dat het vierde wordt, dient de correcte datum van het advies van de inspectie van financiën te worden vermeld, zijnde 27 juni 2025.

5.2. In het huidige zevende lid van de aanhef, dat het zesde wordt, dient de correcte datum van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit te worden vermeld, zijnde 13 augustus 2025.

Artikel 4

6. In de inleidende zin van artikel 4 dienen de woorden "met een lid" te worden geschrapt. Artikel 5 van het besluit van 13 juni 2021, wordt immers niet aangevuld met een lid, maar het enige lid van artikel 5 wordt aangevuld met een nieuw streepje in de opsomming.

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 5, vierde streepje, schrijve men "voor" (niet: "aan") de schuldenaar.[4]

Artikel 5

8. In de Nederlandse tekst van artikel 5, 1°, van het ontwerp schrijve men "kamers voor ondernemingen in moeilijkheden" in plaats van "kamers van ondernemingen in moeilijkheden".[5]

*

[4] Het gewijzigde artikel 5 van het koninklijk besluit van 13 juni 2021 begint immers met de zin "Het centraal register van economische knipperlichten is rechtstreeks toegankelijk: (…)".

[5] Zie artikel XX.2, 1°, en artikel XX.25 van het Wetboek van economisch recht en artikel 84, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

‡LW-CAKZOCAFI-HIBFIXV‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 13 juin 2021 'relatif au registre central des clignotants économiques permettant la détection des entreprises en difficultés financières'. Les modifications en projet visent à pourvoir à l'exécution de certaines dispositions de la loi du 7 juin 2023 [1], à savoir les dispositions ayant apporté des modifications aux dispositions du chapitre 1er du titre 2 du Livre XX du Code de droit économique, en particulier les dispositions qui ont transformé le registre central des clignotants économiques permettant la détection des entreprises en difficultés financières (ci-après : le registre central) en un instrument permettant au débiteur d'évaluer lui-même préventivement sa situation financière.

2.2. À cette fin, l'article 1er du projet précise l'objectif du registre central, l'article 4 dispose que les débiteurs aussi ont un accès direct au registre central et l'article 5 adapte les mesures visant à garantir la confidentialité et la sécurité des données à caractère personnel traitées dans le cadre du registre central, à la lumière de l'accès du débiteur.

L'occasion est mise à profit pour mettre encore quelques autres dispositions en conformité avec les dispositions du livre XX du Code de droit économique modifiées par la loi du 7 juin 2023. Il s'agit en l'occurrence de l'article 2, qui abroge la disposition relative au responsable du traitement pour les données à caractère personnel dans le registre central, et de l'article 3, qui précise la liste des indicateurs et des données recueillies dans le registre central.

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. Ainsi qu'il ressort du préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 1390*septies* du Code judiciaire, dans les articles « XX.21 à XX.24 », XX.25, XX.26 et XX.29/1 du Code de droit économique ainsi que dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec un ou plusieurs des articles précités.

3.2. Les articles 1er, 2 et 3 du projet trouvent un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné respectivement avec les articles XX.21, § 1er, XX.25 et XX.29/1, § 1er, avec l'article XX.21, § 2, et avec les articles XX.21, XX.21/1, XX.22/1 et XX.23 du Code de droit économique.

[1] Loi du 7 juin 2023 'transposant la directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 et portant des dispositions diverses en matière d'insolvabilité' (ci-après : la directive Restructuration).

‡LW-CAKZOCAFI-HIBFIXV‡

Pour les articles 4 et 5, le fondement juridique peut être trouvé respectivement dans l'article XX.21/1, § 2, et dans l'article XX.21, § 1er, du Code de droit économique.

3.3. Ainsi qu'il apparaîtra ci-après, les autres dispositions légales mentionnées dans le préambule ne procurent toutefois pas de fondement juridique au projet.

L'article 1390*septies* du Code judiciaire concerne l'envoi d'avis au fichier des avis et par celui-ci, et habilite le Roi à définir les modalités de l'envoi, par le fichier des avis au greffe du tribunal de l'entreprise, d'informations structurées dans le cadre d'une saisie. Aucune disposition de ce projet ne règle cette matière [2].

L'article XX.24 du Code de droit économique a été abrogé [3] et ne peut donc plus procurer de fondement juridique au projet à l'examen.

L'article XX.25 du Code de droit économique concerne les compétences et le fonctionnement des chambres des entreprises en difficulté, une matière qui n'est pas réglée plus avant par le projet.

L'article XX.26 du Code de droit économique règle le droit du procureur du Roi et du débiteur d'obtenir communication de certaines données. Les dispositions du projet portent cependant sur l'organisation et l'accès au registre central des clignotants économiques et non sur les modalités de communication des données.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4.1. Compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique, le deuxième alinéa du préambule doit être supprimé.

4.2. Le troisième alinéa actuel du préambule, qui devient le deuxième alinéa, doit également être adapté au regard des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique. Par ailleurs, on ne peut en l'espèce utiliser une énumération générale des dispositions procurant un fondement juridique, comme « les articles XX.21 à XX.24 », au motif que toutes les dispositions de l'énumération n'ont pas été insérées, modifiées ou remplacées au même moment et que les modifications encore en vigueur ne sont par conséquent pas indiquées correctement. En outre, l'énumération peut être source de confusion, en ce qu'elle donne l'impression que l'article XX.22, abrogé, est invoqué à titre de fondement juridique. Il y a donc lieu de mentionner séparément les dispositions procurant un fondement juridique. On rédigera dès lors l'alinéa en question du préambule comme suit :

[2] Dans la mesure où l'article 4, § 1er, en projet, de l'arrêté royal du 13 juin 2021 (article 3) renvoie à l'article XX.22/1 du Code de droit économique, où il est fait explicitement référence aux communications conformément à l'article 1390*septies* du Code judiciaire, l'article 108, combiné à l'article XX.22/1 du Code de droit économique, suffit à procurer un fondement juridique à cette disposition.

[3] Voir l'article 29 combiné avec l'article 273 de la loi du 7 juin 2023 (abrogation depuis le 1er septembre 2023).

#LW-CAKZOCAFI-HIBFIXV#

« Vu le Code de droit économique, l'article XX.21, inséré par la loi du 11 août 2017 et remplacé par la loi du 7 juin 2023, l'article XX.21/1, inséré par la loi du 7 juin 2023, l'article XX.22/1, inséré par la loi du 7 juin 2023, l'article XX.23, inséré par la loi du 11 août 2017 et modifié par les lois des 15 avril 2018 et 7 juin 2023, et l'article XX.29/1, inséré par la loi du 7 juin 2023 ; ».

5.1. Dans l'actuel cinquième alinéa du préambule, qui devient le quatrième alinéa, on mentionnera la date correcte de l'avis de l'inspecteur des Finances, à savoir le 27 juin 2025.

5.2. Dans l'actuel septième alinéa du préambule, qui devient le sixième alinéa, on fera mention de la date correcte de l'avis de l'Autorité de protection des données, à savoir le 13 août 2025.

Article 4

6. Dans la phrase liminaire de l'article 4, il convient de supprimer les mots « par un alinéa ». En effet, l'article 5 de l'arrêté du 13 juin 2021 n'est pas complété par un alinéa, mais son alinéa unique est complété par un nouveau tiret dans l'énumération.

7. Dans le texte néerlandais de l'article 5, quatrième tiret, en projet, on écrira « voor de schuldenaar » (et non : « aan ») [4].

Article 5

8. Dans le texte néerlandais de l'article 5, 1°, du projet, on écrira « kamers voor ondernemingen in moeilijkheden » au lieu de « kamers van ondernemingen in moeilijkheden » [5].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

[4] En effet, l'article 5 modifié de l'arrêté royal du 13 juin 2021 commence par la phrase : « Het centraal register van economische knipperlichten is rechtstreeks toegankelijk: [...] ».

[5] Voir l'article XX.2, 1°, et l'article XX.25 du Code de droit économique et l'article 84, alinéa 3, du Code judiciaire.

‡LW-CAKZOCAFI-HIBFIXV‡