



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.296/2
du 26 mai 2026

advies 79.296/2
van 26 mei 2026

sur

over

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

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

Le 28 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie nationale et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 mai 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Timo TALLGREN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mai 2026.

*

Op 28 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën en Pensioenen, belast met de Nationale Loterij en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 26 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Timo TALLGREN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2026.

*

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

Même si, depuis la modification des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' par la loi du 2 avril 2003, le non-accomplissement des formalités préalables ne peut plus conduire à l'irrecevabilité des demandes d'avis, il n'en reste pas moins qu'en principe la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative du projet et après que l'organe compétent pour l'établir a eu la possibilité de l'adapter éventuellement à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités. Il serait ainsi évité que le Conseil d'État donne son avis sur un projet de texte non définitif et il serait garanti que l'avis soit rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause ¹.

Cette observation s'applique *a fortiori* pour l'avis de l'Autorité de protection des données lorsqu'il s'agit de projets qui, comme celui à l'examen, concernent par excellence le traitement de données à caractère personnel, l'obligation consultative ayant précisément pour objectif de vérifier si le régime en projet est bien conforme aux exigences juridiques imposées en matière de traitement de données à caractère personnel ².

Ainsi que l'a confirmé le délégué, l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé postérieurement à la saisine du Conseil d'État ³.

Or, le projet a pour objet d'organiser la collecte et le traitement de données à caractère personnel dans le cadre du registre UBO. La prise en compte du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' est donc au cœur de l'examen du projet.

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

² Avis 72.346/2 donné le 9 novembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 8 février 2023 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO'.

³ L'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité le 28 avril 2026 et l'avis de la section de législation du Conseil d'État a été sollicité le 27 avril 2026.

La méthode consistant à saisir l'Autorité de protection des données postérieurement à la section de législation du Conseil d'État est donc, surtout en l'espèce, particulièrement critiquable⁴.

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

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, les mots « inséré par la loi du 8 février 2023 » seront remplacés par les mots « remplacé par la loi du 8 février 2023 ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le rapport au Roi indique que l'abrogation en projet de l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 juillet 2018 'relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO' poursuit un objectif de simplification administrative, en réduisant la charge administrative des entités assujetties et en leur offrant la possibilité de remplir leurs obligations de vigilance de manière plus simple et efficace.

À la question de savoir en quoi la tâche des entités assujetties était simplifiée par l'accès projeté aux documents visés aux articles 3, § 1^{er}, 16^o, § 2, 13^o, et 4, § 1^{er}, 12^o, de l'arrêté royal du 30 juillet 2018, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le projet simplifie et rend plus efficace la tâche des entités assujetties en leur permettant de satisfaire plus facilement à leurs obligations de vigilance prévues par la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces.

En pratique, celles-ci doivent souvent demander à plusieurs reprises les mêmes documents à leurs clients, alors que ces informations sont déjà disponibles dans les bases de données existantes. Grâce au dispositif proposé, elles pourront accéder directement à ces documents sans devoir attendre leur transmission à chaque nouvelle demande. Elles auront également un accès immédiat aux versions mises à jour sans devoir patienter pour une transmission manuelle par le client. Par ailleurs, comme les documents du registre UBO sont déjà digitalisés, contrairement à certaines pratiques encore basées sur

⁴ Voir, en ce sens, notamment l'avis 78.288/2 donné le 30 octobre 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 décembre 2025 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO'.

le papier, les processus sont accélérés et les risques liés à la gestion de documents physiques sont réduits.

Enfin, cet accès permettra aux entités assujetties de comparer plus facilement les informations dont elles disposent avec celles du registre UBO et, le cas échéant, de signaler rapidement toute divergence à l'Administration générale de la Trésorerie, conformément à l'article 74/1, § 1 de la loi du 18 septembre 2017 ».

Cette explication sera utilement reproduite dans le rapport au Roi.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

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

Die opmerking geldt *a fortiori* voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, wanneer het ontwerpen betreft die, zoals het voorliggende ontwerp, bij uitstek betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens; de adviesverplichting strekt er immers net toe na te gaan of de ontworpen regeling wel in overeenstemming is met de juridische vereisten die worden opgelegd in verband met de verwerking van persoonsgegevens.²

Zoals de gemachtigde bevestigd heeft, is het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit aangevraagd nadat de Raad van State om advies is verzocht.³

De bedoeling van het ontwerp is echter te regelen hoe persoonsgegevens in het kader van het UBO-register worden verzameld en verwerkt. Centraal in het onderzoek van het ontwerp staat dan ook verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

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

² Advies 72.346/2 van 9 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 februari 2023 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’.

³ De Gegevensbeschermingsautoriteit werd op 28 april 2026 om advies gevraagd en de afdeling Wetgeving van Raad van State op 27 april 2026.

De werkwijze waarbij men het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit vraagt nadat dat van de afdeling Wetgeving van de Raad van State gevraagd werd, is dus, vooral *in casu*, bijzonder laakbaar.⁴

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

In het eerste lid moeten de woorden “ingevoegd bij de wet van 8 februari 2023” vervangen worden door de woorden “vervangen bij de wet van 8 februari 2023”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In het verslag aan de Koning wordt gesteld dat de ontworpen opheffing van artikel 8, paragraaf 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 ‘betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’ een administratieve vereenvoudiging beoogt door een vermindering van de administratieve lasten van de onderworpen entiteiten en door hen de mogelijkheid te bieden om op eenvoudigere en efficiëntere wijze te voldoen aan hun waakzaamheidsverplichtingen.

Op de vraag in welk opzicht de taak van de onderworpen entiteiten vereenvoudigd wordt door de toegang die het ontwerp verleent tot de documenten bedoeld in de artikelen 3, § 1, 16°, § 2, 13°, en 4, § 1, 12°, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Le projet simplifie et rend plus efficace la tâche des entités assujetties en leur permettant de satisfaire plus facilement à leurs obligations de vigilance prévues par la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l’utilisation des espèces.

En pratique, celles-ci doivent souvent demander à plusieurs reprises les mêmes documents à leurs clients, alors que ces informations sont déjà disponibles dans les bases de données existantes. Grâce au dispositif proposé, elles pourront accéder directement à ces documents sans devoir attendre leur transmission à chaque nouvelle demande. Elles auront également un accès immédiat aux versions mises à jour sans devoir patienter pour une transmission manuelle par le client. Par ailleurs, comme les documents du registre UBO

⁴ Zie in die zin onder meer advies 78.288/2 van 30 oktober 2025 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 11 december 2025 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’.

sont déjà digitalisés, contrairement à certaines pratiques encore basées sur le papier, les processus sont accélérés et les risques liés à la gestion de documents physiques sont réduits.

Enfin, cet accès permettra aux entités assujetties de comparer plus facilement les informations dont elles disposent avec celles du registre UBO et, le cas échéant, de signaler rapidement toute divergence à l'Administration générale de la Trésorerie, conformément à l'article 74/1, § 1 de la loi du 18 septembre 2017.”

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

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX