



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 80.019/2
du 28 septembre 2026

advies 80.019/2
van 28 september 2026

sur

over

un projet d'arrêté royal 'visant
à transposer l'article 2 de la
directive (UE) 2023/2864 du
Parlement européen et du
Conseil du 13 décembre 2023
modifiant certaines directives
en ce qui concerne
l'établissement et le
fonctionnement du point
d'accès unique européen'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot omzetting
van artikel 2 van
Richtlijn (EU) 2023/2864 van
het Europees Parlement en de
Raad van 13 december 2023
tot wijziging van bepaalde
richtlijnen wat betreft de
oprichting en het functioneren
van het Europees centraal
toegangspunt'

Le 2 septembre 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 'visant à transposer l'article 2 de la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 28 septembre 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, 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 28 septembre 2026.

*

Op 2 september 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 omzetting van artikel 2 van Richtlijn (EU) 2023/2864 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 tot wijziging van bepaalde richtlijnen wat betreft de oprichting en het functioneren van het Europees centraal toegangspunt'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 28 september 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Dimitri YERNAULT staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, 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 28 september 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

1. L'avis de l'Autorité des services et marchés financiers (ci-après : la « FSMA ») sur le projet date du 16 septembre 2025.

La section de législation constate qu'il est antérieur de plusieurs mois à l'adoption de l'article 9/1 de la loi du 1^{er} avril 2007 'relative aux offres publiques d'acquisition' ¹.

Or, cet article 9/1 de la loi du 1^{er} avril 2007 constitue le fondement juridique du projet.

Les circonstances de droit qui existaient au moment où la formalité a été accomplie ont dès lors évolué d'une manière telle qu'il doit être considéré que l'avis de la FSMA doit être à nouveau sollicité. L'auteur du projet y veillera par conséquent.

2. La déléguée a confirmé que le projet n'a pas été soumis pour avis à l'Autorité de protection des données.

Interrogée à cet égard, la déléguée a répondu :

« Les informations dont il est question dans le projet d'arrêté royal sont des informations relatives à des offres publiques d'acquisition, qui ne concernent pas des données personnelles.

Il s'agit d'une transposition littérale de l'article 2 de la directive (UE) 2023/2864, dans le cadre de laquelle le législateur belge ne dispose d'aucune marge de manœuvre. ESAP est en effet un dispositif de publication centralisé de l'information financière mis en place au niveau européen, par les autorités de supervision financière européennes. La nature centralisée et particulièrement technique de ce système enlève par définition toute compétence discrétionnaire aux Etats membres. Par ailleurs, les éléments du dispositif sont précisés dans le règlement 2023/2859, qui est directement applicable.

Le projet de directive a été soumis à l'avis du Centre européen de protection des données ».

¹ L'article 9/1 a été inséré par l'article 37 de la loi du 22 juillet 2026 'visant à assurer la transposition de la directive (UE) 2024/1619 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance, la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen, la directive (UE) 2024/2994 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 modifiant les directives 2009/65/CE, 2013/36/UE et (UE) 2019/2034 en ce qui concerne le traitement du risque de concentration découlant d'expositions sur des contreparties centrales et du risque de contrepartie des transactions sur instruments dérivés faisant l'objet d'une compensation centrale, et portant dispositions diverses'.

Il ressort néanmoins du dispositif de l'article 2 que les décisions visées aux articles 57/3 et 57/4 en projet de l'arrêté royal du 27 avril 2007 'relatif aux offres publiques d'acquisition' et transmises à l'autorité de régulation et de surveillance des marchés financiers de l'Union européenne (ESMA) sont susceptibles de contenir des données à caractère personnel, puisque les métadonnées accompagnant ces décisions doivent mentionner, le cas échéant, que les informations contiennent des données à caractère personnel.

La section de législation a déjà eu l'occasion de rappeler que la circonstance qu'un projet d'arrêté royal se limite à transposer fidèlement une directive européenne n'est pas de nature à permettre de se soustraire à l'obligation de consultation de l'Autorité de protection des données ².

Il n'apparaît en effet pas que 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 (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD ») confère la moindre latitude quant à l'opportunité de soumettre ou non une mesure législative ou réglementaire à l'autorité de contrôle. Il suffit que cette mesure porte sur un traitement de données tel que défini à l'article 2, paragraphe 1, du RGPD pour que l'obligation de consulter l'Autorité de protection des données s'applique.

Dans la mesure où l'article 2 se rapporte dès lors à un traitement de données à caractère personnel, l'avis de cette autorité doit donc être recueilli et un nouvel alinéa sera consacré, dans le préambule, au visa de cet avis.

3. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau 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 PROJET

DISPOSITIF

Article 2

Articles 57/3 et 57/4 en projet

L'article 57/3, § 1^{er}, alinéa 2, en projet prévoit que la FSMA établit les modalités de transmission par voie électronique des décisions visées à l'article 49, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 2007, ainsi que du communiqué prévu à l'article 8, du prospectus et du mémoire en réponse.

² Avis 77.312/2 donné le 14 janvier 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 mars 2025 'visant à transposer l'article 3 de la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen'.

Dans son avis 78.594/2 donné sur une disposition similaire, la section de législation avait observé ce qui suit :

« À l'article 11, § 2, en projet, il est prévu que les modalités de transmission des informations visées au paragraphe 1^{er} sont établies par la FSMA. À la question de savoir si ces modalités seront définies en vertu d'un règlement pris en application de l'article 64 de la loi du 2 août 2002, la déléguée a répondu :

‘Les modalités de transmission des informations visées à l'article 11, § 2 en projet concernent des questions d'ordre purement pratique et technique. Il s'agira par exemple de la détermination des outils et formats informatiques et de la plateforme au moyen de laquelle les informations concernées seront transmises à la FSMA. On précise également sur ce point que les modalités de fonctionnement du dispositif ESAP sont fixées par des règlements européens directement applicables et une directive d'harmonisation maximale. Le législateur national - et a fortiori les autorités compétentes nationales - ne disposent donc d'aucune marge de manœuvre en la matière. Il ne paraît donc ni nécessaire ni opportun de formaliser ces modalités dans un règlement de la FSMA’.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est néanmoins attirée sur le fait que, s'il souhaite imposer de manière unilatérale l'utilisation d'un outil ou d'un format informatiques, il sera nécessaire que cette obligation soit reproduite dans un dispositif juridiquement contraignant, par exemple dans un règlement pris en application de l'article 64 de la loi du 2 août 2002 qui doit être approuvé par le Roi.

Le dispositif sera revu à la lumière de cette observation, laquelle vaut également pour l'ensemble de l'avant-projet où il est fait état de la délégation à la FSMA pour établir les modalités de transmission d'informations par voie électronique (voir notamment les articles 40, 51 et 57) »³.

La même observation peut être réitérée quant au pouvoir donné à la FSMA pour établir les modalités de transmission d'informations par voie électronique.

Le dispositif sera revu à la lumière de cette observation.

*

³ Avis 78.594/2 donné le 4 février 2026 sur un avant-projet devenu la loi du 22 juillet 2026, *Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1489/001, pp. 373-431, observation particulière formulée sous l'article 28.

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

1. Het advies van de Autoriteit voor financiële diensten en markten (hierna: de “FSMA”) over het ontwerp dateert van 16 september 2025.

De afdeling Wetgeving stelt vast dat het advies enkele maanden voordat artikel 9/1 van de wet van 1 april 2007 ‘op de openbare overnamebiedingen’ aangenomen is, gegeven is.¹

Dat artikel 9/1 van de wet van 1 april 2007 vormt echter de rechtsgrond van het ontwerp.

De juridische omstandigheden ten tijde van het vervullen van het vormvereiste zijn sedertdien zodanig geëvolueerd dat geoordeeld moet worden dat het advies van de FSMA opnieuw moet worden ingewonnen. De steller van het ontwerp moet daar bijgevolg op toezien.

2. De gemachtigde heeft bevestigd dat het ontwerp niet voor advies is voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

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

“Les informations dont il est question dans le projet d’arrêté royal sont des informations relatives à des offres publiques d’acquisition, qui ne concernent pas des données personnelles.

Il s’agit d’une transposition littérale de l’article 2 de la directive (UE) 2023/2864, dans le cadre de laquelle le législateur belge ne dispose d’aucune marge de manœuvre. ESAP est en effet un dispositif de publication centralisé de l’information financière mis en place au niveau européen, par les autorités de supervision financière européennes. La nature centralisée et particulièrement technique de ce système enlève par définition toute compétence discrétionnaire aux Etats membres. Par ailleurs, les éléments du dispositif sont précisés dans le règlement 2023/2859, qui est directement applicable.

Le projet de directive a été soumis à l’avis du Centre européen de protection des données.”

¹ Artikel 9/1 is ingevoegd bij artikel 37 van de wet van 22 juli 2026 ‘tot omzetting van Richtlijn (EU) 2024/1619 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU wat betreft toezichtsbevoegdheden, sancties, bijkantoren uit derde landen en ecologische, sociale en governance-risico’s, Richtlijn (EU) 2023/2864 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 tot wijziging van bepaalde richtlijnen wat betreft de oprichting en het functioneren van het Europees centraal toegangspunt, Richtlijn (EU) 2024/2994 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot wijziging van de Richtlijnen 2009/65/EG, 2013/36/EU en (EU) 2019/2034 wat betreft de behandeling van het concentratierisico dat voortvloeit uit blootstellingen aan centrale tegenpartijen en het risico van tegenpartijen bij centraal geclarede derivatentransacties, en houdende diverse bepalingen’.

Uit het dispositief van artikel 2 blijkt evenwel dat de beslissingen bedoeld in de ontworpen artikelen 57/3 en 57/4 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘op de openbare overnamebiedingen’ die overgemaakt worden aan de European Securities and Markets Authority van de Europese Unie (ESMA), persoonsgegevens kunnen bevatten, aangezien in de metadata van die beslissingen in voorkomend geval vermeld moet worden dat de informatie persoonsgegevens bevat.

De afdeling Wetgeving heeft er reeds op gewezen dat het feit dat een ontwerp van koninklijk besluit zich ertoe beperkt een Europese richtlijn getrouw om te zetten, niet betekent dat het niet om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden voorgelegd.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 (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: “de AVG”) lijkt immers niet de minste ruimte te laten om te beoordelen of een wetgevingsmaatregel of een regelgevingsmaatregel al dan niet aan de toezichthoudende autoriteit hoort te worden voorgelegd. Het volstaat dat die maatregel betrekking heeft op een verwerking van gegevens zoals bepaald in artikel 2, lid 1, van de AVG, opdat de Gegevensbeschermingsautoriteit geconsulteerd dient te worden.

In zoverre artikel 2 dus betrekking heeft op een verwerking van persoonsgegevens, moet het advies van die Gegevensbeschermingsautoriteit dan ook worden ingewonnen. In de aanhef moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin naar dat advies wordt verwezen.

3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet louter de vorm betreffen en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, 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

DISPOSITIEF

Artikel 2

Ontworpen artikelen 57/3 en 57/4

Het ontworpen artikel 57/3, § 1, tweede lid, bepaalt dat de FSMA de nadere regels vastlegt voor het elektronisch overmaken van de beslissingen bedoeld in artikel 49, eerste lid, van

² Advies 77.312/2 van 14 januari 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 29 maart 2025 ‘tot omzetting van artikel 3 van Richtlijn (EU) 2023/2864 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 tot wijziging van bepaalde richtlijnen wat betreft de oprichting en het functioneren van het Europees centraal toegangspunt’.

de wet van 1 april 2007, alsook van de in artikel 8 bedoelde mededeling, het prospectus en de memorie van antwoord.

In haar advies 78.594/2 over een soortgelijke bepaling heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“Het ontworpen artikel 11, § 2, bepaalt dat de FSMA de regels vaststelt voor het overmaken van de informatie bedoeld in paragraaf 1. Op de vraag of die regels zullen worden bepaald krachtens een reglement dat vastgesteld wordt met toepassing van artikel 64 van de wet van 2 augustus 2002, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

‘Les modalités de transmission des informations visées à l’article 11, § 2 en projet concernent des questions d’ordre purement pratique et technique. Il s’agira par exemple de la détermination des outils et formats informatiques et de la plateforme au moyen de laquelle les informations concernées seront transmises à la FSMA. On précise également sur ce point que les modalités de fonctionnement du dispositif ESAP sont fixées par des règlements européens directement applicables et une directive d’harmonisation maximale. Le législateur national - et a fortiori les autorités compétentes nationales - ne disposent donc d’aucune marge de manœuvre en la matière. Il ne paraît donc ni nécessaire ni opportun de formaliser ces modalités dans un règlement de la FSMA.’

De steller van het voorontwerp wordt er niettemin op gewezen dat, indien hij het gebruik van een informaticatool of formaat eenzijdig wil opleggen, die verplichting moet worden neergelegd in een juridisch bindende regeling, bijvoorbeeld in een reglement vastgesteld met toepassing van artikel 64 van de wet van 2 augustus 2002 dat door de Koning moet worden goedgekeurd.

Het dispositief moet herzien worden in het licht van deze opmerking, die voor het voorontwerp ook overal geldt waar sprake is van de delegatie die aan de FSMA verleend wordt om de regels vast te stellen voor het elektronisch overmaken van informatie (zie met name de artikelen 40, 51 en 57).”³

Dezelfde opmerking in verband met de bevoegdheid die aan de FSMA wordt gegeven om de nadere regels vast te leggen voor het elektronisch overmaken van informatie kan hier worden herhaald.

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

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

³ Advies 78.594/2 van 4 februari 2026 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 juli 2026, *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1489/1, 373-431, bijzondere opmerking over artikel 28.