



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.196/4
du 6 avril 2022

advies 71.196/4
van 6 april 2022

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relative à
l'accessibilité des terminaux
en libre-service interactifs des
transports urbains et
régionaux'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'betreffende de
toegankelijkheid van de
interactieve
zelfbedieningsterminals van
het stads- en streekvervoer'

Le 15 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à l'accessibilité des terminaux en libre-service interactifs des transports urbains et régionaux'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 avril 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 avril 2022.

*

Op 15 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de toegankelijkheid van de interactieve zelfbedieningsterminals van het stads- en streekvervoer'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 6 april 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 april 2022.

*

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

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679¹, combiné avec l'article 2 de la loi du 30 juillet 2018², prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence 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.

En l'espèce, la procédure de traitement des plaintes définie par les articles 10 à 13 de l'avant-projet, implique le traitement de données relatives aux personnes plaignantes ainsi que, le cas échéant, leur transfert à un autre service³.

Par conséquent, l'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas également des suites réservées au présent avis, ces modifications 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'.

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

¹ 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)'.

² Loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', *Moniteur Belge*, 5 septembre 2018.

³ Voir l'article 10, § 5, de l'avant-projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 ⁴,

« Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle ⁵.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ⁶.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les 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 ».

L'avant-projet sera complété à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'avant-projet d'ordonnance sera précédé d'un arrêté de présentation.

DISPOSITIF

Article 3

Le 8° définit la notion d'« autorité compétente » comme étant « l'autorité désignée conformément à l'article 14 ».

⁴ Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

⁵ Note de bas de page n° 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

⁶ Note de bas de page n° 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

L'avant-projet prévoit cependant la création de deux autorités distinctes, étant :

– d'une part, l'autorité chargée de traiter les plaintes et d'infliger les sanctions administratives, que l'article 9 charge le Gouvernement de désigner ;

– d'autre part, le « service de contrôle » que l'article 14 charge également le Gouvernement de désigner et dont il énumère les missions.

Dans l'ensemble du dispositif, les mots « l'autorité compétente » visent à de nombreuses reprises l'autorité désignée conformément à l'article 9, plutôt que celle désignée conformément à l'article 14 ⁷.

Le 8° sera revu afin d'éviter toute confusion dans l'identification de ces deux autorités distinctes.

Article 10

Le paragraphe 3, 4°, dispose que l'autorité déclare la plainte irrecevable « si les faits sont prescrits conformément au délai visé à l'article 12 ».

Le délai que l'article 12 fixe n'est toutefois pas un délai de prescription. Cet article dispose en effet :

« Le prestataire de service répond aux demandes d'informations de l'autorité compétente dans les trente jours ».

Sauf à choisir un autre délai, dont la durée serait, le cas échéant, justifiée dans le commentaire de l'article 10, il convient ici de se référer à l'article 17, § 5, qui fixe le délai de prescription pour l'infliction d'une amende administrative à trois ans à partir de la date de commission des faits.

Article 16

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots « alinéa 3 » seront omis. L'article 15, § 1^{er}, ne comprend en effet qu'un seul alinéa.

2. En attribuant une force probante particulière aux procès-verbaux dressés en cas d'infraction, l'article 16 fait exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et déroge, en conséquence, au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie en fonction de sa propre conviction la valeur probante d'un élément déterminé.

⁷ Voir notamment les articles 10, §§ 1^{er}, 2, 4, et 5, 11, alinéas 4, 5, et 6, 12, 16, alinéa 2, 17 §§ 2 et 4, 18, §§ 1^{er}, 2, et 3, et 19.

Il appartiendra au législateur de préciser dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles cette exception est justifiée.

Article 20

L'article 20 prévoit que la décision infligeant une amende administrative peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal de police, statuant selon la procédure civile et dont la décision n'est pas susceptible d'appel.

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises, et notamment dans l'avis n° 62.860/1⁸,

« 3.2. En principe, il appartient au législateur fédéral de définir la compétence des juridictions – comme celle de régler la procédure y afférente⁹. La Région de Bruxelles-Capitale peut empiéter sur ce domaine si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies. Il est requis à cette fin qu'une telle réglementation puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière pour laquelle l'autorité fédérale est compétente se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions concernées sur cette matière ne soit que marginale¹⁰.

3.3. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet d'accréditer que les modifications en projet répondent aux conditions d'application des compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 et à cet effet, de compléter l'exposé des motifs par une justification suffisamment détaillée ».

Cette observation vaut également pour l'article 20 de l'avant-projet examiné.

Article 22

Il n'est pas adéquat de faire entrer en vigueur l'ordonnance « le ... 2022 », dès lors que l'intention est qu'elle entre en vigueur le 28 juin 2025.

L'article 22 sera rédigé comme suit :

« La présente ordonnance entre en vigueur le 28 juin 2025 ».

*

⁸ Avis n° 62.860/1 donné le 21 février 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 14 juin 2018 'portant diverses modifications procédurales en matière d'emploi et d'économie', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n° A-665/1, pp. 14 à 19, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62860.pdf>.

⁹ *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Voir notamment C.C., 14 mai 2003, n° 58/2003, B.5.2 ; C.C., 1^{er} octobre 2003, n° 126/2003, B.5.2 ; C.C., 17 décembre 2003, n° 171/2003, B.3.2 ; C.C., 26 novembre 2003, n° 154/2003, B.2.4 ; C.C., 28 octobre 2004, n° 168/2004, B.4.2 ; C.C., 19 mars 2008, n° 59/2008, B.5.3 et C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3.

¹⁰ *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Voir notamment C.C. 14 mai 2003, n° 58/2003, B.5.3 ; C.C., 1^{er} octobre 2003, n° 126/2003, B.5.3 ; C.C., 26 novembre 2003, n° 154/2003, B.5.2 ; C.C., 17 décembre 2003, n° 171/2003, B.3.3 ; C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679,¹ *juncto* artikel 2 van de wet van 30 juli 2018,² voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval 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.

In casu impliceert de procedure voor klachtenbehandeling die in de artikelen 10 tot 13 van het voorontwerp wordt bepaald, dat persoonsgegevens betreffende de klager worden verwerkt en in voorkomend geval naar een andere dienst worden doorgestuurd.³

De steller van het voorontwerp moet er dus op toezien dat het bovenvermelde vormvereiste wordt nageleefd.

Indien het vervullen van dat vormvereiste nog aanleiding zou geven tot wijzigingen die niet louter vormelijk van aard zijn en die niet ook voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, zou over die wijzigingen nogmaals het advies van de afdeling Wetgeving moeten worden gevraagd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

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

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

² Wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, *Belgisch Staatsblad* 5 september 2018.

³ Zie artikel 10, § 5, van het voorontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 het volgende opgemerkt:⁴

“Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel⁵ dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁶

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de 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”.

Het voorontwerp moet worden aangevuld in het licht van deze opmerking.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

Het voorontwerp van ordonnantie moet worden voorafgegaan door een indieningsbesluit.

⁴ Advies 68.936/AV, op 7 april 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf>.

⁵ Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

⁶ Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

DISPOSITIEF

Artikel 3

In punt 8° wordt het begrip “bevoegde overheid” gedefinieerd als “de overeenkomstig artikel 14 aangewezen overheid”.

Het voorontwerp voorziet echter in de oprichting van twee onderscheiden overheden, namelijk:

- enerzijds de overheid die voor de behandeling van klachten en het opleggen van administratieve sancties verantwoordelijk is, en die de regering krachtens artikel 9 moet aanwijzen;
- anderzijds de “controledienst” die de regering krachtens artikel 14 eveneens moet aanwijzen, en waarvan de opdrachten in dat artikel worden opgesomd.

In zijn geheel beschouwd verwijst het dispositief met de woorden “bevoegde overheid” herhaaldelijk naar de overheid die overeenkomstig artikel 9 wordt aangewezen, eerder dan naar de overheid die overeenkomstig artikel 14 wordt aangewezen.⁷

Punt 8° moet worden herzien zodat ondubbelzinnig valt vast te stellen om welke van die twee aparte overheden het gaat.

Artikel 10

Paragraaf 3, 4°, stelt dat de overheid de klacht “ongegrond” verklaart “wanneer de feiten zijn verjaard overeenkomstig de termijn bedoeld in artikel 12”.

De in artikel 12 vastgestelde termijn is echter geen verjaringstermijn. Artikel 12 bepaalt namelijk het volgende:

“De dienstverlener beantwoordt de verzoeken om informatie van de bevoegde overheid binnen dertig dagen”.

Als er geen andere termijn wordt gekozen, waarvan de duur dan in voorkomend geval zou moeten worden verantwoord in de commentaar op artikel 10, dient men hier te verwijzen naar artikel 17, § 5, waarin de verjaringstermijn voor het opleggen van een administratieve boete wordt vastgelegd op drie jaar vanaf de datum waarop de feiten zijn gepleegd.

⁷ Zie met name de artikelen 10, §§1, 2, 4 en 5, 11, vierde, vijfde en zesde lid, 12, 16, tweede lid, 17, §§ 2 en 4, 18, §§ 1, 2 en 3, en 19.

Artikel 16

1. In het eerste lid moeten de woorden “lid 3” worden weggelaten. Artikel 15, § 1, bevat namelijk maar een enkel lid.

2. Doordat artikel 16 een bijzondere bewijskracht verleent aan de in geval van overtreding opgestelde processen-verbaal, wordt hier een uitzondering gemaakt op de algemene regel naar luid waarvan een proces-verbaal als loutere inlichting geldt, en wordt bijgevolg afgeweken van de vrije bewijslevering in strafzaken waarbij de rechter naar eigen overtuiging de bewijswaarde van een bepaald element beoordeelt.

De wetgever dient die uitzondering nader te rechtvaardigen in de memorie van toelichting.

Artikel 20

Artikel 20 bepaalt dat tegen de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen een beroep kan worden ingesteld bij de politierechtbank. Deze doet dan uitspraak volgens de burgerlijke procedure, en tegen haar beslissing is geen beroep mogelijk.

De afdeling Wetgeving heeft al herhaaldelijk en onder meer ook in advies 62.860/1,⁸ op het volgende gewezen:

“3.2. Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges behoort – zoals het regelen van de rechtspleging ervoor – in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever.⁹ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan dit terrein betreden als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.”¹⁰

3.3. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om het aannemelijk te maken dat de ontworpen wijzigingen voldoen aan de toepassingsvoorwaarden van de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en om daartoe de memorie van toelichting met een voldoende uitgewerkte verantwoording aan te vullen”.

Die opmerking geldt ook voor artikel 20 van het voorliggende voorontwerp.

⁸ Advies 62.860/1, op 21 februari 2018 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 14 juni 2018 ‘houdende verschillende procedurewijzigingen inzake tewerkstelling en economie’, *Parl.St.* Br.Parl. 2017-18, nr. A-665/1, 14-19, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62860.pdf>.

⁹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.2; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.2; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.2.4; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.4.2; GwH 19 maart 2008, nr. 59/2008, B.5.3 en GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

¹⁰ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.3; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.3; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.5.2; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.3; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

Artikel 22

Het is niet aangewezen om de ordonnantie in werking te doen treden “op ... 2022”, aangezien het de bedoeling is dat ze in werking treedt op 28 juni 2025.

Artikel 22 moet als volgt worden geredigeerd:

“Deze ordonnantie treedt in werking op 28 juni 2025”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET