

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.335/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 3 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un amendement du Gouvernement au Titre II de l'avant-projet de loi "portant diverses dispositions" : Chapitre 3 - Loi modifiant l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de la police, a donné le 9 novembre 2005 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"De hoogdringendheid wordt gevraagd omwille van volgende redenen :

De nieuwe verkeerswet zal in werking treden op 31.03.2006. In de nieuwe verkeerswet worden snelheidsovertredingen bestraft afhankelijk van het aantal km/u dat te snel wordt gereden.

Door dit nieuwe bestraffingsstelsel is de betaling van de onmiddellijke inningen met boetezegels onhoudbaar. Dit zou immers betekenen dat er nog meer soorten boetezegels dan vandaag reeds het geval is, op de onmiddellijke inningen zouden moeten worden gekleefd. Teneinde de betaling van de onmiddellijke inningen te moderniseren en de werklast van de politiediensten te verminderen, heeft de regering besloten dat er in de toekomst zal betaald worden door middel van overschrijvingen en dat DE POST bij de administratieve behandeling van de onmiddellijke inningen zal betrokken worden.

De informaticasystemen van de politiediensten zijn immers niet in staat om een financiële opvolging te verzekeren van de betalingen door middel van overschrijving. Hierdoor is het noodzakelijk dat er een beperkte gegevensoverdracht mogelijk wordt gemaakt tussen de politiediensten en DE POST m.a.w. artikel 44/1 van de wet op het politieambt dient aangepast te worden.

Het is pas na deze aanpassing van artikel 44/1 van de wet op het politieambt dat er een koninklijk besluit kan worden genomen die de bijzonderheden in verband met deze gegevensoverdracht regelt. Ook dit koninklijk besluit moet voor 31 maart 2006 in werking kunnen treden.

De enige manier waarop deze strakke timing kan worden gehaald, bestaat erin dit wetsontwerp op te nemen in de wet houdende diverse bepalingen."

*

* *

.../...

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Portée de l'amendement

L'amendement vise à compléter l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, d'un alinéa ayant un double objectif, à savoir :

- charger La Poste, société anonyme de droit public, et, le cas échéant, une filiale qui remplit les conditions de l'article 13, § 3, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ¹, d'une mission de traitement administratif des perceptions immédiates;
- habiliter le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à, d'une part, fixer les modalités de la mission de traitement administratif des perceptions immédiates confiées à La Poste et, d'autre part, déterminer les données et informations qui peuvent être communiquées à La Poste en vue de ce traitement administratif.

(1) Cette disposition prévoit que "Le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, autoriser, le cas échéant, sous les conditions spéciales qu'il détermine, une entreprise publique autonome à associer une filiale à la mise en oeuvre de ses tâches de service public, pour autant que la participation directe ou indirecte des autorités publiques dans la filiale concernée excède 50 % du capital et donne droit statutairement à plus de 75 % des voix et des mandats dans tous les organes de la filiale concernée".

Observations générales

1. L'auteur de l'amendement devrait, à tout le moins dans l'exposé des motifs, mieux expliciter en quoi consiste la mission de traitement administratif des perceptions immédiates qu'il entend confier à La Poste.

En effet, il convient de pouvoir s'assurer que cette mission ne recouvre que des opérations de simple nature administrative que La Poste effectuera, comme le précise la justification de l'amendement, en faisant appel, dans le cadre de sa modernisation, à des "moyens de communication et de paiement actuels" afin de permettre aux services de police d'accomplir les missions de police dont ils sont investis. En d'autres termes, il y a lieu de veiller à ce que La Poste ne puisse s'immiscer, à aucun moment et de quelque façon que ce soit, dans ces missions de police ² de par le fait de la communication des données communiquées et du traitement qu'elle en effectuera.

2. Aux termes de l'avis 16/2005 donné le 19 octobre 2005 par la Commission de la protection de la vie privée, les données qui seront communiquées sont non seulement les nom et prénom et les données relatives au domicile ou à la résidence du contrevenant, mais également "le numéro de notice, la date à laquelle l'infraction a été constatée, le nom, l'adresse et le numéro de zone de police qui a constaté ou l'adresse de la police fédérale ou des services de contrôle des Services publics fédéraux Mobilité et Transports et Finances, (et) le montant de la perception immédiate".

(2) Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis 27.168/2 donné le 14 janvier 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 8 juin 1998 relative aux radio-communications des services de secours et de sécurité (ASTRID) (Moniteur belge du 13 juin 1998), il n'apparaît pas acceptable que dans une société démocratique, des missions d'une importance telle que les missions de police administrative ou de police judiciaire, susceptibles d'affecter les libertés individuelles des citoyens, puissent être confiées à un organisme qui, bien que soumis à un mécanisme de tutelle, ne serait pas placé directement sous l'autorité d'un ministre responsable devant une assemblée législative. Voir également l'avis 34.507/2 donné le 27 janvier 2003 sur un avant-projet devenu la loi du 7 mai 2004, modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage, la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé (Moniteur belge du 3 juin 2004).

Comme le relève la Commission de la protection de la vie privée, de telles "données constituent, de par leur nature, des données judiciaires, au sens de la l'article 8 de la LVP" qui ne peuvent faire l'objet d'un traitement et, a fortiori de la communication préalable à ce traitement, qu'en vertu de l'exception prévue par l'article 8, § 2, b), de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

Aux termes de cet article 8, § 2, a) et b), l'interdiction de traiter des données judiciaires n'est pas applicable aux traitements effectués :

"a) sous le contrôle d'une autorité publique ou d'un officier ministériel au sens du Code judiciaire, lorsque le traitement est nécessaire à l'exercice de leurs tâches;

b) par d'autres personnes lorsque le traitement est nécessaire à la réalisation de finalités fixées par ou en vertu d'une loi, (...)".

Au vu de l'énumération - rappelée ci-avant - des données que le Roi devrait autoriser à communiquer, la question se pose de savoir si ces données communiquées en vue de la finalité poursuivie - à savoir le traitement administratif qui devra être effectué en vue des perceptions immédiates - peuvent l'être à un tiers, fût-ce la société anonyme de droit public, La Poste.

3. Si une réponse affirmative peut être apportée à cette question, il revient encore à l'auteur de l'amendement de démontrer en quoi la mission de traitement administratif des perceptions immédiates est une mission de service public qui peut être attribuée comme telle directement à la Poste ou à une filiale qui remplit les conditions de l'article 13, § 3, de la loi du 21 mars 1991, précitée ³.

⁽³⁾ Ce qui implique que l'auteur du projet établisse clairement la relation existant entre cette nouvelle mission confiée à La Poste et les missions de service public qui peuvent être confiées à celle-ci en application de l'article 141 de la loi du 21 mars 1991, précitée.

Si cette démonstration ne peut être faite, l'attribution de la mission de traitement administratif des perceptions immédiates doit être réalisée dans le respect de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

4. Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'État n'a pas été en mesure d'approfondir ces questions.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

D. LANGBEEN

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.335/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 3 november 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een amendement van de Regering in Titel II bij het voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen" : Hoofdstuk 3 - Wet tot wijziging van artikel 44/1 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, heeft op 9 november 2005 het volgende advies gegeven :

Luidens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"De hoogdringendheid wordt gevraagd omwille van volgende redenen :

De nieuwe verkeerswet zal in werking treden op 31.03.2006. In de nieuwe verkeerswet worden snelheidsovertredingen bestraft afhankelijk van het aantal km/u dat te snel wordt gereden.

Door dit nieuwe bestraffingsstelsel is de betaling van de onmiddellijke inningen met boetezegels onhoudbaar. Dit zou immers betekenen dat er nog meer soorten boetezegels dan vandaag reeds het geval is, op de onmiddellijke inningen zouden moeten worden gekleefd. Teneinde de betaling van de onmiddellijke inningen te moderniseren en de werklast van de politiediensten te verminderen, heeft de regering besloten dat er in de toekomst zal betaald worden door middel van overschrijvingen en dat DE POST bij de administratieve behandeling van de onmiddellijke inningen zal betrokken worden.

De informaticasystemen van de politiediensten zijn immers niet in staat om een financiële opvolging te verzekeren van de betalingen door middel van overschrijving. Hierdoor is het noodzakelijk dat er een beperkte gegevensoverdracht mogelijk wordt gemaakt tussen de politiediensten en DE POST m.a.w. artikel 44/1 van de wet op het politieambt dient aangepast te worden.

Het is pas na deze aanpassing van artikel 44/1 van de wet op het politieambt dat er een koninklijk besluit kan worden genomen die de bijzonderheden in verband met deze gegevensoverdracht regelt. Ook dit koninklijk besluit moet voor 31 maart 2006 in werking kunnen treden.

De enige manier waarop deze strakke timing kan worden gehaald, bestaat erin dit wetsontwerp op te nemen in de wet houdende diverse bepalingen."

*

* *

.../...

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Strekking van het amendement

Het amendement strekt ertoe artikel 44/1 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt aan te vullen met een lid waarmee een tweevoudig oogmerk wordt nagestreefd, namelijk :

- De naamloze vennootschap van publiek recht De Post, en in voorkomend geval, een dochteronderneming die voldoet aan de voorwaarden van artikel 13, § 3, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven ¹, belasten met de administratieve behandeling van de onmiddellijke inningen;
- de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, machtigen om enerzijds de nadere regels te bepalen voor de administratieve behandeling van de onmiddellijke inningen die aan De Post worden toevertrouwd en anderzijds te bepalen welke gegevens en informatie mogen worden meegedeeld aan De Post met het oog op die administratieve behandeling.

(1) In die bepaling staat : "De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, een autonoom overheidsbedrijf machtigen, in voorkomend geval, onder de bijzondere voorwaarden die Hij bepaalt, een dochteronderneming te betrekken bij de uitvoering van zijn taken van openbare dienst voor zover het rechtstreeks of onrechtstreeks belang van de overheid in de betrokken dochteronderneming meer dan 50 % van het kapitaal vertegenwoordigt en statutair recht geeft op meer dan 75 % van de stemmen en mandaten in alle organen van de bedoelde dochteronderneming."

Algemene opmerkingen

1. De indiener van het amendement zou, op zijn minst in de memorie van toelichting, beter moeten uitleggen wat de administratieve behandeling van de onmiddellijke inningen die hij aan De Post wil toevertrouwen, precies inhoudt.

Men moet zich immers ervan kunnen vergewissen dat die taak zich beperkt tot verrichtingen van louter administratieve aard die De Post, zoals in de verantwoording van het amendement wordt gepreciseerd, zal uitvoeren door in het kader van haar modernisering gebruik te maken van "de huidige communicatie- en betalingsmiddelen", zodat de politiediensten hun politietaken kunnen vervullen. Met andere woorden : er moet voor gezorgd worden dat De Post zich nooit op enige manier in die politietaken ² kan mengen door de overdracht en de behandeling van de meegedeelde gegevens.

2. Luidens advies 16/2005 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, uitgebracht op 19 oktober 2005, zijn de gegevens die meegedeeld zullen worden niet alleen de naam en de voornaam en de gegevens betreffende de woonplaats of de verblijfplaats van de overtreder, maar ook "het notitienummer, de datum waarop de inbreuk werd vastgesteld, de naam, (het) adres en (het) zonenummer van de vaststellende politiezone of van de adresgegevens van de federale politie of van de controlediensten van de federale overheidsdiensten Mobiliteit en Vervoer en Financiën, (en) het bedrag van de onmiddellijke inning".

(2) Zoals de Raad van State in herinnering heeft gebracht in zijn advies 27.168/2 van 14 januari 1998 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 8 juni 1998 betreffende de radiocommunicatie van de hulp- en veiligheidsdiensten (ASTRID) (Belgisch Staatsblad van 13 juni 1998) lijkt het niet aanvaardbaar dat in een democratische maatschappij taken van zulk een groot belang, zoals taken van administratieve politie of gerechtelijke politie, die invloed kunnen hebben op de individuele vrijheden van de burgers, kunnen worden opgedragen aan een orgaan waarop weliswaar een toezichtregeling van toepassing is, doch dat niet rechtstreeks onder het gezag zou staan van een minister die verantwoording verschuldigd is aan een wetgevende vergadering. Zie ook advies 34.507/2 van 27 januari 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, de wet van 29 juli 1934 waarbij private milities verboden worden en de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective (Belgisch Staatsblad van 3 juni 2004).

Zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer opmerkt "(maken zulke) gegevens (...) gezien hun aard gerechtelijke gegevens uit in de zin van artikel 8 WVP", die niet verwerkt mogen worden en a fortiori niet voorafgaandelijk aan die verwerking, meegedeeld mogen worden, tenzij krachtens de uitzondering bepaald in artikel 8, § 2, b), van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Luidens dat artikel 8, § 2, a) en b), is het verbod om gerechtelijke gegevens te verwerken niet van toepassing op verwerkingen :

"a) onder toezicht van een openbare overheid of van een ministeriële ambtenaar in de zin van het Gerechtelijk Wetboek, indien de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taken;

b) door andere personen, indien de verwerking noodzakelijk is voor de verwezenlijking van doeleinden die door of krachtens een wet, (...) zijn vastgesteld".

Gezien de - hierboven in herinnering gebrachte - opsomming van de gegevens voor het meedelen waarvan de Koning Zijn goedkeuring moet geven, rijst de vraag of die gegevens, die meegedeeld worden met het oog op het nagestreefde doel - namelijk de administratieve verwerking die nodig is voor de onmiddellijke inningen - aan een derde mogen worden meegedeeld, zij het dan aan de publiekrechtelijke naamloze vennootschap De Post.

3. Ofschoon daarop bevestigend kan worden geantwoord, dan nog moet de indiener van het amendement aantonen in welk opzicht de taak om de onmiddellijke inningen administratief te verwerken, een taak van openbare dienst is, die als zodanig rechtstreeks aan De Post kan worden toegewezen, of aan een dochteronderneming die voldoet aan de voorwaarden van artikel 13, § 3, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 ³.

(3) Wat inhoudt dat de steller van het ontwerp duidelijk het verband aantoont tussen die nieuwe taak die aan De Post wordt toevertrouwd en de taken van openbare dienst die aan de Post kunnen worden toevertrouwd met toepassing van artikel 141 van de voornoemde wet van 21 maart 1991.

Indien dat niet aangetoond kan worden, moet de toewijzing van de taak om de onmiddellijke inningen administratief te verwerken geschieden met inachtneming van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

4. Binnen het korte tijdsbestek dat de Raad van State is toegemeten, heeft hij die vraagstukken niet verder kunnen uitdiepen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	D. LANGBEEN,	hoofdgriffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

D. LANGBEEN

Y. KREINS