



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.775/3
van 3 februari 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende
het toegangsverbod tot de voertuigen van de VVM'

Op 12 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 februari 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het toegangsverbod tot de voertuigen van de VVM’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE en Nathalie VAN LEUVEN, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 februari 2014.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe uitvoering te verlenen aan het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende toegangsverbod tot voertuigen van de VVM’ (hierna soms: het decreet).

Daartoe worden, op algemene wijze, de gedragingen omschreven waarvoor een toegangsverbod hetzij als veiligheidsmaatregel, hetzij als administratieve sanctie kan worden opgelegd (artikel 2) en wordt bepaald welke personeelsleden, in zoverre daartoe gemachtigd, worden belast met het toezicht op de (naleving van de) bepalingen van het decreet van 8 mei 2009 en het te nemen besluit en hoe de personeelsleden van de Vlaamse Vervoermaatschappij (hierna: VVM) worden aangewezen die bevoegd zijn om vaststellingen te doen en te vragen het voertuig te verlaten (artikel 3). Tevens strekt het ontwerp ertoe te bepalen hoe de ambtenaren binnen het Departement Mobiliteit en Openbare Werken worden aangewezen die worden belast met het opleggen van een toegangsverbod bij wijze van veiligheidsmaatregel, met de verlenging ervan en met het opleggen van een administratieve sanctie in de zin van artikel 7 van het decreet van 8 mei 2009 (artikel 4).

Het ontwerp bevat nog een aantal praktische regelingen met betrekking tot de verlenging of de terugbetaling van het abonnement naar aanleiding van het beëindigen van het toegangsverbod (artikel 5).

Met de artikelen 6 tot 8 van het ontwerp wordt beoogd het gegevensbestand betreffende het toegangsverbod te regelen: zo wordt bepaald welke persoonsgegevens worden opgenomen in dat gegevensbestand, wie de verantwoordelijke is voor de verwerking ervan, welke de duur is waarbinnen de gegevens worden bijgehouden, wie tot de gegevens toegang heeft en wie erop schrijf- en leesrechten heeft.

Ten slotte wordt bepaald wanneer de overtreder die het voorwerp uitmaakt of heeft uitgemaakt van een toegangsverbod, op de hoogte wordt gebracht van de beslissing van het opleggen van een administratieve geldboete, evenals de termijn waarbinnen de boete moet worden betaald (artikel 9). Er worden tevens regels uitgewerkt betreffende het uitvaardigen van een dwangbevel (artikel 10) en betreffende de vermindering of de kwijtschelding van de boetes (artikel 11).

Bij artikel 12 van het ontwerp wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid en het vervoer (hierna: de minister) gemachtigd de datum te bepalen waarop het decreet van 8 mei 2009 en het te nemen besluit in werking treden.

3.1. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt ervoor rechtsgrond gezocht in de artikelen 4 tot 7¹, 9², 19 tot 21³, 24, 27 en 30⁴, van het decreet van 8 mei 2009.

Zoals hierna wordt toegelicht, doen meerdere bepalingen van het ontwerp evenwel vragen rijzen met betrekking tot de rechtsgrond ervoor.

3.2.1. Zo is het vooreerst betwistbaar of met artikel 2 van het ontwerp wel op een correcte wijze uitvoering wordt verleend aan artikel 4 van het decreet van 8 mei 2009. Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van het decreet dient de Vlaamse Regering “*die verplichtingen van het publiek en de reizigers*” aan te wijzen “*waarvan de overtreding in aanmerking komt voor een toegangsverbod hetzij bij wijze van veiligheidsmaatregel, hetzij bij wijze van administratieve sanctie*”. De *overtredingen* die aldus moeten worden aangewezen dienen, overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van het decreet betrekking te hebben op minstens één van de zeven in dat lid opgesomde gedragingen (gepleegd) in de voertuigen, aan de haltes of in openbare ruimtes van de VVM of, nog, gericht te zijn tegen de goederen van de VVM. Die zeven gedragingen zijn: “1° ongewenste fysieke contacten; 2° beledigende, onzedelijke of bedreigende uitlatingen of handelingen; 3° bevuiling, beschadiging of ontregeling van goederen van de VVM; 4° aanraken of belemmeren van seinen of elektrische leidingen of installaties; 5° verboden wapenbezit; 6° bij herhaling binnen het jaar zonder geldig vervoersbewijs reizen; [en] 7° reizen met vervalst vervoersbewijs of met een vervoersbewijs op andermans naam”.

¹ Bij artikel 4 van het decreet van 8 mei 2009 wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd de verplichtingen van het publiek en van de reizigers aan te geven die in aanmerking komen voor een toegangsverbod bij wijze van veiligheidsmaatregel, vermeld in de artikelen 5 en 6 van het decreet, en voor een toegangsverbod bij wijze van administratieve sanctie, vermeld in artikel 7 van datzelfde decreet; artikel 5, eerste lid, van hetzelfde decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering onder meer de ambtenaren of personeelsleden van de VVM kan aanwijzen om feiten vast te stellen die voor een toegangsverbod in aanmerking komen, evenals onmiddellijk een toegangsverbod bij wijze van veiligheidsmaatregel kunnen opleggen; bij artikel 6, § 1, tweede lid, wordt de Vlaamse Regering opgedragen ambtenaren aan te wijzen die, op verzoek van de VVM, het toegangsverbod bij wijze van veiligheidsmaatregel kunnen verlengen; bij artikel 7 wordt de Vlaamse Regering opgedragen de ambtenaren aan te wijzen die, op verzoek van de VVM, bij wijze van een administratieve sanctie, een toegangsverbod voor een duur van minstens drie maanden en hoogstens drie jaar en een administratieve geldboete van 75 tot 500 euro kunnen opleggen.

² Artikel 9 van het decreet van 8 mei 2009 bepaalt dat het toegangsverbod in beginsel geldt voor alle voertuigen van de VVM en dat afwijkingen daarvan (beperking daarvan tot een bepaalde lijn, traject of gebied) in het bijzonder moeten worden gemotiveerd.

³ Artikel 19, tweede lid, van het decreet van 8 mei 2009 bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere regels en de termijn bepaalt waarbinnen de betrokkene zijn aanvraag moet indienen om zijn abonnement te verlengen met de resterende geldigheidsduur; artikel 20, tweede en derde lid, bepalen dat de Vlaamse Regering bij wijze van limitatieve opsomming en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, enerzijds, nader bepaalt wat wordt verstaan onder ‘gepersonaliseerde gegevens’ en, anderzijds, de nadere modaliteiten bepaalt met betrekking tot de gegevensverstrekking (door de politiediensten); artikel 21, tweede en derde lid, van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de categorieën bepaalt van personeelsleden van de VVM, van ambtenaren van het Vlaamse Gewest en van gemeenschapswachten die in kennis kunnen worden gesteld van de gepersonaliseerde gegevens, evenals de modaliteiten ervan, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

⁴ De artikelen 24 en 27 van het decreet van 8 mei 2009 dragen de Vlaamse Regering op om, respectievelijk, de termijn en de nadere regels te bepalen voor de betaling van de administratieve geldboete en de ambtenaren aan te wijzen die ermee belast zijn dwangbevelen te geven en uitvoerbaar te verklaren. Artikel 30, ten slotte, verleent machtiging aan de Vlaamse Regering om de datum van inwerkingtreding te bepalen voor elke bepaling van het decreet van 8 mei 2009.

3.2.2. In advies 45.923/3 van 24 februari 2009 bij een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 mei 2009, formuleerde de Raad van State, afdeling Wetgeving, de volgende opmerking:

“In het ontwerp wordt met betrekking tot de toegangsverboden nu eens gewag gemaakt van een overtreding van de verplichtingen van ‘het publiek en de reizigers’, dan weer van ‘een feit (...) dat voor een toegangsverbod in aanmerking komt’ of van ‘feiten die aan het toegangsverbod ten grondslag liggen’, zonder dat wordt verduidelijkt waarover het juist gaat.

Volgens de gemachtigde wordt met ‘verplichtingen van het publiek en de reizigers’ verwezen naar de verplichtingen die zijn opgenomen in de artikelen 64 tot 68 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM. In artikel 6 van het ontwerp, waar overigens nergens gewag wordt gemaakt van het zo-even genoemde besluit, en dat is opgenomen onder ‘hoofdstuk IV - Toegangsverbod, uitgesproken als administratieve sanctie’, wordt dan weer bepaald dat de Vlaamse Regering die verplichtingen van het publiek en de reizigers aanwijst waarvan de overtreding in aanmerking komt voor een toegangsverbod; die overtredingen hebben ‘minstens’ betrekking op één van de in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp opgesomde gedragingen, die evenwel niet geheel overeenstemmen met de gedragingen die zijn opgesomd in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 en die overigens niet alle zeer precies zijn omschreven.

Aldus is er in het algemeen reeds onduidelijkheid betreffende de feiten die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van de onderscheiden toegangsverboden, en is niet voldaan aan het vereiste dat de decreetgever de feiten die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van dergelijke ingrijpende maatregelen nauwkeurig, duidelijk en voorspelbaar dient te omschrijven⁵.”⁶

3.2.3. Met artikel 2 van het ontwerp beperkt de Vlaamse Regering er zich toe om, met het oog op het opleggen van een toegangsverbod, op een zeer algemene wijze te verwijzen naar, enerzijds, “1° een overtreding op de verplichtingen, vermeld in artikel 64 tot en met 68 van het besluit van 14 mei 2004 [betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM]” en, anderzijds, “2° een gemeenrechtelijk wanbedrijf of een misdaad in de voertuigen van de VVM, aan de haltes of in de openbare ruimtes van de VVM of gericht tegen de goederen van de VVM”. Het lijkt evenwel niet steeds zo te zijn dat de verplichtingen vermeld in de artikelen 64 tot 68 van het besluit van 14 mei 2004 in verband kunnen worden gebracht met de verplichtingen weergegeven in artikel 4, tweede lid, van het decreet. Voor sommige van die verplichtingen, bijvoorbeeld deze opgenomen in artikel 66 van het besluit van 14 mei 2004, lijkt dat ook niet zonder meer evident. De ruime verwijzing naar “een gemeenrechtelijk wanbedrijf of een [gemeenrechtelijke] misdaad in de voertuigen van de VVM, aan de haltes of in de openbare ruimtes van de VVM of gericht tegen de goederen van de VVM” in artikel 2, 2°, van het ontwerp, komt er bovendien op neer dat wordt voorzien in ruimere gevallen van een toegangsverbod dan hetgeen mogelijk is op grond van artikel 4 van het decreet.

⁵ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: Zie inzake sancties met een strafrechtelijk karakter nader *infra*, opmerking 35.

⁶ Adv.RvS 45.923/3 van 24 februari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 mei 2009 *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2178/1, 39-65.

De gemachtigde lichtte artikel 2 van het ontwerp als volgt toe:

“Op basis van artikel 4, eerste lid van het decreet moet de Vlaamse Regering de verplichtingen van het publiek en de reizigers aanwijzen die in aanmerking komen voor een toegangsverbod. Artikel 4, tweede lid van het decreet bepaalt op welke gedragingen in de voertuigen, aan de haltes of in openbare ruimtes van de VVM of gericht tegen goederen van de VVM deze overtredingen minstens betrekking kunnen hebben.

De verplichtingen van het publiek en de reizigers die vermeld worden in artikel 64 tot en met 68 van het Exploitatie- en tarievenbesluit kunnen allen onder de noemer worden gebracht van één van de 7 gedragingen die in artikel 4, tweede lid van het decreet vermeld worden.

In die zin gaat het hier om een verduidelijking van artikel 4, tweede lid van het decreet.

Artikel 2 van het besluit bepaalt dat ook de gemeenrechtelijke wanbedrijven of misdaden die gepleegd worden in de voertuigen van de VVM, aan de haltes of in de openbare ruimtes van de VVM of gericht tegen de goederen van de VVM. Aangezien enkel de personeelsleden van de VVM die ook de hoedanigheid hebben van veiligheidsagent in de zin van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid worden aangesteld om een toegangsverbod als beveiligingsmaatregel op te leggen, wordt de mogelijkheid om een toegangsverbod op te leggen eveneens gekoppeld aan de bevoegdheid die deze personeelsleden hebben op basis van artikel 13.11 van de wet van 10 april 1990. Een toegangsverbod zal overeenkomstig de interne richtlijnen van De Lijn niet kunnen worden opgelegd voor elk gemeenrechtelijk wanbedrijf of misdaad, maar enkel voor deze waarvoor de betrokken personeelsleden van de VVM bevoegd zijn om op te treden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 10 april 1990.

In die zin kan dit worden beschouwd als een aanvulling van artikel 4, tweede lid, van dit decreet.”

De toelichting lijkt echter uit te gaan van een verkeerde interpretatie van artikel 4 van het decreet van 8 mei 2009.

Zoals *sub* 3.2.1 is toegelicht, dient de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van het decreet van 8 mei 2009 immers die verplichtingen van het publiek en de reizigers aan te wijzen die in aanmerking komen voor het opleggen van een toegangsverbod waarbij deze bovendien in verband moeten worden gebracht met minstens één van de gedragingen vermeld in artikel 4, tweede lid, van het decreet (in tegenstelling tot wat de gemachtigde veronderstelt, is het tweede lid van artikel 4 niet facultatief, maar een verplichte voorwaarde in de zin dat de gedraging moet kunnen vallen onder één van de zeven categorieën gedragingen). De Vlaamse Regering dient bijgevolg de *specifieke* verplichtingen aan te wijzen uit hoofdstuk III, afdeling VIII, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 die in aanmerking komen voor het opleggen van een toegangsverbod. Door te verwijzen naar (1) *alle* verplichtingen vervat in hoofdstuk III, afdeling VIII (de hiervoor vermelde artikelen 64 tot 68) en (2) de ruime en open categorie van wanbedrijven of misdaden (zonder aanwijsbaar aanknopingspunt met de gedragingen vermeld in hoofdstuk III, afdeling VIII), beantwoordt artikel 2 van het ontwerp niet aan de opdracht die de decreetgever aan de Vlaamse Regering heeft verleend.

Bovendien lijkt de werkwijze die is gehanteerd in artikel 2, 2°, van het ontwerp namelijk het verwijzen naar een zeer ruime categorie van gedragingen die, zonder onderscheid, aanleiding kunnen geven tot hetzij een toegangsverbod, hetzij een administratieve geldboete en waarover dan door de bevoegde ambtenaar, geval per geval, moet worden beslist, niet tegemoet te komen aan het legaliteitsbeginsel noch aan het rechtszekerheidsbeginsel. Dat klemmt des te meer waar het administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter betreft. Krachtens het beginsel van de wettelijkheid van de strafbaarstellingen, dat inzonderheid voortvloeit uit de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en uit artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, moeten feiten waarop een straf wordt gesteld in voldoende duidelijke, nauwkeurige en rechtszekerheid biedende bewoordingen worden omschreven, zodat de rechtzoekende vooraf kan weten voor welke handelingen of voor welk verzuim hij strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gesteld en hij met deze sancties kan worden bestraft.

Teneinde binnen de rechtsgrond te blijven die artikel 4 van het decreet biedt, dient het ontworpen artikel 2, 2°, dan ook achterwege te worden gelaten.

3.3. De verwijzing naar “gemeenrechtelijke wanbedrijven en misdaden” doet overigens ook een bevoegdheidsprobleem rijzen. Het opzetten van een systeem van administratieve sancties dat in de plaats kan komen van de strafrechtelijke sanctionering, onderstelt immers dat de betrokken regelgever bevoegd is ten aanzien van de misdrijven waarop dat systeem betrekking heeft, wat *in casu* niet het geval is voor “gemeenrechtelijke wanbedrijven en misdaden”, zelfs al worden ze gepleegd in voertuigen of gebouwen van De Lijn of aan haltes. Bovendien wordt, net gelet op het zeer ruime toepassingsgebied van de ontworpen regeling, op disproportionele wijze afbreuk gedaan aan de bevoegdheid en de werking van het openbaar ministerie.

Het is evenwel niet uitgesloten dat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zou kunnen worden ingeroepen mocht de decreetgever de in aanmerking komende misdrijven meer specificeren in het licht van de betrokken aangelegenheid.

3.4.1. Luidens artikel 3 van het ontwerp worden de personeelsleden van de VVM, in zoverre daartoe gemachtigd door de minister, belast met het “toezicht” op (de naleving van) het decreet en het te nemen besluit (artikel 3, eerste lid). Zij mogen de betrokkene vragen om zijn identiteitsdocumenten onder meer te controleren, te kopiëren of in te houden gedurende de tijd die noodzakelijk is om die handelingen te stellen en hem, ingeval van weigering, tegenhouden tot de komst van de politie (artikel 3, tweede lid); zij mogen zijn vervoerbewijzen “in beslag nemen” (lees: inhouden) voor de duur van het toegangsverbod en hem vragen om het voertuig van de VVM te verlaten (artikel 3, derde lid).

Er bestaat evenwel geen specifieke rechtsgrond in het decreet van 8 mei 2009 die toelaat te bepalen dat personen die weigeren hun identiteitsdocumenten te tonen of die er geen bezit van hebben, kunnen worden tegengehouden tot de komst van de politie. Daarover om toelichting gevraagd, wees de gemachtigde op de mogelijkheden die de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ biedt. Gevraagd naar de overeenstemming van het ontwerp met de wet van 10 april 1990, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“(De tekst van artikel 3, tweede lid van het ontwerp van besluit is aangepast aan de wetwijziging van 2012 zodat de bewoordingen gelijk lopen met artikel 13.11 van de wet van 10 april 1990).

De bepalingen van artikel 13.12 van de wet hebben we echter in het besluit niet herhaald. Aangezien enkel personeelsleden van De Lijn die ook de hoedanigheid van veiligheidsagent hebben in de zin van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, aangewezen zullen worden om de bepalingen van het decreet te handhaven, zullen zij bij de uitoefening van deze bevoegdheid in het kader van het decreet uiteraard ook de respectievelijke bepalingen van de wet van 10 april 1990 moeten naleven. In die zin lijkt het overbodig om deze bepalingen nogmaals te herhalen in het besluit.”

3.4.2. Het ontworpen tweede en derde lid van artikel 3 kunnen in hun huidige versie geen doorgang vinden. Immers, bij artikel 5 van het decreet van 8 mei 2009 wordt de Vlaamse Regering slechts ertoe gemachtigd om de ambtenaren aan te wijzen die zijn belast met het stellen van de in datzelfde artikel 5 bedoelde handelingen, met name het opstellen van een proces-verbaal, het beslissen om onmiddellijk een toegangsverbod op te leggen en het vorderen van de bijstand van de lokale en federale politie. In het decreet van 8 mei 2009 kan echter geen rechtsgrond worden gevonden om aan de door de minister gemachtigde personeelsleden van de VMM het statuut (en de daarmee verbonden prerogatieven) van veiligheidsagent in de zin van artikel 1, § 11, van de wet van 10 april 1990 te verlenen.

De Vlaamse Regering zou daarentegen wel op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 5 van het decreet van 8 mei 2009, in het ontwerp de criteria en de vereisten kunnen bepalen waaraan de personeelsleden van de VVM die met het toezicht worden belast, moeten voldoen en, vervolgens, de minister ermee kunnen belasten om deze personeelsleden nominatief aan te wijzen (zie ook hierna *sub* 3.5). Een in het ontwerp op te nemen vereiste kan dan zijn dat die personeelsleden over het statuut van veiligheidsagent als bedoeld in artikel 1, § 11, van de wet van 10 april 1990 moeten beschikken wat als gevolg heeft dat ze de prerogatieven kunnen uitoefenen die aan dergelijke veiligheidsagenten toekomen krachtens diezelfde wet van 10 april 1990.

Hieruit vloeit voort, teneinde op dat vlak geen verwarring te doen ontstaan over de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en over de toepassingsvoorwaarden waaronder de in dat lid bedoelde maatregelen kunnen worden toegepast, dat het tweede lid van artikel 3 dient te worden geschrapt. Om diezelfde reden dient in het derde lid van dat artikel de passage “en om de betrokkenen te vragen het voertuig van de VVM te verlaten” te worden geschrapt.

3.4.3. Artikel 3, derde lid, eerste zinsnede, van het ontwerp (het inhouden van vervoerbewijzen) kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse

Regering, gelezen in samenhang met artikel 5 van het decreet. Hetzelfde geldt voor artikel 3, vierde lid, van het ontwerp (de aanstelling blijkt uit een door de minister ondertekend legitimatiebewijs waarvan deze laatste ook het model vaststelt).

3.5. Artikel 4 van het ontwerp strekt ertoe uitvoering te verlenen aan de artikelen 6 (het opleggen en het verlengen van een toegangsverbod als veiligheidsmaatregel door ambtenaren van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, op verzoek van de VVM) en 7 (het opleggen van een administratieve sanctie met inbegrip van het toegangsverbod als administratieve sanctie door ambtenaren van datzelfde departement, op verzoek van de VVM) van het decreet van 8 mei 2009.

In beide gevallen wordt met artikel 4 van het ontwerp beoogd de bevoegdheid om deze sanctieambtenaren aan te wijzen, te delegeren aan de leidend ambtenaar binnen het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, terwijl de artikelen 6 en 7 van het decreet die bevoegdheid nochtans rechtstreeks toewijst aan de Vlaamse Regering.

Als de decreetgever de Vlaamse Regering rechtstreeks heeft belast met het nemen van bepaalde maatregelen, mag de regering in beginsel niet over die toegewezen bevoegdheid beschikken door (sub)delegatie aan een andere overheid, tenzij het gaat om detailmaatregelen van bijkomstig belang. Opdat kan worden aanvaard dat het nemen van bepaalde individuele beslissingen door de Vlaamse Regering wordt gedelegeerd aan de leidend ambtenaar van de administratie, moeten de grenzen van die bevoegdheidsopdracht in het te nemen besluit duidelijk worden aangegeven, bij voorkeur door er concreet in op te nemen aan welke vereisten en criteria deze ambtenaren dienen te beantwoorden of, nog, door vast te leggen over welke graad zij minimaal dienen te beschikken zodat de delegatie in wezen wordt beperkt tot het nominatief aanduiden van die ambtenaren (zie ook *sub* 3.4.2).

3.6. Voorts rijst de vraag in hoeverre artikel 5, tweede lid, van het ontworpen besluit rechtsgrond kan vinden in artikel 19, tweede lid, van het decreet van 8 mei 2009.

Hiernaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Artikel 5, tweede lid biedt aan de betrokkene de mogelijkheid om, in de plaats van een verlenging van het abonnement met de resterende geldigheidsduur, de kostprijs van het abonnement terug betaald te krijgen. Het gaat dus niet om een verplichting voor de betrokkene of om een keuze die gemaakt kan worden door De Lijn, maar om een keuzemogelijkheid voor de overtreder. De overtreder kan immers van mening zijn dat hij niet langer wenst gebruik te maken van de diensten van De Lijn, dan wel dat het opgelegde toegangsverbod te lang is om daarna nog zijn abonnement verlengd te zien.

Artikel 19, tweede lid van het decreet werd ingevoegd na het advies van de Raad van State (45.923/3) waarbij de Raad opmerkte dat er ingeval een toegangsverbod wordt opgelegd, bepalingen moesten worden ingevoegd betreffende de lopende abonnementen om discriminatie te vermijden met andere personen die een toegangsverbod opgelegd hebben gekregen, maar die geen houder zijn van een abonnement.

Door aan de overtreder de mogelijkheid te bieden om de terugbetaling te vragen zoals de houder van een abonnement die geen toegangsverbod heeft opgelegd gekregen, wordt hetzelfde doel bereikt, nl. het vermijden dat aan de abonnementshouder een zwaardere administratieve sanctie zou worden opgelegd. Het initiatief voor terugbetaling ligt echter bij de overtreder zelf.”

Er kan worden aanvaard dat de ontworpen regeling kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 19, tweede lid, van het decreet van 8 mei 2009.

3.7.1. Gevraagd naar de rechtsgrond voor de artikelen 6 tot 8 van het ontwerp, nu de artikelen 20 en 21 van het decreet van 8 mei 2009 beperkt lijken te zijn tot de gegevens die worden bezorgd door politiediensten, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Het doel van artikel 6 tot en met 8 van het besluit is het toegangsverbod te kunnen opleggen en handhaven. Daartoe is het noodzakelijk dat er een gegevensbestand wordt uitgebouwd waarin bepaalde persoonsgegevens zijn opgenomen van de personen aan wie een toegangsverbod is opgelegd.

Artikel 20, eerste lid van het decreet stelt dat de politiediensten de gepersonaliseerde gegevens kunnen bezorgen aan de ambtenaren vermeld in artikel 6, § 1, eerste lid en artikel 7, eerste lid.

De Memorie van Toelichting bij het decreet stelt dat het personeel van De Lijn doorgaans – lees: niet altijd – een beroep doet op de politie bij incidenten.

Dit eerste lid lijkt vooral te zijn geschreven om tegemoet te komen aan de door de Raad van State in randnummer 17 geformuleerde opmerking in het advies 45.923/3 over het ontwerp van decreet, nl. als er een wettelijke basis bestaat voor de politie om foto's te maken, dat dan de mogelijkheid om deze foto's mee te delen aan de personen die toezien op de naleving van het toegangsverbod slechts door de decreetgever kan worden ingevoerd op grond van artikel 10 van de BWHI.

Artikel 20, tweede tot en met vierde lid, heeft het over ‘gepersonaliseerde gegevens’ in het algemeen, met andere woorden niet beperkt tot diegene die verstrekt worden door de politiediensten.

De toelichting bij artikel 21 stelt dan weer ‘Om het toegangsverbod te kunnen handhaven is het noodzakelijk dat op het terrein de betrokken personeelsleden van de VVM, betrokken ambtenaren van het Vlaamse Gewest en gemeenschapswachten (in het bijzonder de 'lijnspectors') over de nodige gegevens beschikken om het busverbod af te dwingen.’

In de mate dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat het volledige artikel 20 enkel betrekking heeft op de gepersonaliseerde gegevens die bezorgd worden door de politiediensten, vindt het gegevensbestand waarvan sprake in artikel 6 van het besluit en de schrijfrechten en de leesrechten die respectievelijk geregeld worden in artikel 7 en 8 van het besluit dan toch minstens hun rechtsgrond in artikel 21 van het decreet.

Zonder dit gegevensbestand zouden de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen personeelsleden van de VVM als vermeld in artikel 5 van het decreet en de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren als vermeld in artikel 6 en 7 van het decreet het toegangsverbod niet kunnen opleggen en handhaven, met andere woorden, deze personeelsleden en ambtenaren zouden de taken die hen zijn opgedragen door middel van artikel 5, 6, 7, 9, 10, 13, 16 en 27 niet naar behoren kunnen vervullen.

De toelichting bij artikel 21 gaat ervan uit dat de VVM over beeldmateriaal van camera's beschikt conform de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's.

Er werd dus niet van uitgegaan dat het gegevensbestand louter gevoed zou worden via gegevens die bezorgd worden door de politiediensten.

De Lijn beschikt echter al over een aantal machtigingen, nl. het KB van 5 september 1994 en de beraadslagingen RR nr. 04/2006, 39/2007 en 33/2011 waardoor De Lijn toegang heeft tot bepaalde informatiegegevens en gemachtigd is het identificatienummer van het Rijksregister te gebruiken, evenals tot de foto's, opgeslagen in het Register van de Identiteitskaarten en het Register van de Vreemdelingenkaarten met het oog op het vervullen van (...) taken in verband met het decreet van 31 juli 1990 en het KB van 1 december 1975, met het oog op het beheer van de abonnementen, met het oog op het verwerken van de MOBIB-kaart en voor de actualisatie van het bestand van de bij De Lijn geregistreerde MOBIB-kaarthouders, en voor het vaststellen van inbreuken en het opleggen van administratieve geldboeten.

Bijgevolg heeft het geen zin om beroep te doen op de politiediensten om over de betrokken gegevens te kunnen beschikken.”

3.7.2. Er moet worden vastgesteld dat met de ontworpen regeling wordt beoogd een algemeen gegevensbestand op te richten waarin persoonsgegevens worden opgenomen betreffende overtredders die een toegangsverbod als veiligheidsmaatregel of als administratieve sanctie kregen opgelegd. Dat gegevensbestand zal blijkens de verstrekte toelichting niet beperkt blijven tot het opslaan van de gegevens die krachtens artikel 20 van het decreet van 8 mei 2009 worden bezorgd door de politiediensten, zodat een beroep op de artikelen 20 en 21 van het decreet, zelfs gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in ieder geval niet kan volstaan.

Bovendien zullen al die verzamelde persoonsgegevens worden verwerkt en bijgehouden met een welbepaalde finaliteit (namelijk “met het oog op het opleggen van het toegangsverbod en het toezicht op de naleving ervan”) die de finaliteit overstijgt van de machtigingen waarover de VVM thans reeds zou beschikken in het kader van de administratief-commerciële gegevensverwerking “met het oog op het beheer van de abonnementen, met het oog op het verwerken van de MOBIB-kaart en voor de actualisatie van het bestand van de bij De Lijn geregistreerde MOBIB-kaarthouders, en voor het vaststellen van inbreuken en het opleggen van administratieve geldboeten”.

3.7.3. In het licht van het legaliteitsbeginsel zoals dat ligt vervat in artikel 22 van de Grondwet met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dient het decreet zelf te voorzien in het opzetten van een gegevensbank zoals die wordt beoogd met de artikelen 6 tot 8 van het ontwerp. Zowel ten aanzien van de opmaak van fiches betreffende de persoonlijke levenssfeer die in de gegevensbank zouden worden aangemaakt als de bewaring ervan moet het decreet de finaliteit, de omvang en de voorwaarden vastleggen, evenals de essentiële regels vaststellen met betrekking tot de personen die er toegang toe hebben om er lees- en schrijfrechten uit te oefenen.

De artikelen 6 tot 8 van het ontwerp kunnen geen doorgang vinden zonder aanpassing van het decreet.

3.8.1. Ten slotte wordt, luidens de aanhef van het ontwerp, voor artikel 11 ervan rechtsgrond gezocht in artikel 24 van het decreet van 8 mei 2009. Dat artikel 24 maakt deel uit van een “Hoofdstuk VI - Diverse bepalingen betreffende de administratieve geldboete”, dat de artikelen 23 tot 27 bevat waarin verscheidene bepalingen zijn opgenomen waaronder de jaarlijkse indexatie van het bedrag van de geldboete, de verjaringstermijn van de vordering tot voldoening

van die geldboete, de aansprakelijke personen voor onder meer de geldboete wanneer de overtreder een minderjarige is en de mogelijkheid, bij gebrek aan betaling, tot invordering bij dwangbevel gegeven en uitvoerbaar verklaard door de ambtenaren die daartoe worden aangewezen door de Vlaamse Regering. Bij voormeld artikel 24 wordt aan de Vlaamse Regering opgedragen de termijn en de nadere regels te bepalen voor de betaling van de administratieve geldboete.

3.8.2. Met artikel 11 van het ontwerp lijkt evenwel te worden beoogd een administratief beroep te organiseren waarbij de leidend ambtenaar van het Departement Mobiliteit en Openbare werken ermee wordt belast te beslissen over “gemotiveerde verzoeken tot vermindering of kwijtschelding van de boetes”, hetgeen lijkt te wijzen op een volledige hervormingsbevoegdheid. Het verzoekschrift moet worden ingediend binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving bij aangetekende brief tegen ontvangstbewijs tot het opleggen van de administratieve sanctie. Tijdens die beroepsprocedure kan de betrokkene die daarom verzoekt, worden gehoord en zich laten bijstaan door een raadsman.

Een georganiseerd administratief beroep waarbij de beroepsinstantie verplicht is te beslissen, dient door de rechtzoekende te worden uitgeput alvorens hij zich tot de rechter kan wenden. Dergelijk beroep raakt de toegang tot de rechter, zodat de organisatie ervan dient te berusten op een uitdrukkelijke decretale rechtsgrond, waarin het decreet van 8 mei 2009 evenwel niet voorziet.

De ontworpen regeling kan derhalve geen toepassing vinden zonder aanpassing van het decreet.

3.9. Omwille van de hiervoor geformuleerde opmerkingen met betrekking tot de rechtsgrond, dient de regeling met betrekking tot het toegangsverbod tot de voertuigen van de VVM door de stellers ervan aan een grondig bijkomend onderzoek te worden onderworpen. De afdeling Wetgeving ziet op dit ogenblik dan ook af van een verder onderzoek van het ontwerp. Nadat de stellers ervan het ontwerp hebben aangepast, dient het opnieuw aan het advies van de afdeling Wetgeving te worden voorgelegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS