CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.264/4
du 3 mars 2014

sur

un avant-projet d'ordonnance 'portant création et organisation d'un intégrateur de services régional'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.264/4
van 3 maart 2014

over

een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de oprichting en de organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator'

Le 3 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Travaux publics et des Transports, de l'Informatique régionale et communale et du Port de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant création et organisation d'un intégrateur de services régional'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mars 2014.

*

Op 3 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare werken, Vervoer, Gewestelijke en gemeentelijke informatica en de haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de oprichting en de organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wanda VOGEL, eerste auditeur.

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

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

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'accord du Ministre du Budget, annoncé dans la lettre de demande d'avis, ne figure pas au dossier joint à celle-ci.

L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de cette formalité préalable.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Ministre proposant

Lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, il y a lieu d'indiquer uniquement la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce [1].

Il convient donc d'écrire : « Sur la proposition de la Ministre de l'informatique, ».

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

La formule introductive du dispositif sera rédigée comme suit [2] :

« La Ministre de l'Informatique est chargée de présenter au Parlement le projet d'ordonnance dont la teneur suit : ».

---

[1] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41.

[2] *Ibid.*, formule F 4-1-10-3.

DISPOSITIF

Article 1er

L'alinéa 1er sera rédigé comme suit :

« La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution » [3].

L'alinéa 2 sera omis.

Article 2

1. Au 1°, il est suggéré de viser, outre les directives, également les règlements européens.

2. Au 14°, le commentaire de l'article gagnerait à préciser ce que l'on entend par « fonctionnaires légaux ».

Article 4

Il y a lieu de revoir la rédaction du texte néerlandais de cet article.

Article 5

1. À l'article 5, § 2, alinéa 4, mieux vaut écrire que les modalités de stockage des données sont « approuvées » (plutôt que : « validées ») par l'intégrateur de services régional.

2. Au paragraphe 3, alinéa 1er, il est suggéré de remplacer les mots « citoyens, entreprises » par le mot « personnes » [4].

3. Au paragraphe 3, la section de législation s'interroge sur la proposition « sauf exception fixée par ou en vertu d'une loi ou d'un arrêté ».

Article 7

1. L'article 7, § 1er, premier tiret, fait double emploi avec l'article 4.

[3] *Ibid.*, formule F 4-1-1-3.

[4] Voir la définition figurant à l'article 2, 12°, de l'avant-projet.

Il est conseillé d'omettre ce premier tiret et de rédiger la phrase introductive du paragraphe 1er comme suit :

« Outre les obligations énoncées à l'article 4, le service public participant, gestionnaire de sources authentiques ou de banques de données issues de sources authentiques, est soumis aux obligations suivantes : » (chacun des verbes commençant un élément de l'énumération étant alors à mettre à l'infinitif).

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, les mots « ou à celui de » seront remplacés par les mots « ou au service public gestionnaire de » (si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet).

Article 9

1. À l'article 9, alinéa 1er, 1°, après les mots « reçoit et donne suite », il est suggéré d'insérer les mots « s'il y a lieu ».

2. À l'alinéa 2, c), il convient de définir le mot « loggings ». Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, mieux vaut utiliser les mots « fichiers journaux », comme dans le commentaire de l'article.

3. Le commentaire de l'article 9 mentionne que « l'intégrateur de services après avis de la commission de contrôle bruxelloise déterminera le délai de conservation (minimum 10 ans) de toutes ces informations ».

Cette précision ne figure pas dans l'avant-projet soumis pour examen. L'auteur de l'avant-projet vérifiera s'il n'y a pas lieu de compléter celui-ci sur ce point.

Article 12

1. Il convient de préciser, à l'article 12, par quelle autorité sera donnée l'« autorisation préalable » mentionnée dans cette disposition.

2. Les deux versions linguistiques de l'article 12 ne correspondent pas, la version française mentionnant « par ou en vertu d'une disposition légale » alors que la version néerlandaise mentionne « bij of krachtens een wettelijke of reglementaire bepaling ».

Il y a lieu d'assurer la cohérence des deux versions linguistiques.

Article 14

Dans l'avis 51.044/2 donné le 4 avril 2012 la section de législation a observé au sujet de dispositions analogues figurant dans l'avant-projet de loi devenu la loi du 15 août 2012 'relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral' [5]:

> « En effet, si l'intention des auteurs de l'avant-projet est de viser également des intégrateurs de services qui dépendent d'un autre niveau de pouvoir que l'État fédéral, il convient d'être attentif au principe de l'autonomie réciproque de l'État fédéral, des communautés et des régions. Ce principe interdit notamment d'imposer à ces 'intégrateurs de services' de communiquer des données ou de participer au comité de concertation des intégrateurs de services en projet.
>
> Diverses dispositions de l'avant-projet, dont les articles 4 et 8, devraient dans cette hypothèse être revus afin de mieux affirmer que la participation de tels « intégrateurs de services » , qui ne relèvent pas de la compétence fédérale, ne peut se faire que sur une base volontaire et qu'aucun pouvoir d'autorité ne peut leur être unilatéralement conféré, comme c'est le cas, par exemple, à l'article 16 de l'avant-projet. Le chapitre V devrait également être revu afin de ne prévoir qu'une participation facultative de ces intégrateurs de services au sein des comités mis en place par l'avant-projet.
>
> Si l'intention est au contraire d'imposer une telle participation, il y a lieu de respecter l'article 92*ter*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.
>
> Si, toutefois, l'intention des auteurs de l'avant-projet est, comme cela ressort de la philosophie d'ensemble du texte ainsi que du renvoi exprès, à l'article 2, 1°, de l'avant-projet, à la notion 'd'instance' chargée 'par ou en vertu de la loi', de donner à celui-ci une portée exclusivement fédérale, mieux vaut éviter dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles de faire mention, même à titre d'exemple, d'organismes qui dépendent d'autres niveaux de pouvoir. Par contre, l'exposé des motifs gagnerait à mieux identifier dès à présent quels sont, au niveau fédéral, les intégrateurs des services existants et, à ce titre, concernés par diverses dispositions de l'avant-projet ».

La disposition en projet appelle la même observation.

Article 16

Les deux versions linguistiques ne concordent pas, il y a lieu d'y remédier.

Article 17

Alors que l'article 17 de l'avant-projet permet à l'intégrateur de services régional d'agir « au nom et pour le compte d'une autre personne », le commentaire de l'article 17 semble restreindre cette faculté à agir « pour le compte d'un service public dûment autorisé ».

Il convient d'assurer la cohérence du commentaire de l'article et du dispositif.

[5] *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 2223/001, pp. 55-66.

L'attention est également attirée sur ce que le terme « personne » se voit attribuer par l'article 2, 12°, de l'avant-projet, une signification qui n'est pas nécessairement celle que ce mot revêt dans l'article 17 de l'avant-projet.

Cette dernière disposition sera revue.

Article 21

La structure de l'article 21 sera revue en fusionnant les deux premiers alinéas.

Article 24

L'article 24 précise que le conseiller de sécurité peut être extérieur au personnel de l'intégrateur de services régional ou des services publics participants, alors que le commentaire de cette disposition mentionne que ces institutions désignent un conseiller de sécurité « en leur sein respectif ».

Il y a lieu d'assurer la cohérence entre cette disposition et son commentaire.

Article 25

Afin de traduire l'idée que l'énumération de tâches figurant à l'article 25 n'est qu'exemplative [6], il est suggéré de remplacer, à la fin de la phrase introductive de l'alinéa 1er, les mots « se charge de » par les mots « est chargé notamment des tâches suivantes ».

Article 29

1. La structure du paragraphe 1er, alinéa 2, sera revue.

D'une manière générale, l'usage de tirets à l'intérieur d'une énumération est à éviter [7]. Il convient d'utiliser les subdivisions 1°, 2°, 3°…, elles-mêmes éventuellement subdivisées en a), b), c), etc.

2. Au paragraphe 1er, alinéa 2, il convient d'écrire « article 9, alinéa 1er, 5° ».

3. Au paragraphe 1er, alinéa 2, sous-alinéa 3, il y a lieu de vérifier la référence eu égard à l'article 9, alinéa 2, de l'avant-projet.

[6] Voir en ce sens le commentaire de l'article 25, p. 26/33.

[7] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58.

Article 31

1. Il est suggéré de compléter la phrase introductive du paragraphe 1er par les mots « le contrôle des activités suivantes : ».

2. L'auteur de l'avant-projet ne peut présumer que trois membres de la Commission de la protection de la vie privée accepteront de siéger à la Commission de contrôle bruxelloise.

Il convient de prévoir qu'à défaut, les désignations se feront conformément au paragraphe 2, alinéa 2.

Article 32

1. L'article 32, § 1er, alinéa 4, serait mieux rédigé comme suit :

« En l'absence d'avis ou de recommandation de la Commission dans le délai prescrit, il est passé outre ».

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, il convient d'exprimer plus clairement l'idée que le délai de soixante jours visé à l'article 32, § 1er, alinéa 3, est suspendu dans l'attente de l'avis de la Commission de la protection de la vie privée (si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet).

OBSERVATION FINALE

1. Le texte contient de nombreuses fautes d'orthographe qu'il y a lieu de corriger.

2. Dans la rédaction du dispositif, l'expression « de la présente ordonnance » sera omise car elle est inutile.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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 deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

De akkoordbevinding van de Minister van Begroting waarvan sprake in de brief met de adviesaanvraag bevindt zich niet in het dossier dat daarbij gevoegd is.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren is vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Voordragende minister

Wanneer een minister over uiteenlopende bevoegdheden beschikt, dient uitsluitend de bevoegdheid te worden vermeld krachtens welke hij in het betrokken geval handelt.[1]

Er behoort dan ook te worden geschreven: "Op voordracht van de Minister van Informatica".

INDIENINGSBESLUIT

De inleidende formule van het dispositief dient als volgt te worden gesteld:[2]

"De Minister van Informatica is ermee belast bij het Parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen, waarvan de tekst hierna volgt:".

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 41.

[2] *Ibid.*, formule F 4-1-10-3.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Het eerste lid dient gesteld te worden als volgt:

"Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet".[3]

Het tweede lid dient te vervallen.

Artikel 2

1. Voorgesteld wordt om in onderdeel 1° niet alleen naar de Europese richtlijnen te verwijzen, maar eveneens naar de Europese verordeningen.

2. Wat onderdeel 14° betreft, verdient het aanbeveling om in de bespreking van het artikel te verduidelijken wat begrepen moet worden onder "wettelijke ambtenaren".

Artikel 4

De redactie van de Nederlandse tekst van dit artikel moet worden herzien.

Artikel 5

1. Het zou beter zijn in artikel 5, § 2, vierde lid, te schrijven dat de modaliteiten voor de opslag van de gegevens "goedgekeurd" (en niet "gevalideerd") worden door de gewestelijke dienstenintegrator.

2. Voorgesteld wordt om in paragaaf 3, eerste lid, de woorden "burgers, bedrijven" te vervangen door het woord " personen".[4]

3. Wat paragraaf 3 betreft, heeft de afdeling Wetgeving vragen bij de zinsnede "uitgezonderd wanneer door of krachtens een wet of een besluit anders wordt bepaald".

[3] *Ibid.*, formule F 4-1-1-3.

[4] Zie de definitie in artikel 2, 12°, van het voorontwerp.

Artikel 7

1. Artikel 7, § 1, eerste streepje, is een onnodige herhaling van artikel 4.

Er wordt voorgesteld om dat eerste streepje te schrappen en de inleidende zin van paragraaf 1 te stellen als volgt:

"Naast de verplichtingen die opgesomd worden in artikel 4, heeft de deelnemende openbare dienst die authentieke bronnen of gegevensdatabanken voortkomende uit authentieke bronnen beheert, de volgende verplichtingen:" (elk werkwoord waarmee een onderdeel van de opsomming wordt ingeleid, dient dan in de infinitief te worden gezet).

2. In paragraaf 2, eerste lid, dienen de woorden "of aan deze die" vervangen te worden door de woorden "of aan de openbare dienst die" (indien dat de bedoeling is van de steller van het voorontwerp).

Artikel 9

1. Voorgesteld wordt artikel 9, eerste lid, 1°, als volgt te stellen "het ontvangen en, in voorkomend geval, het volg geven aan (voorts zoals in het ontwerp)".

2. In het tweede lid, c), behoort het woord "loggings" gedefinieerd te worden. Het verdient aanbeveling om, zoals in de artikelsgewijze commentaar, de woorden "dagelijkse logboeken" te gebruiken, indien dat overeenstemt met de bedoeling van de steller van het voorontwerp.

3. De bespreking van artikel 9 bevat de zinsnede "zal de dienstenintegrator, na advies van de Brusselse toezichtcommissie de bewaartermijn (minimum 10 jaar) van al deze informatie (…) vastleggen".

Die precisering komt niet voor in het voorliggende voorontwerp. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of de tekst ervan op dit punt moet worden aangevuld.

Artikel 12

1. In artikel 12 moet worden verduidelijkt door welke instantie de "machtiging" verleend moet worden waarvan sprake in deze bepaling.

2. De twee taalversies van artikel 12 stemmen niet met elkaar overeen. In de Nederlandse versie wordt geschreven "bij of krachtens een wettelijke of reglementaire bepaling", terwijl in de Franse versie staat "par ou en vertu d'une disposition légale".

Er behoort gezorgd te worden voor overeenstemming tussen de beide taalversies.

Artikel 14

In advies 51.044/2 van 4 april 2012 heeft de afdeling Wetgeving met betrekking tot soortgelijke bepalingen in het voorontwerp van wet dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 15 augustus 2012 'houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator", het volgende gesteld:[5]

> "Immers moet, indien de bedoeling van de stellers van het voorontwerp erin bestaat daarbij eveneens de dienstenintegratoren te betrekken die onder een ander beleidsniveau ressorteren dan de federale Staat, het beginsel van de onderlinge autonomie van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten in acht worden genomen. Dit beginsel verbiedt onder meer dat deze "dienstenintegratoren" de verplichting wordt opgelegd gegevens mee te delen aan of te participeren in het ontworpen overlegcomité van de dienstenintegratoren.
>
> In dat geval dienen verscheidene bepalingen van het voorontwerp, waaronder de artikelen 4 en 8, aldus herzien te worden, dat duidelijker wordt gesteld dat de participatie van zulke "dienstenintegratoren" die niet onder de federale overheid ressorteren alleen op een vrijwillige basis kan plaatshebben en dat hun geen enkel openbaar gezag eenzijdig kan worden toegekend, zoals bijvoorbeeld het geval is met artikel 16 van het voorontwerp. Tevens dient hoofdstuk V te worden herzien, zodat wordt voorgeschreven dat deze dienstenintegratoren slechts facultatief participeren in de comités ingevoerd bij het voorontwerp.
>
> Indien het daarentegen de bedoeling is om een zodanige participatie op te leggen, moet artikel 92*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' in acht worden genomen.
>
> Indien het evenwel de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp, zoals blijkt uit de algemene opzet van de tekst en uit de uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 2, 1°, van het voorontwerp, te weten de woorden "instantie die door of krachtens de wet belast is", dat aan dit voorontwerp uitsluitend een federale draagwijdte wordt gegeven, is het beter om in de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze bespreking niet te verwijzen naar organisaties die onder andere beleidsniveaus ressorteren, ook niet bij wijze van voorbeeld. Daarentegen verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting nu reeds duidelijker te omschrijven welke op federaal niveau de bestaande dienstenintegratoren zijn die in die hoedanigheid vallen onder een aantal bepalingen van het voorontwerp".

Bij de ontworpen bepaling behoort dezelfde opmerking te worden gemaakt.

Artikel 16

De twee taalversies stemmen niet overeen met elkaar. Dat moet worden verholpen.

Artikel 17

Terwijl in artikel 17 van het voorontwerp de gewestelijke dienstenintegrator de mogelijkheid geboden wordt om te handelen "in naam of voor rekening van een andere persoon",

[5] *Parl.St.* Kamer, 2011-12, nr. 2223/001, 55-66.

lijkt deze mogelijkheid in de bespreking van artikel 17 beperkt te worden tot het handelen "voor rekening van een deugdelijk gemachtigde openbare dienst".

Er behoort gezorgd te worden voor overeenstemming tussen de bespreking van het artikel en het dispositief.

De aandacht wordt eveneens gevestigd op het feit dat het woord "persoon" door artikel 2, 12°, van het voorontwerp een betekenis krijgt die niet noodzakelijkerwijze overeenstemt met die welke aan dat woord wordt toebedeeld in artikel 17 van het voorontwerp.

Deze laatste bepaling moet worden herzien.

Artikel 21

De structuur van artikel 21 moet worden herzien waarbij de eerste twee leden moeten worden samengevoegd.

Artikel 24

In artikel 24 wordt bepaald dat de veiligheidsadviseur kan komen van buiten het personeel van de gewestelijke dienstenintegrator of van de participerende overheidsdiensten, terwijl in de bespreking van dat artikel staat dat die instellingen een veiligheidsadviseur aanwijzen "binnen (hun) organisatie".

Er behoort gezorgd te worden voor overeenstemming tussen deze bepaling en de bespreking ervan.

Artikel 25

Ten einde aan te geven dat de opsomming van de taken vermeld in artikel 25 louter als voorbeeld geldt,[6] wordt voorgesteld om *in fine* van de inleidende zin van het eerste lid de woorden "staat de veiligheidsadviseur in voor" te vervangen door de woorden "is de veiligheidsadviseur meer bepaald belast met de volgende taken".

Artikel 29

1. De structuur van paragraaf 1, tweede lid, moet worden herzien.

[6] Zie in die zin de bespreking van artikel 25, blz. 26/33.

Het is over het algemeen niet raadzaam om in een opsomming streepjes te gebruiken.[7] Men gebruike de onderverdelingen 1°, 2°, 3°, …, welke zelf eventueel verder onderverdeeld kunnen worden met a), b), c), enz.

2. In paragraaf 1, tweede lid, schrijve men "artikel 9, eerste lid, 5°".

3. In paragraaf 1, tweede lid, derde onderdeel, behoort de verwijzing gecontroleerd te worden in het licht van artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp.

Artikel 31

1. Er wordt voorgesteld om de inleidende zin van paragraaf 1 aan te vullen met de woorden "de controle op de volgende activiteiten:".

2. De steller van het voorontwerp kan er niet van uitgaan dat drie leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ermee zullen instemmen om zitting te hebben in de Brusselse Controlecommissie.

Er behoort te worden bepaald dat indien dat niet het geval is, de aanwijzingen zullen plaatsvinden overeenkomstig paragraaf 2, tweede lid.

Artikel 32

1. Artikel 32, § 1, vierde lid, zou beter gesteld worden als volgt:

"Bij ontstentenis van een advies of een aanbeveling vanwege de Commissie binnen de voorgeschreven termijn, wordt daaraan voorbijgegaan".

2. In paragraaf 3, tweede lid, behoort duidelijker aangegeven te worden dat de termijn van zestig dagen bedoeld in artikel 32, § 1, derde lid, geschorst wordt in afwachting van het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (indien dat de bedoeling is van de steller van het voorontwerp).

[7] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 58.

SLOTOPMERKING

1. In de tekst staan een groot aantal spellingsfouten die verbeterd dienen te worden.

2. In het dispositief behoort de zinssnede "van voorliggende ordonnantie" geschrapt te worden aangezien deze zinloos is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY