



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.146/2
du 10 avril 2017

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
14 mars 2006 portant exécution
de l'article 44/1, alinéa 5, de la
loi du 5 août 1992 sur la
fonction de police dans le
cadre de la transmission de
certaines données à bpost et
portant le traitement
administratif des perceptions
immédiates proposées par les
services de police'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.146/2
van 10 april 2017

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
14 maart 2006 tot uitvoering
van artikel 44/1, lid 5, van de
wet van 5 augustus 1992 op het
politieambt met het oog op de
doorzending van bepaalde
gegevens aan bpost en
houdende de administratieve
behandeling van de
onmiddellijke inningen
voorgesteld door de
politiediensten'

Le 13 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2006 portant exécution de l'article 44/1, alinéa 5, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dans le cadre de la transmission de certaines données à bpost et portant le traitement administratif des perceptions immédiates proposées par les services de police'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 avril 2017.

*

Op 13 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2006 tot uitvoering van artikel 44/1, lid 5, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt met het oog op de doorzending van bepaalde gegevens aan bpost en houdende de administratieve behandeling van de onmiddellijke inningen voorgesteld door de politiediensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 10 april 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, 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 10 april 2017.

*

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, 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 suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

La Commission de la protection de la vie privée a donné un avis sur l'arrêté en projet, conformément à l'article 44/11/11 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police', inséré par la loi du 18 mars 2014.

Cette formalité à laquelle est soumise l'adoption de l'arrêté en projet a été accomplie le 3 septembre 2014.

Or, l'obligation d'accomplir une formalité avant l'adoption d'une décision vise essentiellement à informer l'autorité compétente des éléments de fait et de droit qui, selon l'organe dont l'intervention est requise au titre de cette formalité, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre l'accomplissement d'une formalité et la décision doit donc, en principe, être bref.

Dans le cas contraire, l'accomplissement d'une formalité ne peut être retenu comme point de départ d'une décision intervenant beaucoup plus tard que s'il est démontré que les circonstances de fait et de droit qui existaient au moment où la formalité a été accomplie n'ont pas évolué à un point tel que l'accomplissement de la formalité doit être considéré comme n'étant plus pertinent en l'espèce.

Une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment, à savoir le 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)'.

Ce règlement est entré en vigueur le 24 mai 2016 et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018.

Cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont, d'une part, une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires et, d'autre part, une obligation négative, appelée « devoir d'abstention ». Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement.

Pour cette raison, il convient de soumettre à nouveau le projet d'arrêté à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 44/11/11 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police', inséré par la loi du 18 mars 2014.

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'omettre le mot « notamment » et les mots « relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle ».

2. La loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel', mentionnée à l'alinéa 2, ne constituant pas le fondement juridique de l'arrêté en projet, il n'y a pas lieu de la mentionner.

Il convient toutefois de mentionner l'arrêté modifié ¹, avec son intitulé exact ².

L'alinéa 2 doit donc être remplacé.

3. Conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', le préambule doit être complété par la mention de l'« analyse d'impact intégrée » qui a été réalisée sur la base de l'article 6 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

4. L'alinéa 6 doit être omis et l'alinéa 8 doit être complété par les mots « et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibérés en Conseil ».

5. L'alinéa 7 doit être rédigé de la manière suivante :

« Vu l'avis 61.146/2 du Conseil d'État, donné le 10 avril 2017, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

6. L'arrêté en projet est accompagné d'un rapport au Roi. Les alinéas 9 à 12 sont donc inutiles et doivent être omis.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 29 et 30.

² Voir observation finale.

DISPOSITIF

Article 5

Conformément à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', les arrêtés «sont obligatoires dans tout le Royaume le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai ».

Aussi, avant de prévoir que l'arrêté en projet s'appliquera immédiatement le jour de sa publication au *Moniteur belge*, convient-il de s'assurer qu'il existe des raisons impérieuses de déroger au délai minimal normalement accordé à ses destinataires pour en prendre connaissance et de s'y conformer.

Sauf s'il existe une telle raison justifiant la suppression du délai que le législateur a ainsi jugé normalement nécessaire – auquel cas il faudrait l'expliquer dans le rapport au Roi –, l'article 5 du projet doit donc être omis.

OBSERVATION FINALE

Selon l'article 130, alinéa 4, de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', inséré par la loi du 13 décembre 2010,

« Dans toutes les lois et règlements, les mots 'LA POSTE', lorsqu'ils ont été introduits en vertu de l'alinéa 2, sont remplacés par le mot 'bpost' ».

Or, les mots « LA POSTE » n'ont pas été introduits dans l'arrêté modifié, en vertu de l'article 130, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991. L'article 130, alinéa 4, de cette loi ne trouve donc pas à s'appliquer à l'arrêté du 14 mars 2006 'portant exécution de l'article 44/1, alinéa 5, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dans le cadre de la transmission de certaines données à LA POSTE et portant le traitement administratif des perceptions immédiates proposées par les services de police'.

Par conséquent, dans les articles 1^{er} et 3 à 6 de l'arrêté du 14 mars 2006, il convient chaque fois de remplacer les mots « LA POSTE » par le mot « bpost », et dans l'intitulé et l'article 1^{er} du projet, il convient de remplacer le mot « bpost » par les mots « LA POSTE ».

*

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 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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft, overeenkomstig artikel 44/11/11 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’, ingevoegd bij de wet van 18 maart 2014, over het ontworpen besluit een advies uitgebracht.

Dat vormvereiste waaraan voldaan moet zijn opdat het ontworpen besluit vastgesteld kan worden, is vervuld op 3 september 2014.

De verplichting om een vormvereiste te vervullen voordat een beslissing genomen wordt, is echter vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat de bevoegde overheid kennis heeft van de feitelijke en juridische gegevens die volgens het orgaan dat op grond van dat vormvereiste geraadpleegd moet worden, in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik dat de overheid haar beslissing neemt. Tussen het vervullen van een vormvereiste en het nemen van de beslissing mag dus in principe niet te veel tijd verstrijken.

De vervulling van een vormvereiste kan slechts als uitgangspunt dienen voor een beslissing die veel later genomen wordt als bewezen is dat de feitelijke en juridische omstandigheden die bestonden op het ogenblik waarop het vormvereiste vervuld is, niet in die mate gewijzigd zijn dat de vervulling van het vormvereiste als niet langer ter zake dienend aangemerkt moet worden.

Onlangs is er nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens uitgevaardigd, namelijk 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)’.

Die verordening is op 24 mei 2016 in werking getreden en wordt twee jaar later, dat wil zeggen op 25 mei 2018, automatisch van toepassing.

Dit betekent dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging van de verordening, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde “onthoudingsplicht”. Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving uitgevaardigd mag worden die het door de verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen.

Om die reden dient het ontworpen besluit opnieuw om advies te worden voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 44/11/11 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’, ingevoegd bij de wet van 18 maart 2014.

In het eerste lid dienen de woorden “inzonderheid” en “betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van strafvordering” weggelaten te worden.

2. Aangezien de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, waarnaar in het tweede lid verwezen wordt, niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormt, behoort daarnaar niet verwezen te worden.

Het gewijzigde besluit¹ moet daarentegen vermeld worden, met opgave van het correcte opschrift ervan.²

Het tweede lid dient dus te worden vervangen.

3. Overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ moet de aanhef aangevuld worden met de vermelding van de “geïntegreerde impactanalyse” die uitgevoerd is op basis van artikel 6 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

4. Het zesde lid dient te vervallen en het achtste lid dient aangevuld te worden met de woorden “en op het advies van de in Raad vergaderde Ministers”.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 29 en 30.

² Zie slotopmerking.

5. Het zevende lid dient als volgt te worden geredigeerd:

“Gelet op advies 61.146/2 van de Raad van State, gegeven op 10 april 2017, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

6. Bij het ontworpen besluit is een verslag aan de Koning gevoegd. Het negende tot het twaalfde lid dienen dan ook als overbodig weggelaten te worden.

DISPOSITIEF

Artikel 5

Artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, bepaalt het volgende: “(...) besluiten zijn verbindend in het gehele Rijk de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen.”

Alvorens te bepalen dat het ontworpen besluit onmiddellijk in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, moet men zich er bijgevolg van vergewissen dat er dwingende redenen bestaan om af te wijken van de wettelijke minimumtermijn die normaliter geboden wordt aan de adressaten ervan om daarvan kennis te nemen en om zich daarnaar te gedragen.

Tenzij een zodanige reden voorhanden is die wettigt dat wordt afgezien van de termijn die de wetgever aldus normalerwijs nodig acht, in welk geval dat in het verslag aan de Koning uitgelegd zou moeten worden, moet artikel 5 van het ontwerp dus worden weggelaten.

SLOTOPMERKING

Artikel 130, vierde lid, van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’, welk lid ingevoegd is bij de wet van 13 december 2010, luidt als volgt:

“In alle wetten en reglementen worden de woorden ‘DE POST’, wanneer zij krachtens het tweede lid werden opgenomen, vervangen door het woord ‘bpost’.”

De woorden “DE POST” zijn in het gewijzigde besluit evenwel niet opgenomen krachtens artikel 130, tweede lid, van de wet van 21 maart 1991. Artikel 130, vierde lid, van die wet is dus niet van toepassing op het besluit van 14 maart 2006 ‘tot uitvoering van artikel 44/1, lid 5, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt met het oog op de doorzending van bepaalde gegevens aan DE POST en houdende de administratieve behandeling van de onmiddellijke inningen voorgesteld door de politiediensten’.

Bijgevolg dienen de woorden “DE POST” in de artikelen 1 en 3 tot 6 van het besluit van 14 maart 2006 telkens vervangen te worden door het woord “bpost” terwijl in het opschrift van het ontwerp en in artikel 1 van het ontwerp, het woord “bpost” vervangen dient te worden door de woorden “DE POST”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre LIÉNARDY