



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.519/1
van 6 juli 2021

avis 69.519/1
du 6 juillet 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
toekenningsvoorwaarden voor
de Brussel' Air premie in ruil
voor de schrapping van de
nummerplaat van een voertuig'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif aux
conditions d'octroi de la prime
Bruxell' Air en échange de la
radiation de la plaque
d'immatriculation d'un
véhicule'

Op 4 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de toekenningsvoorwaarden voor de Brussel’Air premie in ruil voor de schrapping van de nummerplaat van een voertuig’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juli 2021.

*

Le 4 juin 2021, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l’Environnement, de l’Énergie et de la Démocratie participative, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif aux conditions d’octroi de la prime Bruxell’Air en échange de la radiation de la plaque d’immatriculation d’un véhicule’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 juin 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d’État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juillet 2021.

*

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.

Het aldus beperkte onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot het uitwerken van de Brussel'Air-premie in ruil voor de schrapping van de nummerplaat van een voertuig.

Het ontwerp valt uiteen in negen hoofdstukken. Hoofdstuk 1 groepeerde de definities (artikel 1 van het ontwerp); hoofdstuk 2 betreft de hoedanigheid van de aanvrager en de begunstigde van de premie (artikelen 2 en 3); hoofdstuk 3 bepaalt de inhoud en het bedrag van de premie Brussel'Air (artikel 4); hoofdstuk 4 bevat de voorschriften voor de mobiliteitsdienstverleners (artikelen 5 en 6); hoofdstuk 5 legt de modaliteiten (lees: nadere regels) vast voor het aanvragen van de Brussel'Air-premie en bepaalt de toekenningsvoorwaarden (artikelen 7 tot 9); hoofdstuk 6 betreft een uitsluitingsgrond en regelt de terugbetaling (artikelen 10 en 11); hoofdstuk 7 regelt de controle (artikel 12); de privacy en persoonsgegevens komen aan bod in hoofdstuk 8 dat 4 afdelingen telt, welke achtereenvolgens de betrokken partijen (artikel 13), gegevens uit authentieke bronnen (artikel 14), het gebruik van de gegevens (artikel 15) en de rechten van de betrokken personen (artikel 16) bepalen. Hoofdstuk 9 groepeerde de wijzigings-, overgangs- en slotbepalingen (artikelen 17 tot 19).

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 september 2006 'betreffende de toekenningsvoorwaarden voor de Brussel'Air-premie in ruil voor de schrapping van de nummerplaat en de vernietiging van vervuilende voertuigen' dat wordt opgeheven bij artikel 18 van het ontwerp.

3. Uit de aanhef van het ontwerp blijkt dat rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt gezocht in artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 'houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle', in de artikelen 3.2.1, 3.2.10, 3.2.11 en 3.2.27 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing (hierna: het Wetboek) en in de artikelen 21 en 72 van de ordonnantie van 18 december 2020 'houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2021'.

3.1. Door de gemachtigde werd de volgende rechtsgrondentabel bezorgd:

Disposition de l'arrêté	Base(s) légale(s)
Art. 1	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27
Art. 2	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27
Art. 3	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27

Art. 4	Cobrace : Art. 3.2.27 + Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15
Art. 5	Cobrace : Art. 3.2.27 + Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15
Art. 6	Cobrace : Art. 3.2.27 + Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15
Art. 7	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21
Art. 8	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21
Art. 9	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21 + arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 10	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21
Art. 11	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21
Art. 12	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 13	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 14	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 15	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3 + Cobrace : Art. 3.2.1
Art. 16	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 17	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27
Art. 18	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27

Art. 19	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27
---------	---

3.2. Hierbij dient het volgende te worden opgemerkt.

3.2.1. Artikel 18 van het ontwerp heft het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 september 2006 op. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in advies 40.992/1V¹ van 17 augustus 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde besluit, opgemerkt dat voor de ontworpen regeling enkel rechtsgrond kon worden gevonden in artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006, gelezen in samenhang met artikel 21 van de ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2006’, en dat geen bepaling van de ordonnantie van 25 maart 1999 ‘betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit’ rechtsgrond kon bieden.

Uit de vergelijking van de bepalingen opgenomen in de door de gemachtigde overgemaakte rechtsgrondentabel, met de op het ogenblik van de totstandkoming van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 september 2006 geldende bepalingen van de ordonnantie van 25 maart 1999, dient te worden vastgesteld dat artikel 3.2.10 van het Wetboek overeenstemt met artikel 13bis van de ordonnantie van 25 maart 1999 en dat artikel 3.2.11 van het Wetboek overeenstemt met artikel 14 van de voornoemde ordonnantie.

Noch in artikel 13bis van het ordonnantie van 25 maart 1999, noch in artikel 14 van dezelfde ordonnantie kan evenwel rechtsgrond worden gevonden voor de voorliggende ontworpen regeling nu deze bepalingen respectievelijk betrekking hebben op maatregelen, die geen buitensporige kosten met zich brengen en op een actieplan met een korte termijn finaliteit.

3.2.2. In de mate rechtsgrond zou worden gezocht in artikel 3.2.27 van het Wetboek dient erop te worden gewezen dat deze bepaling de Regering machtigt tot het nemen van steunmaatregelen in het kader van de uitvoering van de Lage emissiezone (LEZ).

Een Lage emissiezone wordt in artikel 3.1.1, 41°, van het Wetboek omschreven als een “zone zoals bepaald in artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg”. Artikel 2.63 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 definieert een Lage emissiezone als zijnde “een zone waarin omwille van de leefbaarheid, in het bijzonder de milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit, een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder; het begin ervan is aangeduid met het verkeersbord F117 en het einde met het verkeersbord F118”.

Vermits de ontworpen premiereregeling niet wordt gekoppeld aan een selectief toelatingsbeleid tot de Lage emissiezone van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, noch aan enige

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/40992.pdf#search=40992>

relatie tot een veroorzaakte milieuhinder, kan voor het ontwerp evenmin rechtsgrond worden gevonden in artikel 3.2.27 van het Wetboek.

3.2.3. De voorliggende regeling beantwoordt bovendien niet aan de omschrijving van het begrip “subsidie van facultatieve aard”, zodat artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006, gelezen in samenhang met artikel 21 van het decreet van 18 december 2020, evenmin rechtsgrond kan bieden voor de ontworpen regeling.

3.2.4. Voor de taken toegekend aan Leefmilieu Brussel kan rechtsgrond worden ontleend aan artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van Leefmilieu Brussel’, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989², zodat artikel 3.2.1 van het Wetboek hiervoor niet vereist is.

3.2.5. Voor het optreden van het Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest (CIBG)³ is geen rechtsgrond aangewezen in de rechtsgrondentabel en kunnen de in de aanhef aangehaalde bepalingen evenmin een deugdelijke rechtsgrond bieden.

In zoverre rechtsgrond wordt gezocht in artikel 27 van de wet van 21 augustus 1987 ‘tot wijziging van de wet houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten en houdende bepalingen betreffende het Brusselse Gewest’ volstaat de vaststelling dat deze bepaling geen machtiging bevat die mee rechtsgrond kan bieden voor de ontworpen regeling.

3.3. Niettegenstaande uit hetgeen voorafgaat volgt dat voor de ontworpen regeling in ruime mate geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden is, acht de Raad van State, afdeling Wetgeving, het niettemin nuttig nog de volgende opmerking onder de aandacht brengen.

4. De vraag rijst immers of de in Hoofdstuk 8, “Privacy en persoonsgegevens”, ontworpen regeling moet worden beschouwd als betrekking hebbende op essentiële elementen inzake de verwerking van persoonsgegevens, in het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft, zitting houdend in algemene vergadering, in advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens opgemerkt:

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

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid

² Artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 luidt: “De [Regering] kan andere taken dan deze bedoeld in § 2 aan Leefmilieu Brussel opdragen en de voorwaarden waaronder Leefmilieu Brussel zijn taken uitvoert nader omschrijven.”

³ Het Centrum voor Informatica voor het Brusselse Gewest is opgericht bij artikel 27 van de wet van 21 augustus 1987 ‘tot wijziging van de wet houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten en houdende bepalingen betreffende het Brusselse Gewest’ als instelling van openbaar nut categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954.

voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken : 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”

Tevens dient erop te worden gewezen dat, zoals de Raad van State al herhaaldelijk⁵ heeft uiteengezet, ook aan het voormelde legaliteitsbeginsel is voldaan wanneer die essentiële elementen niet uitdrukkelijk worden vermeld in een ordonnantiële regeling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, op voorwaarde dat er reeds een ordonnantiële regeling bestaat waarin die elementen expliciet of impliciet, maar in elk geval voldoende duidelijk tot uiting komen en die noodzakelijkerwijze een verwerking van de betrokken persoonsgegevens tot gevolg heeft. In dat geval kan worden aangenomen dat geen afzonderlijke ordonnantiële basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.

Dat is bijvoorbeeld het geval voor de verwerking van de persoonsgegevens van een subsidieaanvrager, in zoverre die verwerkte persoonsgegevens beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de identificatie van de aanvrager en voor de beoordeling van de ordonnantiële geregelde subsidievoorwaarden. Ook de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens kan bijvoorbeeld impliciet blijken uit de vermelding van de overheidsdienst die instaat voor de behandeling van de aanvraag; in dat geval kunnen enkel de personeelsleden van die overheidsdienst toegang hebben tot die gegevens.⁶

⁴ Voetnoot 175 van het aangehaalde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵ Zie onder meer adv.RvS 66.344/3 van 11 juli 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 november 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 oktober 2017 tot uitvoering van de wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik’, opmerking 5; adv.RvS 67.906/1/V van 16 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2020 ‘betreffende steun aan hotels en apart-hotels in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19’, opmerking 3.6; adv.RvS 68.030/3 van 14 oktober 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 ‘houdende de erkenningsvoorwaarden van begeleidingsondernemingen en van begeleiders van uitzonderlijk vervoer en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer’, opmerking 3.3; adv.RvS 68.145/3 van 10 november 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2020 ‘tot vaststelling van de verordening voor het verkeer van havenvoertuigen in de haven van Antwerpen’, opmerking 5.5.2.

⁶ Adv.RvS 69.590/3 van 17 juni 2021 over een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat het invoeren van een databank voor premies en subsidies betreft’ (Parl.St. VI.Parl. 2020-21, nr. 838/2).

Voor de ontworpen premiereregeling bestaat evenwel geen ordonnantiële regeling waarin die essentiële elementen voldoende duidelijk tot uiting komen en die noodzakelijkerwijze een verwerking van de betrokken persoonsgegevens tot gevolg heeft.

Gelet op het voorgaande dienen bijgevolg, voor de ontworpen premiereregeling, de bepalingen die de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens regelen, nog te worden vastgelegd bij ordonnantie.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

L'examen ainsi limité appelle les observations suivantes.

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'élaborer la prime Bruxell'Air en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation d'un véhicule.

Le projet comporte neuf chapitres. Le chapitre 1^{er} regroupe les définitions (article 1^{er} du projet); le chapitre 2 porte sur la qualité du demandeur et du bénéficiaire de la prime (articles 2 et 3); le chapitre 3 précise le contenu et le montant de la prime Bruxell'Air (article 4); le chapitre 4 contient les prescriptions pour les prestataires de services de mobilité (articles 5 et 6); le chapitre 5 fixe les modalités de la demande de la prime Bruxell'Air et prévoit les conditions de son octroi (articles 7 à 9); le chapitre 6 concerne une cause d'exclusion et règle le remboursement (articles 10 et 11); le chapitre 7 règle le contrôle (article 12); la vie privée et les données à caractère personnel font l'objet du chapitre 8 qui comporte 4 sections, lesquelles définissent successivement les parties concernées (article 13), les données provenant de sources authentiques (article 14), l'utilisation des données (article 15) ainsi que les droits des personnes concernées (article 16). Le chapitre 9 regroupe les dispositions modificatives, transitoires et finales (articles 17 à 19).

Le projet est appelé à se substituer à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 septembre 2006 'relatif aux conditions d'octroi de la prime Bruxell'Air en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation et la destruction des véhicules polluants', qui est abrogé par l'article 18 du projet.

3. Il ressort du préambule du projet que le fondement juridique de la réglementation en projet est recherché dans l'article 15 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle', dans les articles 3.2.1, 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (ci-après : le Code), ainsi que dans les articles 21 et 72 de l'ordonnance du 18 décembre 2020 'contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2021'.

3.1. Le délégué a fourni le tableau des fondements juridiques suivant :

Disposition de l'arrêté	Base(s) légale(s)
Art. 1	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27
Art. 2	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27
Art. 3	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27

Art. 4	Cobrace : Art. 3.2.27 + Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15
Art. 5	Cobrace : Art. 3.2.27 + Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15
Art. 6	Cobrace : Art. 3.2.27 + Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15
Art. 7	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21
Art. 8	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21
Art. 9	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21 + arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 10	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21
Art. 11	Ordonnance organique du 23 février 2006, art. 15 + ordonnance du 18 décembre 2020, Art. 21
Art. 12	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 13	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 14	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 15	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3 + Cobrace : Art. 3.2.1
Art. 16	arrêté royal du 8 mars 1989, art. 3, § 3
Art. 17	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27
Art. 18	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27

Art. 19	Cobrace : Art. 3.2.10, 3.2.11 et 3.2.27
---------	---

3.2. À cet égard, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

3.2.1. L'article 18 du projet abroge l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 septembre 2006. Dans son avis 40.992/1/V¹ du 17 août 2006 sur un projet devenu l'arrêté précité, le Conseil d'État, section de législation, a observé qu'en ce qui concerne la réglementation en projet, un fondement juridique pouvait uniquement être trouvé dans l'article 15 de l'ordonnance organique du 23 février 2006, combiné avec l'article 21 de l'ordonnance du 23 février 2006 'contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2006', et qu'aucune disposition de l'ordonnance du 25 mars 1999 'relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant' ne pouvait procurer un fondement juridique.

Il se déduit de la comparaison des dispositions figurant dans le tableau des fondements juridiques transmis par le délégué avec les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 1999 en vigueur au moment de l'élaboration de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 septembre 2006 que l'article 3.2.10 du Code correspond à l'article 13*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999 et que l'article 3.2.11 du Code correspond à l'article 14 de l'ordonnance précitée.

Ni l'article 13*bis* de l'ordonnance du 25 mars 1999, ni l'article 14 de la même ordonnance ne procurent toutefois un fondement juridique à la réglementation en projet présentement examinée, dès lors que lesdites dispositions portent respectivement sur des mesures n'entraînant pas de coûts disproportionnés et sur un plan d'action ayant une finalité à court terme.

3.2.2. Dans la mesure où un fondement juridique serait recherché dans l'article 3.2.27 du Code, on notera que cette disposition habilite le Gouvernement à prendre des mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la zone de basses émissions (LEZ).

L'article 3.1.1, 41°, du Code définit une zone de basses émissions comme étant une « zone au sens de l'article 2.63 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ». L'article 2.63 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 définit une zone de basses émissions comme étant « une zone dont l'accès aux véhicules motorisés fait l'objet d'une politique d'accès sélective justifiée par des motifs liés à la qualité de vie, en particulier à cause des nuisances provoquées par ces véhicules motorisés sur l'environnement et la santé par la mauvaise qualité de l'air ; le début de la zone est signalé par le signal F117 et la fin par le signal F118 ».

Vu que le régime de prime en projet n'est pas lié à une politique d'accès sélective à la zone de basses émissions de la Région de Bruxelles-Capitale, ni ne présente une relation quelconque avec des nuisances causées à l'environnement, l'article 3.2.27 du Code ne peut pas non plus procurer un fondement juridique au projet.

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/40992.pdf#search=40992>

3.2.3. En outre, la réglementation à l'examen ne répond pas à la définition de la notion de « subventions facultatives », de sorte que l'article 15 de l'ordonnance organique du 23 février 2006, combiné avec l'article 21 du décret du 18 décembre 2020, ne peut pas non plus procurer un fondement juridique à la réglementation en projet.

3.2.4. En ce qui concerne les missions confiées à Bruxelles Environnement, un fondement juridique peut être trouvé dans l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant Bruxelles Environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989², de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer l'article 3.2.1 du Code à cet effet.

3.2.5. En ce qui concerne l'intervention du Centre d'informatique pour la Région bruxelloise (CIRB)³, le tableau des fondements juridiques n'indique aucun fondement juridique et les dispositions citées dans le préambule ne peuvent pas non plus procurer un fondement juridique adéquat.

Dans la mesure où un fondement juridique est recherché dans l'article 27 de la loi du 21 août 1987 'modifiant la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes et portant des dispositions relatives à la Région bruxelloise', il suffit de constater que cette disposition ne contient aucune délégation pouvant également procurer un fondement juridique à la réglementation en projet.

3.3. Même s'il résulte de ce qui précède que, dans une large mesure, il n'existe pas de fondement juridique adéquat pour la réglementation en projet, le Conseil d'État, section de législation, estime néanmoins utile de relever encore ce qui suit.

4. En effet, la question se pose de savoir si les dispositions en projet au Chapitre 8, « Vie privée et données à caractère personnel » doivent être considérées comme portant sur des éléments essentiels relatifs au traitement de données à caractère personnel au regard du principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution.

Dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', le Conseil d'État, section de législation, siégeant en assemblée générale, a formulé les observations suivantes concernant le traitement des données à caractère personnel :

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

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante,

² L'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 s'énonce comme suit : « L[le Gouvernement] peut charger Bruxelles Environnement d'autres missions que celles visées au § 2 et définir les conditions selon lesquelles Bruxelles Environnement exerce ses missions ».

³ Le Centre d'informatique pour la Région bruxelloise a été créé par l'article 27 de la loi du 21 août 1987 'modifiant la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes et portant des dispositions relatives à la Région bruxelloise', en tant qu'organisme d'intérêt public de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954.

démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ⁴.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ».

En outre, ainsi que le Conseil d'État l'a déjà exposé à plusieurs reprises ⁵, il convient de souligner qu'il est également satisfait au principe de légalité précité lorsque ces éléments essentiels ne sont pas expressément mentionnés dans un dispositif ordonnanciel portant sur le traitement des données à caractère personnel, à condition qu'il existe déjà des règles ordonnancielles où ces éléments figurent explicitement ou implicitement, mais en tout cas avec suffisamment de clarté, et qui impliquent nécessairement un traitement des données à caractère personnel concernées. Dans ce cas, il peut être admis qu'une base ordonnancielle distincte n'est pas requise pour régler le traitement des données à caractère personnel qui y sont directement liées.

Tel est par exemple le cas du traitement des données à caractère personnel d'un demandeur d'une subvention, dans la mesure où lesdites données à caractère personnel traitées sont limitées à ce qui est nécessaire pour identifier le demandeur et apprécier les conditions de subvention réglées par ordonnance. La catégorie de personnes ayant accès aux données traitées peut par exemple, elle aussi, ressortir implicitement de la mention du service public responsable du traitement de la demande; dans ce cas, seuls les membres du personnel de ce service public peuvent avoir accès auxdites données ⁶.

Or, en ce qui concerne le régime de prime en projet, il n'existe aucune règle ordonnancielle où ces éléments essentiels seraient reproduits avec suffisamment de clarté et qui impliquerait nécessairement un traitement desdites données à caractère personnel.

⁴ Note de bas de page 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle: voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁵ Voir notamment l'avis C.E. 66.344/3 du 11 juillet 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 novembre 2019 'modifiant l'arrêté royal du 9 octobre 2017 portant exécution de la loi du 7 mai 2017 relative aux essais cliniques de médicaments à usage humain', observation 5 ; avis C.E. 67.906/1/V du 16 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020 'relatif à une aide aux hôtels et appart-hôtels dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', observation 3.6 ; avis C.E. 68.030/3 du 14 octobre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 octobre 2020 'houdende de erkenningsvoorwaarden van begeleidingsondernemingen en van begeleiders van uitzonderlijk vervoer en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer', observation 3.3 ; avis C.E. 68.145/3 du 10 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 décembre 2020 'tot vaststelling van de verordening voor het verkeer van havenvoertuigen in de haven van Antwerpen', observation 5.5.2.

⁶ Avis C.E. 69.590/3 du 17 juin 2021 sur une proposition de décret 'tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat het invoeren van een databank voor premies en subsidies betreft' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2020-2021, n° 838/2).

Compte tenu de ce qui précède, il s'impose qu'en ce qui concerne le régime de prime, les dispositions qui règlent les « éléments essentiels » du traitement des données à caractère personnel soient par conséquent encore fixées par ordonnance.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME