



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.075/1
van 27 september 2021

avis 70.075/1
du 27 septembre 2021

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
invoering van het elektronisch
proces-verbaal bij de
inspectiediensten van het
directoraat-generaal Wegvervoer
en Verkeersveiligheid van de
Federale Overheidsdienst
Mobiliteit en Vervoer en tot
wijziging van het Sociaal
Strafwetboek’

un avant-projet de loi ‘portant
l’introduction du procès-verbal
électronique pour les services
d’inspection de la direction
générale Transport routier et
Sécurité routière du Service public
fédéral Mobilité et Transports et
modifiant le Code pénal social’

Op 13 augustus 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van het elektronisch proces-verbaal bij de inspectiediensten van het directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 september 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 2021.

*

Le 13 août 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports et modifiant le Code pénal social’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 23 septembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 septembre 2021.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe het elektronisch proces-verbaal (hierna: e-PV), dat is ontwikkeld door de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en waarvan reeds toepassing wordt gemaakt door de inspectiediensten uit de sociale sector, zowel op federaal als gewestelijk niveau, en de inspectiediensten van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, open te stellen voor de inspectiediensten van het directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

Na de omschrijving van een aantal begrippen die in het voorontwerp van wet voorkomen (artikel 2), wordt de Koning opgedragen om de inspectiediensten aan te duiden van het directoraat-generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer waarvan de ambtenaren voor de aanmaak van hun processen-verbaal gebruik maken van de daartoe ontworpen informaticatoepassing, bedoeld in artikel 100/2, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek. Tevens wordt de Koning gemachtigd om de ambtenaren aan te duiden die alle noodzakelijke maatregelen kunnen nemen om de continuïteit van de dienst te verzekeren en het hoofd te bieden aan problemen van overmacht bij de opmaak van het e-PV (artikel 3, § 1). De Koning wordt er tevens mee belast om een lijst vast te leggen van wetten en besluiten waarvan een inbreuk overeenkomstig de ontworpen wet het voorwerp kan uitmaken van een e-PV (artikel 3, § 2). Daarna volgen bepalingen in verband met de toegang tot de gegevens van de databank e-PV door verschillende categorieën van personen of instanties (artikel 4) en worden de onderscheiden wijzen geregeld waarop een e-PV kan worden ondertekend (artikel 5).

Het voorontwerp van wet beoogt tevens een aantal wijzigingen aan te brengen in bepalingen van het Sociaal Strafwetboek in verband met de werking en het beheer van, het toezicht op en de toegang tot de databank e-PV (artikelen 6 tot 9).

2. De tekst van het om advies voorgelegde voorontwerp van wet stemt in ruime mate overeen met de bepalingen van de wet van 17 maart 2019 ‘tot invoering van het elektronisch proces-verbaal bij de inspectiediensten van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek’ die, in ontwerpvorm, het voorwerp heeft uitgemaakt van advies 64.253/1 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, van 29 oktober 2018.¹ Bij de redactie van de definitieve tekst van de laatstgenoemde wet werd aan een beduidend deel van de in dat advies gemaakte opmerkingen tegemoetgekomen. Dit biedt mede de verklaring waarom het onderzoek van het heden om advies voorgelegde voorontwerp van wet niet noopt tot een groot aantal opmerkingen.

¹ Adv.RvS 64.253/1 van 29 oktober 2018 over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van het elektronisch proces-verbaal bij de inspectiediensten van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek’ (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3447/001, 26-32).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

3. De ontworpen regeling betreft een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet. In het indieningsbesluit moet bijgevolg worden geschreven:

“De Minister van Mobiliteit is ermee belast in onze naam bij de Kamer van volksvertegenwoordigers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst hierna volgt.”.

Artikel 4

4. In artikel 4, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, wordt de Koning gemachtigd om in voorkomend geval een maximale bewaringsduur te bepalen voor de in het eerste lid van dat artikel bedoelde persoonsgegevens.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid 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 wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.²

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dit verband is de Raad van State, 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.³

De maximumtermijn voor het bewaren van de in artikel 4, § 2, eerste lid, van het ontwerp, bedoelde persoonsgegevens moet derhalve in het voorontwerp zelf worden geregeld.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie onder meer GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119).

Artikelen 6 tot 9

5. De artikelen 6 tot 9 van het voorontwerp strekken ertoe om een aantal bepalingen van het Sociaal Strafwetboek te wijzigen. Daarbij dient evenwel rekening te worden gehouden met de wijzigingen die recent aan die bepalingen werden aangebracht bij de artikelen 140 tot 143 van de wet van 16 juni 2021 ‘tot wijziging van het Belgisch Scheepvaartwetboek’. Als gevolg daarvan zijn bijvoorbeeld de wijzigingen die worden beoogd in de artikelen 6, 1°, en 8 van het voorontwerp, zonder voorwerp geworden omdat in de desbetreffende bepalingen van het Sociaal Strafwetboek al melding wordt gemaakt van de minister van mobiliteit, klopt de nummering van bepaalde onderdelen die de wetgever beoogt toe te voegen aan bepalingen van het Sociaal Strafwetboek niet meer (zie de artikelen 6, 2°, en 7 van het voorontwerp) en is de invoeging van sommige woorden in bepalingen van hetzelfde wetboek niet meer actueel (zie de artikelen 6, 3°, en 9, 1°, van het voorontwerp).

Rekening houdend met wat voorafgaat, dient de redactie van de artikelen 6 tot 9 van het voorontwerp te worden herzien. Deze herziening kan dan tevens te baat worden genomen om ook melding te maken van de nog van kracht zijnde wijzigende teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de met het voorontwerp te wijzigen bepalingen.⁴ Dit laatste is in de om advies voorgelegde tekst van het voorontwerp immers evenmin gebeurd.

*

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 113, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'introduire le procès-verbal électronique (ci-après : e-PV), développé par le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, et dont font déjà application les services d'inspection du secteur social, tant au niveau fédéral que régional, ainsi que les services d'inspection du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, auprès des services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports.

Après avoir défini un certain nombre de notions figurant dans l'avant-projet de loi (article 2), celui-ci confie au Roi le soin de désigner les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports dont les agents établissent leurs procès-verbaux au moyen de l'application informatique conçue à cette fin visée à l'article 100/2, alinéa 1^{er}, du Code pénal social. Le Roi est en outre habilité à désigner les agents qui peuvent prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la continuité du service et de remédier aux problèmes de force majeure lors de l'établissement de l'e-PV (article 3, § 1^{er}). Le Roi est également chargé d'établir une liste des lois et arrêtés auxquels une infraction peut faire l'objet d'un e-PV, conformément à la loi en projet (article 3, § 2). L'avant-projet énonce ensuite des dispositions relatives à l'accès aux données de la banque de données e-PV par différentes catégories de personnes ou d'instances (article 4) et règle les différentes possibilités de signer un e-PV (article 5).

L'avant-projet de loi entend en outre apporter un certain nombre de modifications dans des dispositions du Code pénal social en ce qui concerne le fonctionnement et la gestion de la banque de données e-PV, la surveillance de celle-ci ainsi que son accès (articles 6 à 9).

2. Le texte de l'avant-projet de loi soumis pour avis correspond dans une large mesure aux dispositions de la loi du 17 mars 2019 'portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie et modifiant le Code pénal social', dont le projet a fait l'objet de l'avis 64.253/1 du Conseil d'État, section de législation, du 29 octobre 2018¹. Lors de la rédaction du texte définitif de cette dernière loi, il a été donné suite en grande partie aux observations formulées dans cet avis. Ceci explique notamment pourquoi l'examen de l'avant-projet de loi actuellement soumis pour avis n'appelle pas un grand nombre d'observations.

¹ Avis C.E. 64.253/1 du 29 octobre 2018 sur un avant-projet de loi 'portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie et modifiant le Code pénal social' (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3447/001, pp. 26-32).

EXAMEN DU TEXTE

Arrêté de présentation

3. Le dispositif en projet concerne une matière visée à l'article 74 de la Constitution. Dans l'arrêté de présentation, on écrira par conséquent :

« Le Ministre de la Mobilité est chargé de présenter en notre nom à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit : ».

Article 4

4. L'article 4, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet habilite le Roi à fixer, le cas échéant, une durée de conservation maximale pour les données à caractère personnel visées à l'alinéa 1^{er} de cet article.

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, 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 législateur².

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, le Conseil d'État, 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 données³.

Le délai maximal de conservation des données à caractère personnel visées à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, du projet doit par conséquent être réglé dans l'avant-projet lui-même.

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1; C.E., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

³ Avis C.E. 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', observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119).

Articles 6 à 9

5. Les articles 6 à 9 de l'avant-projet visent à modifier un certain nombre de dispositions du Code pénal social. À cet égard, il faut cependant tenir compte des modifications qui ont récemment été apportées à ces dispositions par les articles 140 à 143 de la loi du 16 juin 2021 'modifiant le Code belge de la Navigation'. Il en résulte, par exemple, que les modifications visées dans les articles 6, 1°, et 8 de l'avant-projet sont devenues sans objet, dès lors que les dispositions concernées du Code pénal social font déjà mention du ministre de la Mobilité, que la numérotation de certaines dispositions que le législateur entend ajouter à des dispositions du Code pénal social n'est plus exacte (voir les articles 6, 2°, et 7 de l'avant-projet) et que l'insertion de certains mots dans des dispositions du même code n'est plus d'actualité (voir les articles 6, 3°, et 9, 1°, de l'avant-projet).

Compte tenu de ce qui précède, la rédaction des articles 6 à 9 de l'avant-projet devra être revue. Cette révision peut par ailleurs être mise à profit pour faire également état des textes modificatifs encore en vigueur qui, par le passé, ont apporté des modifications dans les dispositions que l'avant-projet entend modifier⁴. En effet, le texte de l'avant-projet soumis pour avis n'en fait pas non plus mention.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 113, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).