



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.338/4
du 15 décembre 2021

advies 70.338/4
van 15 december 2021

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'relatif à la dérogation à
l'utilisation obligatoire de la
ceinture de sécurité et du
dispositif de retenue pour
enfants'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'betreffende de
vrijstelling van het verplicht
gebruik van de
veiligheidsgordel en het
kinderbeveiligingssysteem'

Le 20 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 20 décembre 2021^{*}, sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif à la dérogation à l'utilisation obligatoire de la ceinture de sécurité et du dispositif de retenue pour enfants'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 décembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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 15 décembre 2021.

^{*} Par courriel du 20 octobre 2021.

*

Op 20 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 20 december 2021^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'betreffende de vrijstelling van het verplicht gebruik van de veiligheidsgordel en het kinderbeveiligingssysteem'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 15 december 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Aurore PERCY, adjunct-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 15 december 2021.

^{*} Bij e-mail van 20 oktober 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

S'agissant de l'étendue de la délégation de pouvoirs accordée au Ministre, il est renvoyé aux observations formulées par la section de législation dans l'avis n° 70.337/4 donné ce jour à propos de l'article 2 du projet d'arrêté royal « modifiant les dispositions relatives à la dispense de l'utilisation obligatoire de ceintures de sécurité et de dispositifs de retenue pour enfants dans les véhicules ».

C'est sous cette réserve que les observations suivantes sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Aux alinéas 1^{er} et 2, il convient de mentionner les modifications encore en vigueur subies par les dispositions qui offrent un fondement juridique au projet.
2. À l'alinéa 2, les mots « article 35.2.1, 4^o » seront remplacés par les mots « articles 35.2.1, alinéa 2, ».
3. À l'alinéa 6, les mots « du Ministre du Budget » seront remplacés par les mots « de la Secrétaire d'État au Budget ».
4. Un nouvel alinéa sera consacré au visa de l'avis de l'Autorité de protection des données n° 113/2021, donné le 8 juillet 2021.

DISPOSITIF

Article 4

1. Conformément au paragraphe 1^{er}, la demande de dérogation est introduite par le biais d'une application fournie par le Service public fédéral Mobilité et Transports sur son site internet et, conformément au paragraphe 2, le modèle d'attestation médicale est fixé par le Service public fédéral Mobilité et Transports.

Dans son avis n° 113/2021 donné le 8 juillet 2021, l'Autorité de protection des données a observé ce qui suit :

« 16. Le projet ne spécifie pas explicitement quelles données à caractère personnel seront traitées dans le cadre de la procédure de demande et d'octroi. Il ressort simplement de l'article 4, § 2 du projet qu'une attestation médicale, délivrée par un médecin choisi par l'intéressé et dont le modèle est fixé par le SPF Mobilité et Transports, doit être jointe à la demande. À cet égard, le demandeur déclare que le contenu de ces attestations et les données qui seront ainsi traitées correspondent au modèle de formulaire établi dans l'annexe 1 de l'arrêté ministériel du 22 août 2006. Il en résulte que les données à caractère personnel suivantes doivent être reprises dans l'attestation médicale :

- les nom, prénom et domicile du médecin signataire ;
- les nom, prénom(s), date de naissance et domicile de la personne concernée ;
- la durée de la contre-indication.

La contre-indication médicale grave spécifique justifiant une dérogation conformément à l'article 35.2.1, 4° du Code de la route ne doit toutefois pas être reprise dans l'attestation.

17. Dans ce contexte, le demandeur déclare en outre qu'il a été décidé, par analogie avec d'autres arrêtés d'exécution de la loi relative à la police de la circulation routière, que le modèle de formulaire serait établi par le SPF Mobilité et Transports et publié sur son site Internet. Cela permettra d'adapter les modèles de formulaire plus facilement et plus rapidement. La publication d'un arrêté ministériel requiert en effet un délai minimal de 6 mois, compte tenu de l'obligation incombant aux autorités fédérales de soumettre tout projet d'arrêté exécutant la loi relative à la police de la circulation routière à l'avis des gouvernements régionaux, du Conseil d'État et de l'APD. L'Autorité en prend acte mais souligne qu'une modification du modèle de formulaire ne peut nullement impliquer la réclamation de données qui diffèrent fondamentalement de celles mentionnées dans le modèle de formulaire établi à l'annexe 1 de l'arrêté ministériel du 22 août 2006. En outre, étant donné que le demandeur indique lui-même que le SPF Mobilité et Transports ne peut réclamer que les données liées à l'obligation légale en matière de délivrance de cartes de dérogation, l'Autorité demande d'au moins spécifier dans le projet les catégories de données à caractère personnel qui seront traitées. Cette indication rencontre l'exigence de prévisibilité pour les personnes concernées, sans qu'une adaptation (limitée) du modèle de formulaire doive nécessairement entraîner une modification de l'arrêté ministériel (avec toutes les conséquences qui en découlent).

18. Enfin, le demandeur affirme que le numéro de Registre national de la personne concernée sera également réclamé. L'Autorité estime que l'utilisation du numéro de Registre national est une manière appropriée d'identifier de façon univoque la personne concernée qui introduit un formulaire de demande. Toutefois, il semble recommandé de spécifier explicitement le traitement du numéro de Registre national dans le projet. En outre, l'Autorité attire l'attention sur le fait que l'utilisation du numéro de Registre national ne peut en principe avoir lieu que si l'autorité concernée a reçu l'autorisation requise conformément à l'article 8, § 1, alinéa 3 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. Cette autorisation d'utiliser le numéro de Registre national est accordée par le ministre de l'Intérieur aux conditions énoncées aux articles 5 et 8 de la même loi, sauf si l'utilisation est prévue expressément par une loi, un décret ou une ordonnance.

19. Il ressort de l'annexe du projet que seuls le nom, le ou les prénoms et la date de naissance de la personne concernée ainsi que la date d'expiration de la dérogation sont repris sur la carte de dérogation.

20. L'Autorité estime que, sans préjudice des remarques concernant l'utilisation du numéro de Registre national, les données à caractère personnel à traiter dans le cadre de la délivrance de cartes de dérogation sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

À défaut pour l'arrêté en projet de définir les catégories de données qui devront être transmises dans le cadre d'une demande de dérogation et qui devront figurer dans l'attestation médicale, celles-ci seront nécessairement déterminées par le Service public fédéral Mobilité et Transports, à l'occasion de la mise en place de l'application sur son site internet et de la fixation du modèle d'attestation médicale.

Une telle subdélégation d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique ¹.

Il revient par conséquent à l'auteur du projet de déterminer lui-même le modèle d'attestation médicale dont l'usage est requis.

2. Comme le recommande l'Autorité de protection des données dans son avis n° 113/2021, l'article 4 sera complété par la durée de conservation des données à caractère personnel récoltées dans le cadre du traitement des demandes de dérogation.

Article 9

La disposition sera complétée par la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

L'auteur du projet veillera à ce que la date d'entrée en vigueur ne soit pas antérieure à celle de l'arrêté royal, en projet, « modifiant les dispositions relatives à la dispense de l'utilisation obligatoire de ceintures de sécurité et de dispositifs de retenue pour enfants dans les véhicules », sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis n° 70.337/4.

¹ Voir notamment l'avis n° 64.819/VR donné le 5 février 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 25 avril 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération du 15 février 2019 entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la classification des films diffusés dans les salles de cinéma belges', observation n° 3.3.4, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64819.pdf>.

ANNEXE

1. Dans la version française de l'annexe, le mot « page » sera chaque fois remplacé par le mot « face ».
2. La version française du modèle de carte ne correspond pas à ce que prévoit le dispositif de l'annexe : d'une part, elle mentionne une « dispense » et non une « dérogation » et, d'autre part, elle indique que le titulaire de la carte est dispensé de « l'utilisation obligatoire de la ceinture de sécurité et du dispositif de retenue pour enfants », alors que selon le dispositif de l'annexe, il convient d'indiquer que le titulaire de la carte est dispensé de « l'obligation d'utiliser la ceinture de sécurité ou un dispositif de retenue pour enfants ».

La version française du modèle de carte sera revue.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

ALGEMENE OPMERKING

Wat betreft de reikwijdte van de delegatie van bevoegdheden aan de minister, wordt verwezen naar de opmerkingen die de afdeling Wetgeving in advies 70.337/4 van vandaag heeft gemaakt over artikel 2 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de bepalingen betreffende de vrijstelling van het verplichte gebruik van veiligheidsgordels en kinderbeveiligingssystemen in voertuigen’.

Onder dat voorbehoud worden de volgende opmerkingen geformuleerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste en het tweede lid dienen de nog geldende wijzigingen te worden vermeld die zijn aangebracht in de bepalingen die het ontwerp een rechtsgrond bieden.
2. In het tweede lid moeten de woorden “artikel 35.2.1., 4°” worden vervangen door de woorden “de artikelen 35.2.1., tweede lid,”.
3. In het zesde lid moeten de woorden “de Minister van Begroting” worden vervangen door de woorden “de staatssecretaris voor Begroting”.
4. Er moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar advies 113/2021 van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 8 juli 2021.

DISPOSITIEF

Artikel 4

1. Overeenkomstig paragraaf 1 wordt de aanvraag tot vrijstelling ingediend via een toepassing waarin de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer op zijn website voorziet; overeenkomstig paragraaf 2 stelt de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer het model van medisch attest vast.

De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft het volgende opgemerkt in haar advies 113/2021 van 8 juli 2021:

“16. In het ontwerp wordt niet uitdrukkelijk gespecificeerd welke persoonsgegevens zullen worden verwerkt in het kader van de aanvraag- en toekenningsprocedure. Uit artikel 4, §2 van ontwerp volgt louter dat bij de aanvraag een medisch attest gevoegd moet worden, afgeleverd door een door de belanghebbende gekozen dokter volgens het door de FOD Mobiliteit en Vervoer vastgestelde model. Ter zake verklaart de aanvrager dat deze attesten, en de gegevens die aldus verwerkt zullen worden, naar inhoud grotendeels overeenstemmen met het modelformulier overeenkomstig bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 22 augustus 2006. Daaruit volgt dat de volgende persoonsgegevens opgenomen moeten worden in het medische attest:

- de naam, de voornaam en de woonplaats van de ondergetekende dokter;
- de naam, de voornaam of voornamen, de geboortedatum en de woonplaats van de betrokkene;
- de duur van de tegenindicatie.

De specifieke gewichtige medische tegenindicatie dewelke een vrijstelling overeenkomstig artikel 35.2.1., 4° Wegcode rechtvaardigt dient evenwel niet opgenomen te worden in het attest.

17. In deze context verklaart de aanvrager bijkomstig dat ervoor werd geopteerd, naar analogie met andere uitvoeringsbesluiten van de wegverkeerswet, om het modelformulier door de FOD Mobiliteit en Vervoer te laten vaststellen en bekendmaken op diens website. Op die manier kunnen de modelformulieren makkelijker en sneller worden aangepast. De totstandkoming van een ministerieel besluit neemt immers minstens 6 maanden in beslag, rekening houdend met de verplichting van de federale overheid om elk ontwerpbesluit ter uitvoering van de wegverkeerswet ter advies voor te leggen aan de gewestregeringen, de Raad van State en de GBA. De Autoriteit neemt er akte van, edoch wijst erop dat een wijziging van het modelformulier geenszins tot gevolg kan hebben dat er gegevens worden opgevraagd die wezenlijk verschillen van deze vermeld in het modelformulier overeenkomstig bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 22 augustus 2006. Daarenboven, aangezien de aanvrager zelf aangeeft dat de FOD Mobiliteit en Vervoer slechts die gegevens kan opvragen die verband houden met de wettelijke verplichting inzake de afgifte van vrijstellingskaarten, vraagt de Autoriteit alsnog dat op zijn minst de categorieën van persoonsgegevens die zullen worden verwerkt gespecificeerd worden in het ontwerp. Deze opgave biedt de vereiste voorzienbaarheid voor de betrokkenen zonder dat een (beperkte) aanpassing van het modelformulier noodzakelijkerwijze een wijziging van het ministerieel besluit (met alle gevolgen van dien) met zich mee moet brengen.

18. Tot slot stelt de aanvrager dat tevens het rijksregisternummer van de betrokkene zal worden opgevraagd. De Autoriteit is van oordeel dat het gebruik van het rijksregisternummer een gepaste manier is om de betrokkene die een aanvraagformulier indient op eenduidige wijze te identificeren. Desalniettemin lijkt het aangewezen om de verwerking van het rijksregisternummer uitdrukkelijk te specificeren in het ontwerp. Daarenboven vestigt de Autoriteit de aandacht op het feit het gebruik van het rijksregisternummer in principe alleen kan plaatsvinden voor zover de betrokken autoriteit de machtiging heeft die vereist is overeenkomstig artikel 8, §1, derde lid van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Deze machtiging voor het gebruik van het rijksregisternummer wordt verleend door de minister van Binnenlandse Zaken onder de voorwaarden als bepaald in de artikelen 5 en 8 van diezelfde wet, tenzij het gebruik uitdrukkelijk wordt voorzien bij wet, decreet of verordening.

19. Uit de bijlage bij het ontwerp volgt dat enkel de naam, de voornaam of voornamen en de geboortedatum van de betrokkene en de datum waarop de geldigheidsduur van de vrijstelling verstrijkt op de vrijstellingskaart worden opgenomen.

20. De Autoriteit is van oordeel dat de te verwerken persoonsgegevens in het kader van de afgifte van vrijstellingskaarten, onverlet de opmerkingen betreffende het gebruik van het rijksregisternummer, toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt”.

Als de categorieën van gegevens die in het kader van een aanvraag tot vrijstelling moeten worden overgezonden en die in het medisch attest moeten staan, niet in het ontworpen besluit worden gedefinieerd, moet de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer ze noodzakelijkerwijs vaststellen wanneer hij de toepassing op zijn website invoert en het model van medisch attest vaststelt.

Een dergelijke subdelegatie van een regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, is in principe ontoelaatbaar omdat ze afbreuk doet aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.¹

Bijgevolg dient de steller van het ontwerp zelf het model van het te gebruiken medisch attest vast te stellen.

2. Zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies 113/2021 aanbeveelt, moet in artikel 4 ook melding worden gemaakt van de bewaartermijn voor de persoonsgegevens die in het kader van de behandeling van de aanvragen tot vrijstelling worden verzameld.

¹ Zie onder meer advies 64.819/VR, op 5 februari 2019 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 februari 2019 tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel Hoofdstedelijk Gewest betreffende de classificatie van films, vertoond in Belgische bioscoopzalen’, opmerking 3.3.4, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64819.pdf>.

Artikel 9

De bepaling moet worden aangevuld met de datum waarop het ontworpen besluit in werking zal treden.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat de datum van inwerkingtreding niet eerder valt dan die van het ontworpen koninklijk besluit “tot wijziging van de bepalingen betreffende de vrijstelling van het verplichte gebruik van veiligheidsgordels en kinderbeveiligingssystemen in voertuigen”, waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 70.337/4 heeft gegeven.

BIJLAGE

1. In de Franse tekst van de bijlage moet het woord “page” telkens worden vervangen door het woord “face”.
2. De Franse versie van het model van de kaart stemt niet overeen met wat in het dispositief van de bijlage wordt bepaald. Enerzijds vermeldt de kaart “dispense” in plaats van “dérogation”, en anderzijds geeft ze aan dat de houder vrijgesteld is van “l’utilisation obligatoire de la ceinture de sécurité et du dispositif de retenue pour enfants” terwijl deze volgens het dispositief van de bijlage vrijgesteld is van “l’obligation d’utiliser la ceinture de sécurité ou un dispositif de retenue pour enfants”.

De Franse versie van het model van de kaart moet worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET