



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.447/4
du 16 mai 2023

advies 73.447/4
van 16 mei 2023

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'instituant
un cadre en matière de
planification, de mise en
œuvre et de suivi de la
politique de mobilité et de
sécurité routière'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
vaststelling van een kader voor
de planning, uitvoering en
opvolging van het mobiliteits-
en verkeersveiligheidsbeleid'

Le 13 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'instituant un cadre en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi de la politique de mobilité et de sécurité routière'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 mai 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mai 2023.

*

Op 13 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot vaststelling van een kader voor de planning, uitvoering en opvolging van het mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 16 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Aurore PERCY, auditeur. Het is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 mei 2023.

*

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 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il ressort de la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que l'impact de l'avant-projet sur le personnel « a fait l'objet d'une décision du Gouvernement séparée datant du 13 octobre 2022 ». Cette décision ne figure toutefois pas dans le dossier soumis à la section de législation.

S'il ressort de cette note que certaines dispositions de l'avant-projet ont un impact sur le statut administratif et pécuniaire, le cadre du personnel ou les cadres linguistiques des membres du Service public régional de Bruxelles ou d'organismes d'intérêt public dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale, celles-ci doivent être soumises à l'accord du ministre de la Fonction publique, conformément à l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget'. En l'espèce, il n'apparaît pas que cette formalité aurait été accomplie.

Il y sera veillé.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. D'après son intitulé, l'avant-projet à l'examen concerne la planification, la mise en œuvre et le suivi de « la politique de mobilité et de sécurité routière ». L'exposé des motifs énonce, par ailleurs, que

« [d]ans le cadre de la présente ordonnance, la mobilité s'entend au sens large et inclut la sécurité routière ».

À propos de l'articulation des compétences régionales et fédérales en matière de mobilité, dans le cadre de l'élaboration de plans urbains et communaux de mobilité en Région wallonne, la section de législation a, dans un avis n° 36.142/4 donné le 15 décembre 2003, observé ce qui suit :

« 2. Compte tenu de l'objet de l'avant-projet, la Région wallonne peut fonder sa compétence sur les attributions suivantes :

– l'urbanisme et l'aménagement du territoire (article 6, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

- les plans d'alignement de la voirie communale (art. 6, § 1^{er}, I, 2^o de la même loi) ;
- la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau, de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit (art. 6, § 1^{er}, II, 1^o de la même loi) ;
- les routes et leurs dépendances (art. 6, § 1^{er}, X, 1^o de la même loi) ;
- le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion de voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges (art. 6, § 1^{er}, X, 2^o bis, de la même loi) ;
- le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxi et les services de location de voitures avec chauffeur (art. 6, § 1^{er}, X, 8^o, de la même loi) ¹.

Plus particulièrement, la compétence octroyée aux régions en matière d'aménagement du territoire leur confère une capacité de légiférer dans de larges domaines de l'organisation spatiale de la vie en société et des activités qui s'y déroulent, en ce compris par la prise en compte des objectifs à poursuivre en matière de mobilité dans les agglomérations et les communes.

On rappellera également que le financement d'une politique relève de l'acte de 'régler' la matière dont elle relève ² et qu'une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences ³.

3. Les compétences régionales, aussi larges soient-elles, ne peuvent toutefois empiéter sur les compétences demeurer fédérales en matière de mobilité et de transport.

En effet, au cours de la discussion du projet de loi spéciale qui a inséré l'article 6, § 1^{er}, X, dans la loi spéciale du 8 août 1980, le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) a déclaré devant la commission compétente du Sénat, à propos de l'ampleur des compétences transférées aux régions en matière de travaux publics et de transports, que 'la régionalisation du secteur des transports est fondée sur une nette distinction entre la politique générale, la réglementation normative, et les prescriptions techniques en matière de moyens de transport - matière demeurant nationale - d'une part, et la politique économique sectorielle, qui devient de compétence régionale, d'autre part' ⁴.

¹ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Voy. aussi les règles de concertation avec les régions et d'association de ces dernières figurant à l'article 6, § 3, 4^o, et § 4, 3^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 en ce qui concerne respectivement les normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes et la police de la circulation routière.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Cour d'arbitrage, 3 octobre 1996, n° 54/96, cons. B.5. ; C.E., section de législation, avis 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet de loi 'modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 50-0774/10) ; avis 32.367/VR, donné le 23 octobre 2001, sur un projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B.' (*Doc. parl.*, C.R.W., 2001-2002, n° 269/1).

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : C.E., avis précités 31.341/VR et 32.367/VR.

⁴ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 405/2, p. 116. Voy. aussi, quant à la qualification de certaines mesures de limitation de l'utilisation de véhicules à moteur et d'établissement de plans de transports d'entreprise comme relevant de la compétence fédérale en matière de transport, l'avis 18.530/9, donné le 3 octobre 1990 sur une proposition de loi limitant l'utilisation des véhicules à moteur (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 788/1) et l'avis 28.820/4, donné le 10 février 1999 sur une proposition de loi favorisant l'organisation des déplacements entre le domicile et le lieu de travail par l'établissement de plans de transport d'entreprise (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 374/17) ; selon ce dernier avis, les mesures envisagées relèvent de la « politique de

La politique générale de la mobilité et des transports, qui relève de l'autorité fédérale, inclut notamment la détermination et la mise en œuvre des mesures tendant à promouvoir d'autres modes de déplacements que la voiture individuelle, sous la réserve importante de la politique des transports en commun urbains et vicinaux ⁵⁻⁶.

En outre, en vertu de l'article 6, § 3, 4°, et § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est demeurée compétente en matière de normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes et de police de la circulation routière ⁷.

4. La compétence étendue des régions en matière d'aménagement du territoire, en ce compris dans ses aspects d'organisation de la mobilité, et la compétence fédérale en matière de politique générale de mobilité doivent s'exercer l'une en fonction de l'autre, les autorités compétentes étant tenues de veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice mutuel de ces compétences.

Outre les matières du transport attribuées de manière précise aux régions d'une part ⁸ ou demeurées fédérales d'autre part ⁹, l'équilibre entre ces deux compétences s'établit comme suit :

a) Les compétences régionales se définissent dans une perspective d'aménagement du territoire, telle qu'elle a été définie plus haut, ce qui inclut la prise en compte de la problématique de la mobilité dans la définition de l'organisation spatiale des activités humaines principales dans un territoire donné, soit par son intégration dans les plans d'aménagement du territoire à caractère général, soit par une planification particulière.

b) Les compétences fédérales se conçoivent davantage comme énonçant de manière générale des objectifs de mobilité et comme promouvant les mesures aptes à réaliser ces objectifs en ayant égard à la planification régionale » ¹⁰.

Par ailleurs, à la suite de la sixième Réforme de l'État, la réglementation de la sécurité routière, en ce compris les règles de police de la circulation routière, est restée de compétence fédérale, à l'exception de certains transferts de compétences aux régions, à savoir, conformément à l'article 6, § 1^{er}, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980, les compétences suivantes :

« En ce qui concerne la politique en matière de sécurité routière :

1° la détermination des limites de vitesse sur la voie publique, à l'exception des autoroutes telles que définies à l'article 1^{er}, j), de la Convention sur la circulation routière, faite à Vienne le 8 novembre 1968 ;

transport », qui demeure de la compétence fédérale, même si les régions doivent y être associées en l'espèce en vertu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁵ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Art. 6, § 1^{er}, X, 8°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 (voy. plus haut, sous le nb° 2) ; cette disposition attribue également aux régions « les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur ».

⁶ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Sur ces questions, voy. not. l'avis 35.805/4 du 8 octobre 2003 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « relatif à la mobilité scolaire ».

⁷ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : On rappellera également que le chemin de fer est demeuré une compétence fédérale (voy. l'avis 32.367 précité).

⁸ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : En ce qui concerne les transports en commun par exemple (voy. plus haut).

⁹ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : La police de la circulation routière par exemple (voy. plus haut).

¹⁰ Avis n° 36.142/4 donné le 15 décembre 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2004 'relatif à la mobilité durable et à l'accessibilité', Doc. parl., Parl. w., 2003-2004, n° 649/1, pp. 22 à 27.

2° la réglementation en matière de placement et d'exigences techniques, ainsi que le contrôle de la signalisation routière, à l'exception de la signalisation relative aux zones de douane, aux passages à niveau et aux croisements avec les voies ferrées et aux voies militaires ;

3° la réglementation en matière de masse maximale autorisée et de masses par essieux des véhicules sur la voie publique ainsi que la sûreté de chargement et les dimensions et la signalisation du chargement ;

4° le contrôle du respect des prescriptions techniques fédérales applicables aux véhicules en vue de leur mise en circulation routière et le contrôle technique des véhicules qui circulent sur la route en application des normes fédérales, étant entendu que les personnes physiques et morales établies dans une région sont libres de faire contrôler leur véhicule par un centre de contrôle technique situé dans une autre région ;

5° l'homologation des radars et autres instruments liés aux compétences régionales ;

6° la réglementation en matière d'écologie et d'examens relatifs à la connaissance et à l'aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules de chaque catégorie, y compris l'organisation et les conditions d'agrément des écoles de conduite et des centres d'examen et y compris le contrôle de l'aptitude à la conduite des conducteurs et candidats-conducteurs souffrant d'une diminution des aptitudes fonctionnelles, à l'exception de la compétence fédérale concernant la détermination des connaissances et des aptitudes nécessaires pour conduire des véhicules, étant entendu que les habitants d'une région sont libres de fréquenter une école de conduite ou de passer les examens dans un centre d'une autre région et étant entendu qu'une école de conduite reconnue dans une région peut également opérer dans les autres régions ;

7° la promotion, la sensibilisation et l'information en matière de sécurité routière »¹¹.

1.2. L'avant-projet à l'examen a pour objet principal de mettre en place un cadre pour le développement d'une politique de mobilité et de sécurité routière, d'une part, en réglementant l'adoption de plans régionaux et communaux de mobilité et, d'autre part, en créant deux instances consultatives, à savoir l'Observatoire de la mobilité et de la sécurité routière et la Commission régionale de la mobilité.

Dans leurs aspects d'organisation de la mobilité, les dispositions de l'avant-projet sont liées à l'aménagement du territoire, et relèvent à ce titre de la compétence régionale étendue en la matière.

L'auteur de l'avant-projet n'est en revanche compétent pour établir une politique de sécurité routière que si celle-ci se limite aux aspects de la sécurité routière qui relèvent de sa compétence ou si l'avant-projet se limite à imposer aux auteurs des plans de mobilité de tenir compte des règles arrêtées en la matière par l'autorité fédérale¹².

¹¹ Voir également les travaux préparatoires, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 133.

¹² Voir, en ce sens, l'avis n° 36.142/4.

Ainsi, par exemple, l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, combiné avec son article 5, ne peut être interprété comme habilitant le Gouvernement à édicter, dans le plan régional de mobilité (PRM), des règles relevant de la police de la circulation routière demeurée de compétence fédérale.

C'est à la condition de respecter le cadre rappelé ci-avant que l'avant-projet d'ordonnance ne soulève pas de difficulté au regard des règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale et les régions en matière de mobilité.

2.1. Dès lors que l'avant-projet met en place des traitements de données à caractère personnel, il constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées, garanti notamment par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour être admissible au regard de ces dispositions, l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence ; telle est la portée de l'exigence issue de ces dispositions selon laquelle les ingérences dans le droit au respect de la vie privée doivent trouver leur source dans « la loi ». Toute ingérence doit en outre reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.

Si les ingérences dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées telles qu'elles sont prévues par l'avant-projet à l'examen poursuivent un objectif légitime, à savoir les finalités énumérées à l'article 30, § 2, de l'avant-projet, il convient cependant encore de vérifier le respect des exigences de légalité, de pertinence et de proportionnalité des mesures envisagées, ainsi que les autres exigences tirées de normes supérieures, spécialement celles trouvant leur source dans le règlement (UE) n° 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)' (ci-après : « le RGPD »), à lire en combinaison avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

À cet égard, l'avant-projet sera revu concernant notamment les points qui suivent.

2.2. Afin de respecter les principes de légalité et de prévisibilité, certaines données énumérées aux articles 31 à 33 de l'avant-projet seront précisées, spécialement la notion de « position socio-économique » et celle de « type d'utilisateur ».

2.3. Le principe de minimisation, au sens de l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD impose que les données récoltées soient « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ». Comme déjà rappelé, les ingérences dans la vie privée doivent par ailleurs reposer sur une justification raisonnable et être proportionnées aux buts poursuivis par le législateur.

Les catégories de données visées par l'avant-projet sont nombreuses et comptent des catégories particulières de données au sens des articles 9 et 10 du RGPD. L'auteur de l'avant-projet s'assurera que toutes ces catégories de données sont pertinentes et nécessaires pour planifier, mettre en œuvre et suivre la politique de mobilité et de sécurité routière telle qu'elle relève des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, et si l'ingérence dans la vie privée des personnes concernées est proportionnée au regard de cet objectif.

À cet égard, le caractère nécessaire et proportionné de la récolte des données relatives aux résultats de tests d'alcoolémie, de dépistage de drogues et de dépistages de médicaments pour la réalisation des objectifs poursuivis par l'auteur de l'avant-projet, agissant dans la limites de ses compétences, sera à tout le moins dument explicité dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles.

2.4. L'article 30, § 4, de l'avant-projet énumère les destinataires auxquels les données récoltées peuvent être transmises.

Afin de respecter le principe de minimisation des données, il revient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer, pour chaque finalité, que celle-ci ne peut pas être atteinte par la communication de données anonymisées, ou à tout le moins pseudonymisées.

2.5. Compte tenu du caractère particulièrement général et intrusif des traitements de données mis en place par l'avant-projet, et comme l'a relevé l'Autorité de protection des données dans son avis n° 247/2022 du 9 novembre 2022, il s'indiquerait que des garanties particulières soient aménagées en amont de sa mise en œuvre.

La section de législation rappelle à cet égard que, conformément à l'article 35, paragraphe 1, du RGPD, « [l]orsqu'un type de traitement, en particulier par le recours à de nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue, avant le traitement, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel ». Conformément à l'article 35, paragraphe 3, b), du RGPD, pareille analyse d'impact est en particulier requise lorsqu'il y va, comme en l'espèce, du traitement à grande échelle de catégories particulières de données sensibles visées à l'article 9, paragraphe 1, du RGPD, lesquelles incluent les données relatives à la santé ou à l'article 10 du même RGPD, lesquelles incluent les données relatives aux infractions. Il conviendra de veiller à ce que cette analyse d'impact soit réalisée, si possible, avant l'adoption de l'ordonnance en projet et en toute hypothèse avant le début des opérations de traitement qu'elle autorise.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Au 11°, l'ordonnance du 22 novembre 1990 'relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale' sera mentionnée par son intitulé complet.

Chapitre 2

Le chapitre 2 contient deux sections intitulées « Section 1^{re} ».

La numérotation des sections sera, en conséquence, revue.

Articles 3 et 20 à 29

Dans l'avis n° 70.152/4 donné le 8 novembre 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juillet 2022 'portant organisation de la politique du stationnement et redéfinissant les missions et modalités de gestion de l'Agence du Stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale', la section de législation a observé ce qui suit :

« L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce qu'en matière de création et d'organisation des services publics, il résulte tant des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, en ce qui concerne l'autorité fédérale, que de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'¹³, en ce qui concerne les Régions et Communautés, que les fonctions, commissions, comités, conseils, organes consultatifs et autres 'observatoires' rattachés au pouvoir exécutif et destinés à être consultés exclusivement par lui, doivent être créés et réglés par celui-ci et non par le législateur, qui n'a pas à s'immiscer dans cette matière. Par contre, lorsque la consultation de l'organe créé est obligatoire, que ses avis sont susceptibles de lier l'autorité ou que des obligations sont imposées à des tiers, c'est au législateur qu'il revient de créer cet organe, de définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement. En dehors de ces hypothèses, l'intervention du pouvoir législatif n'est possible et requise que dans des matières concernant des dispositions qui, en vertu de la Constitution ou d'une loi de réformes institutionnelles, ne peuvent être édictées que par le législateur¹⁴ »¹⁵.

¹³ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Rendu applicable par l'article 40, § 1, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

¹⁴ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir par exemple l'avis n° 43.685/4 donné le 12 mars 2008 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'.

¹⁵ Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-490/1, pp. 62 à 70.

La même observation peut être réitérée en l'espèce, s'agissant de l'Observatoire de la mobilité et de la sécurité routière et de la Commission régionale de la Mobilité. En effet, l'Observatoire doit nécessairement intervenir dans le cadre de la procédure de suivi du PRM, en application de l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, et la consultation de la Commission Régionale de la Mobilité est obligatoire, en application des articles 7, § 2, alinéa 1^{er}, et 21, § 2.

L'avant-projet sera complété en conséquence.

Article 7

1. En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas à l'ordonnance de régler les relations entre le Gouvernement et ses propres services ni d'imposer au Gouvernement de les consulter.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il n'y a dès lors pas lieu de prévoir qu'à la demande du Gouvernement, chaque administration régionale concernée fournit les éléments nécessaires à l'élaboration du rapport sur les incidences environnementales (RIE).

De même, Urban.brussels ¹⁶ sera omis de la liste des instances consultatives figurant au paragraphe 3, alinéa 2 ¹⁷.

2. Au paragraphe 3, alinéa 3, plutôt que prévoir qu'à l'échéance, l'avis qui n'aurait pas été transmis est réputé favorable, il y a lieu d'énoncer qu'il est passé outre à l'absence d'avis donné dans le délai prévu ¹⁸.

3. Aux termes du paragraphe 4, alinéa 2, l'enquête publique est notamment annoncée « par un communiqué diffusé par voie radiophonique, électronique et télévisée ».

Afin de ne pas porter atteinte aux compétences des communautés en matière de radiodiffusion et de télévision, il sera précisé qu'il s'agit de radios et de télévisions locales ¹⁹.

4. En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il revient au Gouvernement, et non à l'ordonnance, de déterminer l'administration dont le site internet est appelé à annoncer l'enquête publique relative au projet de PRM et au rapport sur ses incidences environnementales.

Le paragraphe 4, alinéa 2, sera également revu sur ce point.

¹⁶ Service administratif créé, en tant que service administratif distinct du Service public régional de Bruxelles, par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 2017 'portant création de Bruxelles Urbanisme & Patrimoine'.

¹⁷ Il est relevé que dans la version française, le paragraphe 3 semble être composé de trois alinéas, alors que la version néerlandaise n'en compte que deux. Cette différence sera corrigée.

¹⁸ Voir, en ce sens, l'avis n° 70.152/4.

¹⁹ Voir, en ce sens, l'avis n° 36.142/4.

5. Au paragraphe 7, alinéa 3, 2^{ème} tiret, les mots « lorsque celui-ci est requis, » seront omis dès lors qu'en application du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, un rapport sur les incidences environnementales est toujours requis.

Article 8

1. Le paragraphe 3, alinéa 3, prévoit que

« [l]es données collectées et traitées par l'Observatoire sont mises à disposition des communes et de la Commission. Ces données sont pseudonymisées ou anonymisées avant leur transmission ».

Comme cela ressort du considérant 26 du RGPD, des données anonymes sont des données qui ne peuvent être rattachées, à aucun moment, ni directement ni indirectement, à une personne identifiée ou identifiable, de telle sorte que le RGPD ne leur est pas applicable. L'anonymisation se différencie ainsi de la pseudonymisation.

Afin de respecter le principe de minimisation des données, l'auteur de l'avant-projet examinera si l'objectif poursuivi par la transmission des données aux communes et à la Commission ne peut pas être atteint par la transmission de données anonymes uniquement et, dans la négative, il y aura lieu d'en faire figurer la justification dans le commentaire de la disposition.

2. Au paragraphe 7, alinéa 3 ²⁰, par souci de sécurité juridique, il y a lieu d'indiquer plus précisément les dispositions de l'ordonnance du 14 mai 1998 'organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale' qui trouvent à s'appliquer.

Article 12

1. Le paragraphe 2 énonce :

« Le conseil communal adopte le projet de [plan communal de mobilité (PCM)] et le soumet à une concertation citoyenne ».

Le commentaire de la disposition précise ce qui suit :

« Au paragraphe 2, les termes 'concertation citoyenne' s'entendent au sens large et englobent, par exemple, les avis d'une association locale. Ceci laisse aussi la possibilité aux communes d'organiser une enquête publique plus classique, si ils le souhaitent ».

Par souci de sécurité juridique, la portée de la « concertation citoyenne » à organiser par le conseil communal sera précisée dans le dispositif de l'ordonnance en projet.

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, 2^o, les mots « au point 2^o » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 1^{er}, 2^o ».

²⁰ Il est relevé que dans la version française, le paragraphe 7 semble être composé de quatre alinéas, alors que la version néerlandaise n'en compte que trois. Cette différence sera corrigée.

3. Le paragraphe 5, alinéa 2, énonce :

« Le Gouvernement peut prendre acte de l'analyse de l'Observatoire de la conformité du PCM avec le PRM dans les soixante jours de sa réception ».

Cet alinéa gagnerait à être clarifié, afin de préciser à quel moment l'analyse de l'Observatoire doit être sollicitée, et si le délai de soixante jours court à compter de la réception du PCM ou de la réception de l'analyse de l'Observatoire.

4. Le paragraphe 5, alinéa 3, fait état d'un avis du Gouvernement sur le PCM adopté alors que l'article 5 à l'examen prévoit, en son paragraphe 3, un avis du Gouvernement sur le projet de PCM. L'analyse de l'Observatoire, tel que l'alinéa 2 est rédigé, porte sur le PCM adopté et non sur le projet de PCM, ce dont il résulte que le Gouvernement ne disposerait de cette analyse qu'après l'adoption du PCM et donc après avoir donné son avis sur le projet de PCM. Le texte n'attache aucune conséquence à l'absence d'avis du Gouvernement à l'issue du délai de nonante jours à dater de la réception du PCM (paragraphe 3) mais instaure par contre une présomption de conformité du PCM au PRM si l'avis dont question au paragraphe 5, alinéa 3, n'est pas rendu dans le délai visé au paragraphe 5, alinéa 2.

La section de législation n'aperçoit pas la cohérence d'un tel dispositif. Il sera clarifié et le commentaire de l'article sera complété afin de mieux en expliciter la portée.

5. Au paragraphe 5, alinéa 3, il n'est pas adéquat de déduire de l'absence d'avis du Gouvernement une présomption de conformité du PCM au PRM. Le dispositif sera revu de manière à omettre cette présomption.

Article 21

Dans la version française du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots « jours ouvrés » seront remplacés par « jours ouvrables » ²¹.

²¹ Lesquels sont définis à l'article 1.7, § 3, alinéa 2, du Code civil comme suit :

« Les jours ouvrables sont tous les jours autres que les jours fériés légaux, dimanches et samedis ».

Article 23

En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas à l'ordonnance d'attribuer directement à un ministre des pouvoirs qui reviennent normalement au Gouvernement. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Gouvernement et non au législateur, d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre a pour conséquence que le législateur empiète sur une prérogative qui revient au Gouvernement en tant que chef du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ²².

La même observation vaut pour les articles 26, §§ 4 et 5, et 27, § 1^{er}, alinéa 2.

Elle vaut également, *mutatis mutandis*, pour l'article 36 (article 126, § 11, 3^o, en projet, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire), lequel opère une délégation de pouvoirs en faveur de l'administration (Bruxelles Mobilité).

Article 24

À l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, il y a lieu de préciser qui sont les « acteurs publics », ce dans le respect des limites des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 26

Au paragraphe 2, alinéa 2, les termes « l'Exécutif » seront remplacés par ceux de « le Gouvernement ».

Article 34

1. La délégation prévue à l'alinéa 1^{er} doit être comprise comme ne portant pas sur les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel, lesquels doivent figurer dans une norme à valeur législative.

2. L'alinéa 2 est inutile puisque l'obligation de consulter l'Autorité de protection des données préalablement à l'adoption d'un arrêté qui porte sur un traitement de données à caractère personnel découle de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD.

Il sera dès lors omis.

²² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.3 : « [...] il ne revient pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif et de confier le règlement d'une matière directement à un ministre [...]. Seul le Roi ou un gouvernement de communauté ou de région peut accorder une telle délégation ».

Article 36

La phrase liminaire sera complétée par l'indication des modifications encore en vigueur subies par la disposition modifiée.

La même observation vaut pour les articles 37 et 38.

Article 37

L'article 37 tend à remplacer l'article 177, § 2, 3°, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire par un texte identique à celui qui est actuellement en vigueur.

Il sera, en conséquence, omis.

Article 39

L'arrêté du 25 mars 2021 sera mentionné par son intitulé complet.

Article 41

L'article 41 charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions du chapitre III.

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue pour l'entrée en vigueur de ce chapitre, à laquelle l'avant-projet entrerait en vigueur sans que le Gouvernement ne doive intervenir ²³.

*

²³ *Ibidem*, recommandations n^{os} 154 à 154.1.2 et formule F 4-5-2-4.

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Uit de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering blijkt dat “[d]e regering (...) op 13 oktober 2022 een aparte beslissing genomen [heeft]” over de weerslag van het voorontwerp op het personeel. Die beslissing komt evenwel niet voor in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is.

Indien uit die nota blijkt dat een aantal bepalingen van het voorontwerp gevolgen hebben voor het administratief en geldelijk statuut, de personeelsformatie of de taalkaders van de personeelsleden van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel of van instellingen van openbaar nut die onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ressorteren, is voor die bepalingen de akkoordbevinding van de minister van Ambtenarenzaken vereist overeenkomstig artikel 16 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’. *In casu* blijkt niet dat dit vormvereiste vervuld zou zijn.

Er moet op toegezien worden dat het vervuld wordt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Volgens het opschrift heeft voorliggend voorontwerp betrekking op de planning, de uitvoering en de opvolging van “het mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid”. In de memorie van toelichting wordt voorts het volgende vermeld:

“In de context van deze ordonnantie wordt mobiliteit in ruime zin opgevat en omvat het ook de verkeersveiligheid.”

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Wat de verhouding betreft tussen de gewestelijke en de federale bevoegdheden inzake mobiliteit in het kader van het opmaken van stedelijke en gemeentelijke mobiliteitsplannen in het Waals Gewest, heeft de afdeling Wetgeving in advies 36.142/4 van 15 december 2003, het volgende opgemerkt:

“2. Compte tenu de l’objet de l’avant-projet, la Région wallonne peut fonder sa compétence sur les attributions suivantes :

- l’urbanisme et l’aménagement du territoire (article 6, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) ;
- les plans d’alignement de la voirie communale (art. 6, § 1^{er}, I, 2^o de la même loi) ;
- la protection de l’environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l’eau, de l’air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit (art. 6, § 1^{er}, II, 1^o de la même loi) ;
- les routes et leurs dépendances (art. 6, § 1^{er}, X, 1^o de la même loi) ;
- le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu’en soit le gestionnaire, à l’exclusion de voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges (art. 6, § 1^{er}, X, 2^o bis, de la même loi) ;
- le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxi et les services de location de voitures avec chauffeur (art. 6, § 1^{er}, X, 8^o, de la même loi) ¹.

Plus particulièrement, la compétence octroyée aux régions en matière d’aménagement du territoire leur confère une capacité de légiférer dans de larges domaines de l’organisation spatiale de la vie en société et des activités qui s’y déroulent, en ce compris par la prise en compte des objectifs à poursuivre en matière de mobilité dans les agglomérations et les communes.

On rappellera également que le financement d’une politique relève de l’acte de ‘régler’ la matière dont elle relève ² et qu’une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences ³.

3. Les compétences régionales, aussi larges soient-elles, ne peuvent toutefois empiéter sur les compétences demeurées fédérales en matière de mobilité et de transport.

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Voy. aussi les règles de concertation avec les régions et d’association de ces dernières figurant à l’article 6, § 3, 4^o, et § 4, 3^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 en ce qui concerne respectivement les normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l’entretien des routes et la police de la circulation routière.

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies : Cour d’arbitrage, 3 octobre 1996, n° 54/96, cons. B.5. ; C.E., section de législation, avis 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet de loi ‘modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d’émissions de radiodiffusion et l’exercice d’activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale’ (Doc. parl., Chambre, n° 50-0774/10) ; avis 32.367/VR, donné le 23 octobre 2001, sur un projet de décret ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d’investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B.’ (Doc. parl., C.R.W., 2001-2002, n° 269/1).

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies : C.E., avis précités 31.341/VR et 32.367/VR.

En effet, au cours de la discussion du projet de loi spéciale qui a inséré l'article 6, § 1^{er}, X, dans la loi spéciale du 8 aout 1980, le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) a déclaré devant la commission compétente du Sénat, à propos de l'ampleur des compétences transférées aux régions en matière de travaux publics et de transports, que 'la régionalisation du secteur des transports est fondée sur une nette distinction entre la politique générale, la réglementation normative, et les prescriptions techniques en matière de moyens de transport - matière demeurant nationale - d'une part, et la politique économique sectorielle, qui devient de compétence régionale, d'autre part' ⁴.

La politique générale de la mobilité et des transports, qui relève de l'autorité fédérale, inclut notamment la détermination et la mise en œuvre des mesures tendant à promouvoir d'autres modes de déplacements que la voiture individuelle, sous la réserve importante de la politique des transports en commun urbains et vicinaux ⁵⁻⁶.

En outre, en vertu de l'article 6, § 3, 4°, et § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est demeurée compétente en matière de normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes et de police de la circulation routière ⁷.

4. La compétence étendue des régions en matière d'aménagement du territoire, en ce compris dans ses aspects d'organisation de la mobilité, et la compétence fédérale en matière de politique générale de mobilité doivent s'exercer l'une en fonction de l'autre, les autorités compétentes étant tenues de veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice mutuel de ces compétences.

Outre les matières du transport attribuées de manière précise aux régions d'une part ⁸ ou demeurées fédérales d'autre part ⁹, l'équilibre entre ces deux compétences s'établit comme suit :

a) Les compétences régionales se définissent dans une perspective d'aménagement du territoire, telle qu'elle a été définie plus haut, ce qui inclut la prise en compte de la problématique de la mobilité dans la définition de l'organisation spatiale des activités humaines principales dans un territoire donné, soit par son intégration dans les plans d'aménagement du territoire à caractère général, soit par une planification particulière.

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: *Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 405/2, p. 116. Voy. aussi, quant à la qualification de certaines mesures de limitation de l'utilisation de véhicules à moteur et d'établissement de plans de transports d'entreprise comme relevant de la compétence fédérale en matière de transport, l'avis 18.530/9, donné le 3 octobre 1990 sur une proposition de loi limitant l'utilisation des véhicules à moteur (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 788/1) et l'avis 28.820/4, donné le 10 février 1999 sur une proposition de loi favorisant l'organisation des déplacements entre le domicile et le lieu de travail par l'établissement de plans de transport d'entreprise (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 374/17) ; selon ce dernier avis, les mesures envisagées relèvent de la "politique de transport", qui demeure de la compétence fédérale, même si les régions doivent y être associées en l'espèce en vertu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 aout 1980.

⁵ Voetnoot 5 van het geciteerde advies : Art. 6, § 1^{er}, X, 8°, de la loi spéciale précitée du 8 aout 1980 (voy. plus haut, sous le nb° 2) ; cette disposition attribue également aux régions "les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur".

⁶ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Sur ces questions, voy. not. l'avis 35.805/4 du 8 octobre 2003 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à la mobilité scolaire".

⁷ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: On rappellera également que le chemin de fer est demeuré une compétence fédérale (voy. l'avis 32.367 précité).

⁸ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: En ce qui concerne les transports en commun par exemple (voy. plus haut).

⁹ Voetnoot 9 van het geciteerde advies : La police de la circulation routière par exemple (voy. plus haut).

b) Les compétences fédérales se conçoivent davantage comme énonçant de manière générale des objectifs de mobilité et comme promouvant les mesures aptes à réaliser ces objectifs en ayant égard à la planification régionale.”¹⁰

Ingevolge de Zesde Staatshervorming is de regeling inzake de verkeersveiligheid, met inbegrip van de regels van de politie over het wegverkeer, overigens een federale bevoegdheid gebleven, met uitzondering van bepaalde bevoegdheden die aan de gewesten overgedragen zijn, namelijk, overeenkomstig artikel 6, § 1, XII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de volgende bevoegdheden:

“Wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft :

1° het bepalen van de snelheidsbeperkingen op de openbare wegen, met uitzondering van de autosnelwegen zoals gedefinieerd in artikel 1, j), van het verdrag inzake het wegverkeer, gedaan te Wenen op 8 november 1968;

2° de regelgeving inzake het plaatsen en de technische eisen, evenals de controle op de verkeerstekens, met uitzondering van de verkeerstekens met betrekking tot douanestroken, aan overwegen en kruisingen met spoorwegen en op de militaire wegen;

3° de regelgeving inzake maximaal toegelaten massa en massa's over de assen van de voertuigen die gebruik maken van de openbare wegen, evenals de ladingzekering en de afmetingen en de signalisatie van de lading;

4° het toezicht op de naleving van de technische federale voorschriften voor voertuigen met het oog op hun inkeerstelling en de technische keuring van voertuigen die op de weg rijden in toepassing van de federale normen, met dien verstande dat de natuurlijke en rechtspersonen gevestigd in een gewest vrij zijn om hun voertuig te laten controleren in een centrum voor technische keuring dat in een ander gewest is gelegen;

5° de homologatie van radars en andere instrumenten die gelinkt zijn met de gewestelijke bevoegdheden;

6° de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen en examencentra en met inbegrip van het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden, met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, met dien verstande dat de inwoners van een gewest vrij zijn om een rij school te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rij school eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn;

7° de bevordering, de sensibilisering en de informatie inzake verkeersveiligheid.”¹¹

¹⁰ Advies 36.142/4 van 15 december 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 1 april 2004 ‘betreffende de duurzame mobiliteit en de toegankelijkheid’, *Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 649/1, 22 tot 27.

¹¹ Zie ook de parlementaire voorbereiding, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 133.

1.2. Voorliggend voorontwerp strekt er voornamelijk toe te voorzien in een kader voor de ontwikkeling van een mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid, enerzijds door regels te bepalen voor het vaststellen van gewestelijke en gemeentelijke mobiliteitsplannen en anderzijds door twee adviesorganen op te richten, met name het Observatorium van de mobiliteit en verkeersveiligheid en de Gewestelijke Mobiliteitscommissie.

Wat hun aspect organisatie van de mobiliteit betreft, houden de bepalingen van het voorontwerp verband met de ruimtelijke ordening en vallen ze op grond daarvan onder de ruime gewestelijke bevoegdheid ter zake.

De steller van het voorontwerp is daarentegen slechts bevoegd om een verkeersveiligheidsbeleid uit te werken indien dat beleid beperkt blijft tot de aspecten van de verkeersveiligheid die onder zijn bevoegdheid vallen of indien het voorontwerp voor degenen die de mobiliteitsplannen opstellen alleen de verplichting inhoudt rekening te houden met de regels die ter zake vastgesteld zijn door de federale overheid.¹²

Zo kan, bij wijze van voorbeeld, artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp, in samenhang gelezen met artikel 5 ervan, niet in die zin geïnterpreteerd worden dat de Regering daarbij gemachtigd zou worden om door middel van het gewestelijk mobiliteitsplan (GMP) regels uit te vaardigen die behoren tot de politie over het wegverkeer, die een federale bevoegdheid gebleven is.

Op voorwaarde dat het kader dat hiervoor in herinnering gebracht is in acht genomen wordt, doet het voorontwerp van ordonnantie geen moeilijkheden rijzen in het licht van de regels betreffende de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat en de gewesten inzake mobiliteit.

2.1. Aangezien het voorontwerp verwerkingen van persoonsgegevens impliceert, vormt het een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, welk recht gewaarborgd wordt door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Om in het licht van die bepalingen aanvaardbaar te zijn, moet de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven geformuleerd worden in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen die het mogelijk maken te voorzien in welke gevallen de wetgever een dergelijke inmenging toestaat; dat is de strekking van de verplichting die uit die bepalingen voortvloeit en naar luid waarvan inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven “bij wet” geregeld moeten zijn. Elke inmenging moet bovendien steunen op een redelijke verantwoording en evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

¹² Zie in die zin advies 36.142/4.

Hoewel met de inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, zoals die waarin voorliggend voorontwerp voorziet, een legitiem doel nagestreefd wordt, namelijk de doelstellingen opgesomd in artikel 30, § 2, van het voorontwerp, dient evenwel nog nagegaan te worden of de voorgenomen maatregelen voldoen aan de vereisten van wettelijkheid, relevantie en evenredigheid, alsook aan de andere vereisten die voortvloeien uit hogere rechtsnormen, inzonderheid aan die welke voortvloeien uit verordening (EU) nr. 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)’ (hierna : ‘de AVG’), in samenhang gelezen met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’.

In dat opzicht dient het voorontwerp herzien te worden in het bijzonder op de hiernavolgende punten.

2.2. Met het oog op de inachtneming van het legaliteitsbeginsel en het voorzienbaarheidsbeginsel moeten bepaalde gegevens die in de artikelen 31 tot 33 van het voorontwerp opgesomd worden, nader omschreven worden. Dat geldt in het bijzonder voor de begrippen “socio-economische positie” en “type gebruiker”.

2.3. Krachtens het beginsel van de minimale gegevensverwerking in de zin van artikel 5, lid 1, c), van de AVG dienen de verzamelde gegevens “toereikend [en] ter zake dienend [te zijn] en beperkt [te blijven] tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt”. Zoals reeds in herinnering gebracht is, moeten inmengingen in het privéleven bovendien steunen op een redelijke verantwoording en evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

Het voorontwerp heeft betrekking op een groot aantal categorieën van gegevens, waaronder bijzondere categorieën van gegevens in de zin van de artikelen 9 en 10 van de AVG. De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat al die categorieën van gegevens ter zake dienend en noodzakelijk zijn voor de planning, de uitvoering en de opvolging van het mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid zoals dat onder de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest valt en dat de inmenging in het privéleven van de betrokkenen evenredig is aan die doelstelling.

In dat verband moet in de memorie van toelichting of in de commentaar op de artikelen op zijn minst naar behoren verduidelijkt worden dat het verzamelen van de gegevens betreffende de resultaten van alcohol-, drug- en medicatietesten een noodzakelijke en evenredige maatregel is voor het bereiken van de doelstellingen die door de steller van het wetsontwerp, handelend binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, nagestreefd worden.

2.4. Artikel 30, § 4, van het voorontwerp geeft een opsomming van de ontvangers aan wie de verzamelde gegevens doorgezonden kunnen worden.

Met het oog op de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking dient de steller van het voorontwerp zich er voor elk doeleinde van te vergewissen dat het niet bereikt kan worden door het doorzenden van geanonimiseerde, of op zijn minst gepseudonimiseerde, gegevens.

2.5. Gelet op de bijzonder algemene en ingrijpende aard van de gegevensverwerkingen die door het voorontwerp mogelijk gemaakt worden, is het raadzaam om, zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies nr. 247/2022 van 9 november 2022 opgemerkt heeft, te voorzien in bijzondere waarborgen voordat het voorontwerp ten uitvoer gelegd wordt.

De afdeling Wetgeving herinnert er in dat verband aan dat krachtens artikel 35, lid 1, van de AVG “[w]anneer een soort verwerking, in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, gelet op de aard, de omvang, de context en de doeleinden daarvan waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen (...) de verwerkingsverantwoordelijke vóór de verwerking een beoordeling [dient] uit [te voeren] van het effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens”. Overeenkomstig artikel 35, lid 3, b), van de AVG is een dergelijke effectbeoordeling met name vereist wanneer het, zoals *in casu*, gaat om een grootschalige verwerking van bijzondere categorieën van gevoelige gegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, van de AVG, waaronder gegevens betreffende de gezondheid, of als bedoeld in artikel 10 van de AVG, waaronder gegevens betreffende strafbare feiten. Men dient erop toe te zien dat die effectbeoordeling indien mogelijk uitgevoerd wordt voordat de ontworpen ordonnantie aangenomen wordt, en hoe dan ook voordat begonnen wordt met de verrichtingen die door de ordonnantie mogelijk gemaakt worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

In de bepaling onder 11° moet de ordonnantie van 22 november 1990 ‘betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’ vermeld worden door het volledig opschrift ervan op te geven.

Hoofdstuk 2

Hoofdstuk 2 bevat twee afdelingen met als opschrift “Afdeling 1”.

De nummering van de afdelingen moet bijgevolg herzien worden.

Artikelen 3 en 20 tot 29

In advies 70.152/4 van 8 november 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 6 juli 2022 ‘houdende organisatie van het parkeerbeleid en herdefiniëring van de opdrachten en beheerswijze van het Parkeeragentschap van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt erop gevestigd dat inzake de oprichting en de organisatie van de overheidsdiensten zowel uit de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, wat de federale overheid betreft, als uit artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’,¹³ wat de gewesten en de gemeenschappen betreft, voortvloeit dat de functies, commissies, comités, raden, adviesorganen en andere ‘observatoriums’ die tot de uitvoerende macht behoren en waarvan het de bedoeling is dat ze uitsluitend door haar geraadpleegd worden, door haar opgericht en georganiseerd moeten worden en niet door de wetgever die zich in die aangelegenheid niet te mengen heeft. Wanneer het orgaan dat opgericht wordt verplicht geraadpleegd moet worden, de adviezen ervan de overheid kunnen binden of verplichtingen opgelegd worden aan derden, staat het echter aan de wetgever dat orgaan op te richten en de opdrachten ervan, de samenstelling ervan, de eventueel aan de leden ervan toegekende schadeloosstellingen of bezoldigingen, alsook de essentiële regels inzake de werking ervan, te bepalen. Buiten die gevallen is het optreden van de wetgevende macht enkel mogelijk en vereist inzake aangelegenheden met betrekking tot bepalingen die krachtens de Grondwet of een wet tot hervorming der instellingen enkel door de wetgever uitgevaardigd kunnen worden.”¹⁴⁻¹⁵

In casu kan dezelfde opmerking gemaakt worden in verband met het Observatorium van de mobiliteit en verkeersveiligheid en in verband met de Gewestelijke Mobiliteitscommissie. Immers, krachtens artikel 8, § 3, eerste lid, heeft het Observatorium noodzakelijkerwijze een rol te spelen in het kader van de procedure voor de follow-up van het GMP, en krachtens de artikelen 7, § 2, eerste lid, en 21, § 2, is de raadpleging van de Gewestelijke Mobiliteitscommissie verplicht.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

Artikel 7

1. Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten staat het niet aan de ordonnantiegever om de betrekkingen tussen de regering en haar eigen diensten te regelen noch om de regering ertoe te verplichten die diensten te raadplegen.

Er bestaat dan ook geen grond om in paragraaf 2, tweede lid, te bepalen dat elk betrokken gewestelijk bestuur op verzoek van de regering de vereiste elementen dient te verstrekken voor het opstellen van het milieueffectenrapport (MER).

¹³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Van toepassing verklaard bij artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

¹⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld advies 43.685/4, op 12 maart 2008 gegeven over het voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 ‘houdende rationalisatie van de adviesverlenende functie’.

¹⁵ Parl.St. Br.Parl. 2021-22, nr. A-490/1, 62-70.

Zo ook moet Urban.brussels¹⁶ weggelaten worden uit de lijst van adviesorganen in paragraaf 3, eerste lid.¹⁷

2. In plaats van te stellen dat een advies dat bij het verstrijken van de termijn niet overgezonden is, geacht wordt gunstig te zijn, zou in paragraaf 3, tweede lid, bepaald moeten worden dat voorbijgegaan wordt aan het feit dat binnen de voorgeschreven geen advies verstrekt is.¹⁸

3. Luidens paragraaf 4, tweede lid, wordt het openbaar onderzoek aangekondigd door onder meer “een mededeling verspreid via elektronische weg en op radio en televisie”.

Teneinde geen inbreuk te maken op de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake radio en televisie, moet nader bepaald worden dat het om lokale radio- en televisieomroepen gaat.¹⁹

4. Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten staat het aan de regering en niet aan de ordonnantiegever om te bepalen welk bestuur op zijn website het openbaar onderzoek betreffende het ontwerp-GMP en betreffende het milieueffectenrapport dient aan te kondigen.

Paragraaf 4, tweede lid, moet ook op dat punt herzien worden.

5. In paragraaf 7, derde lid, tweede streepje, moeten de woorden “, wanneer dit vereist is,” weggelaten worden, aangezien een milieueffectenrapport krachtens paragraaf 2, eerste lid, altijd vereist is.

Artikel 8

1. Paragraaf 3, derde lid, luidt als volgt:

“De door het Observatorium ingezamelde en verwerkte gegevens worden ter beschikking van de gemeenten en de Commissie gesteld. Deze gegevens worden gepseudonimiseerd of geanonimiseerd vóór hun verzending.”

Zoals uit overweging 26 van de AVG blijkt, zijn anonieme gegevens gegevens die op geen enkel moment, direct of indirect met een geïdentificeerde of identificeerbare persoon in verband gebracht kunnen worden, zodat ze niet onder de toepassing van de AVG vallen. Daarin verschilt anonimisering aldus van pseudonimisering.

¹⁶ Urban.brussels is een administratieve dienst die bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 juni 2017 ‘houdende oprichting van Brussel Stedenbouw & Erfgoed’ opgericht is als een administratieve dienst die losstaat van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel.

¹⁷ Er wordt op gewezen dat paragraaf 3 in de Franse tekst uit drie leden lijkt te bestaan, terwijl de Nederlandse tekst slechts twee leden telt. Dat verschil moet weggewerkt worden.

¹⁸ Zie in die zin advies 70.152/4.

¹⁹ Zie in die zin advies 36.142/4.

Ter naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking moet de steller van het voorontwerp nagaan of het doel dat nagestreefd wordt met de overdracht van de gegevens aan de gemeenten en aan de Commissie niet kan bereikt worden door alleen anonieme gegevens door te zenden en, indien dat niet het geval is, dient daarvoor een verantwoording gegeven te worden in de commentaar bij de bepaling.

2. Ter wille van de rechtszekerheid dient in paragraaf 7, derde lid,²⁰ nauwkeuriger aangegeven te worden welke bepalingen van de ordonnantie van 14 mei 1998 'houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' van toepassing zijn.

Artikel 12

1. Paragraaf 2 luidt als volgt:

“De gemeenteraad stelt het ontwerp [van gemeentelijk mobiliteitsplan (GemMP)] vast en onderwerpt het aan burgeroverleg.”

In de commentaar bij de bepaling wordt het volgende gesteld:

“In paragraaf 2 wordt de term ‘burgeroverleg’ ruim opgevat en omvat [die] bijvoorbeeld de adviezen van een plaatselijke vereniging. Dit laat de gemeenten ook de mogelijkheid om een meer traditioneel openbaar onderzoek te organiseren, indien zij dat wensen.”

Ter wille van de rechtszekerheid moet in het dispositief van de ontworpen ordonnantie verduidelijkt worden wat de strekking is van het “burgeroverleg” dat door de gemeenteraad georganiseerd moet worden.

2. In paragraaf 3, tweede lid, 2°, moeten de woorden “in punt 2°” vervangen worden door de woorden “in het eerste lid, 2°”.

3. Paragraaf 5, tweede lid, luidt als volgt:

“De Regering kan akte nemen van de analyse door het Observatorium over de conformiteit van het GemMP met het GMP binnen zestig dagen na ontvangst ervan.”

Dat lid zou aldus verduidelijkt moeten worden dat daarin gepreciseerd wordt op welk ogenblik om de analyse van het Observatorium verzocht moet worden en of de termijn van zestig dagen loopt vanaf de ontvangst van het GemMP dan wel vanaf de ontvangst van de analyse van het Observatorium.

²⁰ Er wordt op gewezen dat de Franse tekst van paragraaf 7 uit vier leden lijkt te bestaan, terwijl de Nederlandse tekst er slechts drie telt. Dat verschil moet weggewerkt worden.

4. In paragraaf 5, derde lid, wordt melding gemaakt van een advies van de Regering over het goedgekeurde GemMP, terwijl voorliggend artikel 5, paragraaf 3, voorziet in een advies van de Regering over het ontwerp van GemMP. Zoals het tweede lid thans gesteld is, heeft de analyse van het Observatorium betrekking op het goedgekeurde GemMP en niet op het ontwerp van GemMP, waaruit volgt dat de Regering pas over die analyse zou beschikken nadat het GemMP goedgekeurd is en dus nadat ze haar advies over het ontwerp van GemMP uitgebracht heeft. In de tekst wordt geen gevolg verbonden aan het feit dat door de Regering na het verstrijken van de termijn van negentig dagen vanaf de ontvangst van het GemMP (paragraaf 3) geen advies uitgebracht wordt, maar wordt daarentegen het vermoeden ingevoerd dat het GemMP in overeenstemming is met het GMP indien het advies waarvan in paragraaf 5, derde lid, sprake is niet uitgebracht wordt binnen de termijn bepaald in paragraaf 5, tweede lid.

De afdeling Wetgeving ziet de logica van een dergelijk dispositief niet in. Het dispositief moet verduidelijkt worden en de commentaar bij het artikel moet aldus aangevuld worden dat de strekking van dat artikel beter tot uiting komt.

5. Wat paragraaf 5, derde lid, betreft, is het niet juist uit het uitblijven van een advies vanwege de Regering het vermoeden af te leiden dat het GemMP in overeenstemming is met het GMP. Het dispositief moet aldus herzien worden dat dit vermoeden komt te vervallen.

Artikel 21

In de Franse tekst van paragraaf 3, eerste lid, moeten de woorden “jours ouvrés” vervangen worden door de woorden “jours ouvrables”.²¹

Artikel 23

Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten staat het niet aan de ordonnantiegever om rechtstreeks aan een minister bevoegdheden toe te kennen die normaal aan de Regering toekomen. Het is weliswaar niet onverenigbaar met die beginselen om aan een minister bevoegdheden inzake bijkomstige of detailkwesties te delegeren maar in dat geval staat het niettemin in beginsel aan de Regering, en niet aan de wetgever, om een dergelijke delegatie te verlenen. Het verlenen, door de ordonnantiegever, van een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister brengt immers mee dat de wetgever zich een prerogatief toe-eigent dat toekomt aan de Regering, als hoofd van de uitvoerende macht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.²²

²¹ Werkdagen worden in artikel 1.7, § 3, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek als volgt gedefinieerd:

“Werkdagen zijn alle andere dagen dan wettelijke feestdagen, zondagen en zaterdagen.”

²² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 7.3: “Het komt (...) de wetgever niet toe om zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht en de regeling van een aangelegenheid rechtstreeks aan een minister op te dragen (...). Alleen de Koning of een Gemeenschaps- of een Gewestregering kan een dergelijke delegatie uitvaardigen.”

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 26, §§ 4 en 5, en 27, § 1, tweede lid.

Ze geldt, *mutatis mutandis*, eveneens voor artikel 36 (ontworpen artikel 126, § 11, 3°, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening) waarbij een bevoegdheid gedelegeerd wordt aan de administratie (Brussel Mobiliteit).

Artikel 24

In paragraaf 1, tweede lid, dient verduidelijkt te worden wie de “overheidsspelers” zijn, en dit met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 26

In paragraaf 2, tweede lid, moeten de woorden “de Executieve” vervangen worden door de woorden “de Regering”.

Artikel 34

1. De delegatie waarin het eerste lid voorziet, moet in die zin begrepen worden dat ze geen betrekking heeft op de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens, welke elementen moeten voorkomen in een norm met wetgevende waarde.

2. Het tweede lid is nutteloos, aangezien de verplichting om de Gegevensbeschermingsautoriteit te raadplegen vóór het vaststellen van een besluit dat betrekking heeft op een verwerking van persoonsgegevens voortvloeit uit artikel 36, lid 4, van de AVG.

Dat tweede lid moet dan ook weggelaten worden.

Artikel 36

De inleidende zin moet aangevuld worden met de vermelding van de nog van kracht zijnde wijzigingen die in de gewijzigde bepaling aangebracht zijn.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 37 en 38.

Artikel 37

Artikel 37 strekt ertoe artikel 177, § 2, 3°, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening te vervangen door een tekst die identiek is aan die welke thans van kracht is.

Het artikel moet bijgevolg weggelaten worden.

Artikel 39

In het eerste lid moeten de woorden “zoals op 25 maart 2021 goedgekeurd door de regering” vervangen worden door de woorden “goedgekeurd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 maart 2021 tot goedkeuring van het gewestelijke mobiliteitsplan (GewMP)”.

Artikel 41

Bij artikel 41 wordt de Regering ermee belast de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van hoofdstuk III vast te stellen.

De prerogatieven van de wetgever zouden beter in acht genomen worden als voor de inwerkingtreding van dat hoofdstuk een uiterste datum vastgesteld zou worden waarop het voorontwerp in werking zou treden zonder dat de Regering iets hoeft te ondernemen.²³

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

²³ *Ibidem*, aanbevelingen 154 tot 154.1.2 en formule F 4-5-2-4.