



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.827/4
du 21 septembre 2026

advies 79.827/4
van 21 september 2026

sur

over

une proposition d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relative
à l'organisation des services
de cyclopartage en
libre-service en Région
de Bruxelles-Capitale'

een voorstel van ordonnantie
van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'betreffende de organisatie
van fietsdeeldiensten in
zelfbediening in het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest'

Le 16 juillet 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 21 septembre 2026 sur une proposition d'ordonnance 'relative à l'organisation des services de cyclopartage en libre-service en Région de Bruxelles-Capitale', déposée par M. Stijn BEX (NL), Mme Amélie PANS (FR), M. Sven GATZ (NL), Mme Latifa AÏT BAALA (FR), MM. Ilyas MOUANI (NL), Mounir LAARISSI (FR) et Benjamin DALLE (NL) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2025-2026, n° A-314/1).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 21 septembre 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 2026.

*

Op 16 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 21 september 2026 een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie 'betreffende de organisatie van fietsdeeldiensten in zelfbediening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', ingediend door de heer Stijn BEX (NL), mevrouw Amélie PANS (FR), de heer Sven GATZ (NL), mevrouw Latifa AÏT BAALA (FR), de heren Ilyas MOUANI (NL), Mounir LAARISSI (FR) en Benjamin DALLE (NL) (*Parl.St.*, Br.Parl. 2025–2026, nr. A-314/1).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 21 september 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2026.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Les dispositions du chapitre 6 de la proposition visent à encadrer les traitements de données à caractère personnel réalisés dans le cadre de sa mise en œuvre.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, point c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, 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', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que l'Autorité de protection des données a été consultée sur la proposition à l'examen.

Il sera veillé à l'accomplissement de la formalité requise ¹.

[‡] S'agissant d'une proposition d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Dans le même sens, voir notamment l'avis 77.486/2 donné le 14 mars 2025 sur une proposition devenue la loi du 16 novembre 2025 'modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, en vue d'instaurer un mécanisme légal d'expiration, de prolongation et de levée du secret', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 707/002, pp. 3-6.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Article 2

Le 2° définit l'« opérateur » comme la « personne morale bénéficiant d'une autorisation »². Il découle de cette définition que les personnes physiques sont exclues de la possibilité d'être considérées comme des « opérateurs » au sens de l'ordonnance proposée et, partant, de la possibilité de bénéficier d'une autorisation en application de celle-ci.

Dans la suite des travaux parlementaires, les auteurs de la proposition devront pouvoir justifier raisonnablement cette différence de traitement aux fins d'en démontrer la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination³.

Article 4

L'alinéa 1^{er} de la disposition proposée renvoie à son alinéa 2. Par conséquent, dans l'alinéa 1^{er}, les mots « article 4, » sont inutiles et seront omis.

Articles 6 et 7

1. L'article 6 dispose :

« [...] »

Le gouvernement attribue deux à trois autorisations pour l'exploitation du service de vélos partagés.

Il fixe le nombre maximal de vélos exploitables par autorisation. Celui-ci est compris entre quatre mille et huit mille ».

L'article 7 dispose :

« [...] »

Le gouvernement attribue une à deux autorisations pour l'exploitation du service de cyclomoteurs de classe A ou B partagés.

Il fixe le nombre maximal de cyclomoteurs exploitables par autorisation. Celui-ci est compris entre deux cent cinquante et deux mille ».

L'article 8 prévoit une mise en concurrence des candidats à une autorisation « telle que définie aux articles 6 et 7 ».

² L'article 2, 4°, de l'ordonnance du 29 novembre 2018 'relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile' définit actuellement l'« opérateur » comme le « prestataire d'un service de cyclopartage en flotte libre ».

³ Pour un exemple de justification susceptible d'étayer cette différence de traitement, voir C.C., 28 mai 2026, n° 68/2026, B.22.2 et B.22.3.

2. L'obligation d'être détenteur d'une autorisation pour pouvoir exploiter un service de cyclopartage consacrée par l'article 3, ainsi que les limitations du nombre d'autorisations délivrées et du nombre de véhicules exploitables par autorisation fixées aux articles 6 et 7, constituent des restrictions à la liberté d'entreprendre.

3. Comme l'a rappelé à de nombreuses reprises la Cour constitutionnelle :

« La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi.

La liberté d'entreprendre 'doit être prise en considération par rapport à sa fonction dans la société'. Elle peut dès lors 'être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique' (CJUE, grande chambre, 22 janvier 2013, C-283/11, précité, points 45 et 46 ; grande chambre, 21 décembre 2016, C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, points 85 et 86) »⁴.

Le commentaire des articles 6 et 7 fait état de considérations de nature à justifier, en son principe, la nécessité de prévoir des quotas d'autorisations par type de véhicule et de nombre de véhicules par autorisation. Il ne comporte toutefois aucune explication de nature à justifier le caractère proportionné au but poursuivi des nombres minimum et maximum d'autorisations et de véhicules exploitables par autorisation fixés aux articles 6 et 7.

Le caractère proportionné de ces quotas doit pouvoir être adéquatement justifié⁵ et ces éléments de justification gagneraient à être développés et explicités dans la suite des travaux parlementaires.

Article 8

Le paragraphe 3, alinéa 3, énumère quatre motifs d'exclusion de la participation à un appel à candidatures pour l'obtention d'une autorisation d'exploiter un service de cyclopartage.

Parmi ces motifs d'exclusion, le paragraphe 3, alinéa 3, 3°, mentionne le fait d'être « redevable d'une dette en matière de cyclopartage, et ce tant qu'elle n'est pas régularisée ».

La notion de « dette en matière de cyclopartage », non autrement circonscrite, ne présente pas une précision suffisante pour constituer un motif d'exclusion de toute procédure d'attribution d'une autorisation d'exploiter. Le caractère proportionné de ce motif d'exclusion ne peut en conséquence être considéré comme établi.

⁴ C.C., 2 juillet 2026, n° 82/2026, B.7.3.

⁵ Voir dans le même sens l'avis 76.401/4 donné le 3 juin 2024 sur un projet devenu l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 janvier 2025 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2023 portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile', observation sous l'article 2.

La disposition sera revue.

Article 11

Le paragraphe 3 dispose :

« Les redevances annuelles sont payées à la Région dans les trente jours suivant l'entrée en vigueur de l'autorisation, et ensuite chaque année au plus tard dans les trente jours de sa date anniversaire, selon les modalités fixées par le gouvernement. En cas de retard, une majoration de dix pour cent par période de trente jours entamés est due à la Région ».

Telle qu'elle est rédigée, la deuxième phrase de ce paragraphe aboutit à une application cumulative et illimitée de la majoration de la redevance impayée de 10 % par période de trente jours entamée. Pareil mécanisme ne peut être admis, sauf à en limiter la portée de manière raisonnable ⁶.

Article 19

1. En attribuant une force probante particulière aux procès-verbaux dressés en cas d'infraction, le paragraphe 1^{er} fait exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et déroge, en conséquence, au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie en fonction de sa propre conviction la valeur probante d'un élément déterminé.

Il appartiendra au législateur de préciser les raisons pour lesquelles cette exception est justifiée ⁷.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots « sous réserve de la suspension de la procédure visée au paragraphe 3 » sont source de confusion.

⁶ Le commentaire de l'article précise à cet égard : « Il est à noter que la décision à prendre sur le montant des redevances annuelles doit impérativement respecter le principe de proportionnalité pour garantir la pérennité du service en Région de Bruxelles-Capitale. Les services de cyclopartage opèrent avec des marges bénéficiaires notoirement fines. Chaque coût supplémentaire, même minime à l'échelle du véhicule, doit être soigneusement évalué pour ne pas compromettre la viabilité économique des opérateurs et risquer la disparition du service. Le montant des redevances fixé par le gouvernement par arrêté ultérieur devra donc être justifié et proportionné aux coûts réels engendrés par la régulation et l'occupation du domaine public, en tenant compte de cette fragilité économique ».

⁷ Voir dans le même sens notamment l'avis 63.660/4 donné le 2 juillet 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 novembre 2018 'relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-732/1, pp. 17-24, observation formulée sous l'article 11, et l'avis 79.431/4 donné le 22 juin 2026 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne », *Doc. parl.*, Parl. w., 2025-2026, n° 623/1, pp. 28-41, observation formulée sous l'article 36.

Si l'intention des auteurs de la proposition est de prévoir que le recours et le délai imparti pour l'introduire, visés au paragraphe 3, alinéa 2, suspendent le délai de trois ans à l'expiration duquel s'éteint la compétence du fonctionnaire sanctionnateur, il conviendrait de compléter le paragraphe 3, alinéa 2, par l'ajout d'une phrase en ce sens et de remplacer, dans le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots « sous réserve de la suspension de la procédure visée au paragraphe 3 » par les mots « sous réserve de la suspension du délai visée au paragraphe 3, alinéa 2 ».

Article 22

1. Le paragraphe 1^{er} tend à définir les personnes et les données visées par des traitements de données à caractère personnel réalisés conformément aux finalités énumérées à l'article 21.

Il est inutile d'y mentionner que le traitement des données à caractère personnel des utilisateurs par les opérateurs est autorisé « dans la mesure où ce traitement est nécessaire à l'exécution de leurs obligations contractuelles ». La licéité de ce type de traitement résulte, en effet, directement de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD.

Conformément au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, il convient toutefois de définir avec plus de précision et d'une manière qui ne soit pas simplement exemplative les différentes catégories de données à caractère personnel dont le traitement est autorisé en vertu de l'ordonnance proposée, ainsi que de préciser quelle est la finalité du traitement de chaque catégorie de données prévue, dans le respect du principe de minimisation des données traitées consacré par l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD.

2. Les demandeurs et les titulaires d'autorisation d'exploiter un service de cyclopartage ne sont pas mentionnés à l'article 22, lequel ne concerne que les données à caractère personnel relatives aux utilisateurs des services de cyclopartage. La mise en œuvre de l'ordonnance proposée nécessite cependant le traitement de données à caractère personnel relatives aux demandeurs et aux titulaires d'autorisation (procédures d'attribution, de gestion des redevances, ainsi que de contrôle et de sanction administrative).

Le dispositif sera complété en conséquence.

3. Le paragraphe 2 dispose :

« Aux fins de la régulation, du contrôle et du suivi visés à l'article 21, les opérateurs fournissent à l'entité désignée à l'article 20, en temps quasi réel et conformément aux modalités techniques et aux fréquences qu'elle détermine :

1° les données relatives à la disponibilité et à la répartition géographique des véhicules ;

2° les données relatives au fonctionnement et à l'état des véhicules, en ce compris l'identifiant unique de chaque véhicule et son état de charge ;

3° les données d'usage des véhicules, conformément aux exigences de rapportage de l'entité ».

La transmission des différents types de données énumérés dans cette disposition, ainsi qu'à l'article 12, alinéa 2, 1^o, n'implique pas de manière expresse ou nécessaire celle de données à caractère personnel relatives aux utilisateurs des véhicules. La réglementation actuelle (article 30, § 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2023 'portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile', tel qu'il est remplacé par l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 janvier 2025 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2023 portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile') exclut d'ailleurs formellement que les données d'exploitation communiquées à Bruxelles-Mobilité puissent être des données à caractère personnel.

Outre le respect du principe de légalité formelle déjà rappelé, lequel implique que les aspects essentiels du traitement de données à caractère personnel soient définis par le législateur, l'inclusion de données à caractère personnel relatives aux utilisateurs parmi les données visées à l'article 22, § 2, ne pourrait être envisagée que pour autant que son caractère nécessaire et proportionné soit établi, ce qui n'apparaît pas en l'état actuel de la proposition.

4. Le paragraphe 3 dispose :

« L'entité visée à l'article 20 est chargée de fixer les modalités techniques de transmission des données mentionnées au § 2, notamment en déterminant la latence maximale autorisée pour le 'temps quasi réel' mentionné au § 2, en application des dispositions du Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux ».

En vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', il appartient au Gouvernement et non au législateur de décider des délégations que le Gouvernement accorde.

Par ailleurs, s'agissant des délégations de pouvoirs réglementaires aux services dépendant du pouvoir exécutif, il convient de rappeler qu'il n'est pas admissible que les agents d'une administration, qui ne répondent pas personnellement de leurs actes devant le Parlement, soient investis de compétences de nature réglementaire. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique ⁸.

⁸ Voir notamment l'avis 60.758/4 donné le 23 janvier 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2017 'modifiant l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° 7-508/1, pp. 19-20, et l'avis 74.031/2/V donné le 17 août 2023 sur des avant-projets devenus les décret et ordonnances conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune du 1^{er} février 2024 'relatifs à la transition numérique des autorités publiques', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2023-2024, n° 131/1, pp. 34-44.

Article 23

Le paragraphe 1^{er} dispose :

« [...] »

Les opérateurs doivent conserver les données visées à l'article 22, § 2, dans un format historisé permettant la traçabilité et l'exploitation ultérieure par l'entité désignée à l'article 20.

Ces données doivent être maintenues à la disposition de ladite entité pour une durée minimale de six mois à compter de la fin du trajet ou de l'enregistrement de l'information. Elles ne peuvent en aucun cas être conservées au-delà de cette période, sauf obligation légale ou consentement explicite des personnes concernées ».

La notion de « format historisé » utilisée au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est définie à l'article 2, 4^o, dans les termes suivants :

« 'historisé' : désigne les données à caractère personnel qui ont été agrégées ou anonymisées de manière à ce qu'elles ne permettent plus l'identification directe ou indirecte des personnes physiques concernées ; ».

L'historisation des données conservées par l'opérateur, telle qu'elle est définie, s'inscrit effectivement dans le respect des exigences de nécessité et de proportionnalité de l'atteinte au droit à la vie privée que constitue tout traitement de données à caractère personnel, lesquelles se déduisent de l'article 22 de la Constitution ainsi que du principe de minimisation consacré par l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD.

Eu égard à la portée de la notion d'historisation ainsi définie ⁹, la section de législation n'aperçoit pas ce que recouvre l'exigence de « traçabilité » mentionnée au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ni celle de « consentement explicite des personnes concernées » mentionnée à l'alinéa 2 de la même disposition.

Article 24

L'article 24 énumère des catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel traitées pour les finalités définies à l'article 21 peuvent être transmises.

La section de législation n'aperçoit pas quelle est la justification de la présence des « établissements d'enseignement » dans cette liste.

*

⁹ En outre, les expressions néerlandaises « historisch formaat » et « historisch maken » ne semblent pas être adéquates. Elles seront revues.

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

De bepalingen van hoofdstuk 6 van het voorstel strekken ertoe een kader te scheppen voor de verwerkingen van persoonsgegevens die plaatsvinden in het raam van de tenuitvoerlegging van het voorstel.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna de “AVG”), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, punt c), van die verordening en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval 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’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt niet dat de Gegevensbeschermingsautoriteit over het voorliggende voorstel is geraadpleegd.

Men dient erop toe te zien dat dit verplichte vormvereiste wordt vervuld.¹

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikel 2

In punt 2° wordt “operator” gedefinieerd als “rechtspersoon die een vergunning heeft”.² Uit die definitie vloeit voort dat natuurlijke personen niet kunnen worden beschouwd als

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

¹ Zie in dezelfde zin onder meer advies 77.486/2 van 14 maart 2025 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 16 november 2025 ‘tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, teneinde een wettelijk mechanisme in te voeren voor het vervallen, verlengen en opheffen van de geheimhouding’, *Parl.St.* 2024-25, nr. 707/2, 3-6.

² In artikel 2, 4°, van de ordonnantie van 29 november 2018 ‘betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto’ wordt “operator” momenteel gedefinieerd als “verstrekker van een dienst voor vrije vloot fietsdelen”.

“operator” in de zin van de voorgestelde ordonnantie, en dat hun bijgevolg geen vergunning kan worden toegekend met toepassing van die ordonnantie.

De indieners van het voorstel moeten verder in de parlementaire voorbereiding een redelijke verantwoording kunnen geven voor dat verschil in behandeling, zodat wordt aangetoond dat het verenigbaar is met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.³

Artikel 4

In het eerste lid van de voorgestelde bepaling wordt naar het tweede lid van die bepaling verwezen. De woorden “in artikel 4” die in het eerste lid staan, zijn bijgevolg overbodig en moeten worden vervangen door de woorden “in het tweede lid”.

Artikelen 6 en 7

1. Artikel 6 luidt als volgt:

“(…)

De Regering kent twee tot drie vergunningen toe voor de exploitatie van een deelfietsdienst.

Ze bepaalt het maximumaantal fietsen dat per vergunning mag worden geëxploiteerd. Dat ligt tussen vierduizend en achtduizend.”

Artikel 7 luidt als volgt:

“(…)

De Regering kent één tot twee vergunningen toe voor de exploitatie van een bromfietsdeeldienst van klasse A of B.

Ze bepaalt het maximale aantal bromfietsen dat per vergunning mag worden geëxploiteerd. Dat ligt tussen tweehonderdvijftig en tweeduizend.”

Artikel 8 voorziet in een mededinging van de kandidaten voor een vergunning “als bepaald in artikelen 6 en 7”.

2. Het feit dat men, zoals in artikel 3 is bepaald, in het bezit moet zijn van een vergunning om een fietsdeeldienst te kunnen exploiteren, en het feit dat er, zoals in de artikelen 6 en 7 is bepaald, beperkingen gelden voor het aantal vergunningen dat wordt afgegeven en het aantal voertuigen dat per vergunning mag worden geëxploiteerd, vormen een beperking van de vrijheid van ondernemen.

³ In GwH 28 mei 2026, nr. 68/2026, B.22.2 en B.22.3, vindt men een voorbeeld van een mogelijke verantwoording voor dat verschil in behandeling.

3. Het Grondwettelijk Hof heeft al meermalen op het volgende gewezen:

“De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

De vrijheid van ondernemen ‘moet (...) in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd’. Bijgevolg ‘kan door de overheid op een groot aantal wijzen in de vrijheid van ondernemerschap worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van de economische activiteit worden gesteld’ (HvJ, grote kamer, 22 januari 2013, C-283/11, voormeld, punten 45 en 46; grote kamer, 21 december 2016, C-201/15, *AGET Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, punten 85 en 86).”⁴

De commentaar op de artikelen 6 en 7 bevat een aantal overwegingen waaruit blijkt dat het vaststellen van quota voor het aantal vergunningen per voertuigtype en voor het aantal voertuigen per vergunning in principe te verantwoorden zou vallen. In de commentaar wordt echter op geen enkele manier aangetoond dat het minimum- en maximumaantal vergunningen en het aantal voertuigen dat per vergunning mag worden geëxploiteerd, vastgesteld in de artikelen 6 en 7, evenredig zijn aan het nagestreefde doel.

Men moet afdoend kunnen aantonen dat die quota evenredig zijn⁵ en het verdient aanbeveling om de redenen die daarvoor worden gegeven nader uit te werken en toe te lichten in het vervolg van de parlementaire voorbereiding.

Artikel 8

In paragraaf 3, derde lid, worden vier redenen opgesomd waarom een kandidaat kan worden uitgesloten van deelname aan de mededinging voor het verkrijgen van een vergunning voor de exploitatie van een fietsdeeldienst.

Een van die redenen voor uitsluiting is, zoals in paragraaf 3, derde lid, 3°, te lezen staat, dat de betrokken kandidaat “een schuld heeft in verband met fietsdelen, en dit zolang de schuld niet is geregulariseerd”.

Het begrip “schuld in verband met fietsdelen” wordt niet nader omschreven en is dan ook onvoldoende nauwkeurig om te kunnen dienen als reden voor uitsluiting van elke procedure tot toekenning van een exploitatievergunning. Er kan dus niet geoordeeld worden dat de proportionaliteit van die uitsluitingsgrond vaststaat.

⁴ GwH 2 juli 2026, nr. 82/2026, B.7.3.

⁵ Zie in dezelfde zin advies 76.401/4 van 3 juni 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 januari 2025 ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2023 houdende uitvoering van de ordonnantie van 29 november 2018 betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto’, opmerking over artikel 2.

De bepaling dient te worden herzien.

Artikel 11

Paragraaf 3 luidt als volgt:

“De jaarlijkse retributies worden aan het gewest betaald binnen dertig dagen volgend op de inwerkingtreding van de vergunning, en vervolgens elk jaar uiterlijk dertig dagen na de verjaardatum ervan, volgens de door de Regering bepaalde modaliteiten. In geval van vertraging is een toeslag van tien procent aan het gewest verschuldigd per begonnen periode van dertig dagen.”

Zoals de tweede zin van die paragraaf is geredigeerd, leidt hij ertoe dat de toeslag van 10 % per begonnen periode van dertig dagen op de onbetaalde retributie cumulatief en onbeperkt wordt toegepast. Zo'n regeling is niet toelaatbaar, tenzij de reikwijdte ervan op redelijke wijze wordt beperkt.⁶

Artikel 19

1. Doordat paragraaf 1 een bijzondere bewijskracht toekent aan de processen-verbaal die in geval van overtreding zijn opgesteld, wordt hier een uitzondering gemaakt op de algemene regel volgens welke een proces-verbaal als loutere inlichting geldt, en wordt bijgevolg afgeweken van de vrije bewijslevering in strafzaken waarbij de rechter naar eigen overtuiging de bewijswaarde van een bepaald element beoordeelt.

De wetgever hoort te verduidelijken waarom die uitzondering gerechtvaardigd is.⁷

2. De woorden “onder voorbehoud van het opschorten van de in paragraaf 3 bedoelde procedure” in paragraaf 2, eerste lid, leiden tot verwarring.

⁶ In de commentaar op het artikel staat in dat verband het volgende te lezen: “Er dient te worden opgemerkt dat de beslissing over de jaarlijkse retributies absoluut het evenredigheidsbeginsel moet naleven om te zorgen dat de dienst blijft bestaan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De fietsdeeldiensten werken met onmiskenbaar kleine winstmarges. Elke bijkomende kost, hoe minimaal ook op de schaal van het voertuig, moet zorgvuldig worden beoordeeld om de economische levensvatbaarheid van de operatoren niet in gevaar te brengen en het risico te lopen dat de dienst verdwijnt. Het bedrag van de retributies, dat de Regering in een later besluit vastlegt, zal dus gerechtvaardigd moeten zijn en in verhouding tot de reële kosten die voortvloeien uit de regulering en het gebruik van het openbare domein, rekening houdend met deze economische kwetsbaarheid.”

⁷ Zie in dezelfde zin onder meer advies 63.660/4 van 2 juli 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 29 november 2018 ‘betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto’, *Parl.St.* Br.Parl. 2018-19, nr. A-732/1, 17-24, opmerking over artikel 11 en advies 79.431/4 van 22 juni 2026 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne’, *Parl.St.* W.Parl. 2025-26, nr. 623/1, 28-41, opmerking over artikel 36.

Indien de indieners van het voorstel bedoelen dat het beroep en de termijn waarbinnen dit moet worden ingesteld, vermeld in paragraaf 3, tweede lid, opschortend zijn ten aanzien van de termijn van drie jaar na afloop waarvan de bevoegdheid van de sanctionerend ambtenaar vervalt, dan zou men paragraaf 3, tweede lid, moeten aanvullen met een zin van die strekking, en zou men in paragraaf 2, eerste lid, de woorden “onder voorbehoud van het opschorten van de in paragraaf 3 bedoelde procedure” moeten vervangen door de woorden “onder voorbehoud van het opschorten van de termijn bedoeld in paragraaf 3, tweede lid”.

Artikel 22

1. Paragraaf 1 omschrijft op welke personen en gegevens de gegevensverwerkingen betrekking hebben die worden uitgevoerd overeenkomstig de doeleinden die in artikel 21 worden opgesomd.

Het is nutteloos te vermelden dat operatoren de persoonsgegevens van gebruikers mogen verwerken “voor zover deze verwerking nodig is voor de uitvoering van hun contractuele verplichtingen”. Uit artikel 6, lid 1, punt b), van de AVG vloeit namelijk rechtstreeks voort dat dit soort verwerking geoorloofd is.

Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel, verankerd in artikel 22 van de Grondwet, moeten de verschillende categorieën van persoonsgegevens waarvan de verwerking krachtens de voorgestelde ordonnantie is toegestaan, echter nauwkeuriger, en niet enkel illustratief, worden omschreven, en moet voor elke categorie van gegevens waarvan sprake is, worden bepaald wat het doeleinde van de verwerking is, met inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking dat is vastgelegd in artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG.

2. Artikel 22 heeft enkel betrekking op de persoonsgegevens van de gebruikers van fietsdeeldiensten, maar zegt niets over de aanvragers en de houders van een vergunning voor het exploiteren van een fietsdeeldienst. Voor de tenuitvoerlegging van de voorgestelde ordonnantie is het echter nodig dat persoonsgegevens worden verwerkt van de aanvragers en de houders van een vergunning (toekenningsprocedures, procedures inzake het beheer van de retributies, procedures inzake bestuurlijk toezicht en bestuurlijke sancties).

Het dispositief moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

3. Paragraaf 2 luidt als volgt:

“Met het oog op de in artikel 21 bedoelde regulering, controle en opvolging bezorgen de operatoren aan de in artikel 20 aangestelde entiteit quasi in real time, overeenkomstig de nadere technische regels en volgens de frequenties die deze entiteit bepaalt, het volgende:

1° gegevens met betrekking tot de beschikbaarheid en geografische spreiding van de voertuigen;

2° gegevens met betrekking tot de werking en de staat van de voertuigen, met inbegrip van de unieke identificatiecode van elk voertuig en in hoeverre de batterij ervan opgeladen is;

3° gebruiksgegevens van de voertuigen, overeenkomstig de rapporteringseisen van de entiteit.”

Dat de verschillende soorten gegevens opgesomd in deze bepaling en in artikel 12, tweede lid, 1°, worden overgezonden, impliceert niet uitdrukkelijk of noodzakelijkerwijs dat persoonsgegevens van de gebruikers van de voertuigen worden overgezonden. Volgens de huidige regelgeving is het trouwens formeel uitgesloten dat de exploitatiegegevens die aan Brussel Mobiliteit worden verstrekt, persoonsgegevens zijn (artikel 30, § 4, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2023 ‘houdende uitvoering van de ordonnantie van 29 november 2018 betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto’, zoals vervangen bij artikel 5 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 januari 2025 ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2023 houdende uitvoering van de ordonnantie van 29 november 2018 betreffende het delen van vrije vloot vervoersmodi die een alternatief zijn voor de auto’).

Los van het feit dat men het reeds genoemde formele-legaliteitsbeginsel in acht moet nemen, dat inhoudt dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens worden vastgesteld door de wetgever, kan men in de gegevens bedoeld in artikel 22, § 2, slechts persoonsgegevens van gebruikers opnemen indien de noodzaak en de evenredigheid daarvan zijn aangetoond. Dat blijkt bij de huidige stand van het voorstel niet het geval te zijn.

4. Paragraaf 3 luidt als volgt:

“De in artikel 20 bedoelde entiteit is verantwoordelijk voor het vaststellen van de nadere technische regels om de in §2 vermelde gegevens te verzenden, met name door het bepalen van de maximaal toegelaten latentie voor de “quasi in real time” vermeld in het § 2, in toepassing van de bepaling van de Gedelegeerde verordening (EU) 2017/1926 van de Commissie van 31 mei 2017 tot aanvulling van Richtlijn 2010/40/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot het aanbieden van EUbrede multimodale reisinformatiediensten.”

Krachtens artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, staat het aan de regering en niet aan de wetgever om te beslissen welke delegaties de regering verleent.

Met betrekking tot de delegatie van regelgevende bevoegdheden aan diensten die afhangen van de uitvoerende macht, dient voorts opgemerkt te worden dat het onaanvaardbaar is dat regelgevende bevoegdheden worden toegekend aan ambtenaren van een bestuur die niet persoonlijk verantwoording voor hun daden verschuldigd zijn aan het parlement. Subdelegatie van regelgevende bevoegdheid aan die overheden is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van louter bestuurlijke of in hoofdzaak technische maatregelen.⁸

Artikel 23

Paragraaf 1 luidt als volgt:

“(…)

De operatoren moeten de in artikel 22, § 2 bedoelde gegevens bewaren in een historisch formaat dat de traceerbaarheid en de latere exploitatie ervan door de in artikel 20 aangestelde entiteit mogelijk maakt.

Deze gegevens moeten tot minstens zes maanden na het einde van het traject of de registratie van de informatie beschikbaar blijven voor voornoemde entiteit. In geen geval mogen ze langer dan deze periode worden bewaard, tenzij dit wettelijk verplicht is of met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkenen.”

Het begrip “historisch formaat” dat in het eerste lid van paragraaf 1 wordt gebruikt, steunt op de volgende definitie die in artikel 2, 4°, wordt gegeven:

“‘historisch gemaakt’: verwijst naar persoonsgegevens die zodanig werden samengevoegd of geanonimiseerd dat ze niet langer kunnen worden gebruikt om de betrokken natuurlijke personen direct of indirect te identificeren.”

Het aldus gedefinieerde “historisch maken” van de gegevens die de operator bewaart, voldoet inderdaad aan de vereisten luidens welke de inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven die elke verwerking van persoonsgegevens is, noodzakelijk en evenredig is. Die vereisten vloeien voort uit artikel 22 van de Grondwet en uit het beginsel van minimale gegevensverwerking dat is vastgelegd in artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG.

Gezien de reikwijdte van het aldus gedefinieerde begrip “historisch maken”⁹, begrijpt de afdeling Wetgeving niet wat precies wordt bedoeld met het vereiste van “traceerbaarheid”, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, en met de “uitdrukkelijke toestemming van de betrokkenen”, vermeld in het tweede lid van die bepaling.

⁸ Zie onder meer advies 60.758/4 van 23 januari 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2017 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. 7-508/1, 19-20 en advies 74.031/2/V van 17 augustus 2023 over voorontwerpen die hebben geleid tot het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 1 februari 2024 ‘betreffende de digitale transitie van de overheidsinstanties’, *Parl.St.* Verg.Fr.Gem.Comm. 2023-24, nr. 131/1, 34-44.

⁹ Bovendien lijken de Nederlandse uitdrukkingen “historisch formaat” en “historisch maken” niet geschikt. Ze moeten worden herzien.

Artikel 24

In artikel 24 wordt opgesomd aan welke categorieën van bestemmingen de persoonsgegevens die worden verwerkt voor de in artikel 21 omschreven doeleinden, mogen worden overgezonden.

De afdeling Wetgeving ziet niet in waarom in die lijst “onderwijsinstellingen” staat.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO