

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.706/2/V
DU 13 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 16 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi « désignant le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions en tant qu'autorité compétente chargée de constater la conformité sur le plan technique des systèmes de collecte en ligne mis en œuvre pour recueillir sur notre territoire des déclarations de soutien en faveur d'une proposition d'initiative citoyenne, de coordonner le processus de vérification de ces déclarations et de délivrer les certificats y afférents aux organisateurs de la proposition », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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.

INTITULÉ

Afin de rendre l'intitulé plus concis ¹, il est suggéré de le rédiger comme suit :

« Projet de loi relative à l'initiative citoyenne au sens du règlement européen (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 ».

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2, alinéa 1^{er}, charge le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions d'examiner « la conformité des systèmes de collecte en ligne mis en œuvre sur notre territoire pour recueillir des déclarations de soutien en faveur d'une proposition d'initiative citoyenne ».

Ainsi libellé, l'avant-projet ne reflète pas tout à fait fidèlement l'étendue de la compétence des autorités belges pour certifier les systèmes de collecte en ligne, telle qu'elle est déterminée par l'article 6, § 1^{er}, du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 'relatif à l'initiative citoyenne'. Selon ladite disposition de droit européen, la compétence des autorités belges pour certifier les systèmes de collecte en ligne s'étend à ceux de ces systèmes qui sont utilisés pour la collecte des déclarations de soutien à une proposition d'initiative citoyenne lorsque les données collectées sont appelées à être conservées en Belgique.

L'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

2. Il s'indiquerait, pour assurer au mieux le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination ainsi que du principe de sécurité juridique, d'habiliter le Roi à fixer de manière générale les conditions et la procédure d'agrément des organismes chargés de donner un avis sur la conformité des systèmes de collecte en ligne.

¹ Sur le mode de rédaction d'un intitulé, voir notamment *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 14.

3. Dans l'alinéa 1^{er}, pour éviter de devoir modifier la loi en projet au cas où la Commission viendrait à adopter un autre règlement que le règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011 du 17 novembre 2011, mieux vaut remplacer les mots « aux spécifications techniques visées à l'article 6, § 4, du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne et arrêtées par la Commission dans le règlement d'exécution (UE) de celui-ci n° 1179/2011 du 17 novembre 2011 » par les mots « aux spécifications techniques adoptées en exécution de l'article 6, § 4, du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne ».

Article 3

1. En prévoyant que le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions « coordonne le processus de vérification des déclarations de soutien recueillies sur notre territoire en faveur d'une proposition d'initiative citoyenne », l'alinéa 1^{er} ne reflète pas tout à fait fidèlement l'étendue de la compétence des autorités belges pour vérifier les déclarations de soutien, telle qu'elle résulte de l'article 8, § 1^{er}, et de l'annexe III, partie C, point 1, du règlement (UE) n° 211/2011 du 16 février 2011. Selon ladite disposition de droit européen, la compétence des autorités belges pour vérifier les déclarations de soutien s'étend à celles de ces déclarations dont les signataires résident en Belgique ou sont des ressortissants belges résidant en dehors du territoire de la Belgique.

L'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

En outre, dans l'alinéa 4, les mots « sur notre territoire » seront omis.

2. L'alinéa 2 appelle les observations suivantes :

a) Il conviendrait de charger le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions de désigner les agents chargés d'effectuer les contrôles que vise le texte.

b) Dès lors, tout spécialement, que les contrôles visés par le texte impliquent des ingérences dans la vie privée, matière que l'article 22 de la Constitution attribue au législateur, la liste des points sur lesquels portent ces contrôles doit être exhaustive, et non pas seulement exemplative comme le prévoit la disposition à l'examen.

Celle-ci sera revue en conséquence.

c) En ce qui concerne le 3°, comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, le contrôle à effectuer porte sur le point de savoir si les signataires des déclarations sont inscrits à titre de résidence principale aux registres de la population d'une commune belge ou aux registres d'un poste diplomatique ou consulaire belge à l'étranger.

Aussi, on remplacera le mot « permanente » par le mot « principale ».

d) Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, c'est par le biais d'une consultation des données du registre national des personnes physiques que les agents chargés d'effectuer les contrôles vérifieront le respect des conditions visées au 2° et au 3°.

Aussi, il conviendra de s'assurer que ces agents disposent de l'autorisation d'accéder aux données *ad hoc*, conformément aux règles fixées par la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques'.

3. En ce qui concerne l'alinéa 3, c'est seulement pour les contrôles visés au 2° et au 3° de l'alinéa 2 qu'il est concevable de procéder par voie d'échantillonnage.

Le texte sera précisé en conséquence.

OBSERVATION FINALE

En application de l'article 14 du règlement (UE) n° 211/2011 du 16 février 2011, les États membres doivent veiller à mettre en place les sanctions appropriées audit règlement, ces sanctions devant être effectives, proportionnées et dissuasives.

Les dispositions de l'avant-projet examiné restent muettes quant à ces sanctions.

Afin d'assurer la complète information tant des parlementaires lors de l'adoption du projet que de la Commission européenne lors de la notification prévue par l'article 21 du Règlement (UE) n° 211/2011 du 16 février 2011, il conviendrait que l'exposé des motifs soit complété afin de préciser en quoi l'arsenal répressif existant répond aux exigences de l'article 14 du règlement (UE) n° 211/2011 du 16 février 2011.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	C. DEBROUX,	
	Y. DE CORDT,	assesseurs de la section de législation,
Messieurs	Chr. BEHRENDT,	
	C. GIGOT,	greffier.
Madame		

Le rapport a été présenté par Monsieur B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

Ph. QUERTAINMONT

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.706/2/V
VAN 13 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 16 juli 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet “tot aanwijzing van de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoort in de hoedanigheid van bevoegde nationale autoriteit belast met de vaststelling van de overeenstemming op technisch vlak van de aangewende systemen voor online verzameling om op ons grondgebied steunbetuigingen te verzamelen voor een voorstel tot burgerinitiatief, om de controleprocessen van deze verklaringen te coördineren en de bijhorende certificaten uit te reiken aan de organisatoren van het voorstel”, heeft het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

OPSCHRIFT

Ter wille van de beknoptheid¹, wordt voorgesteld het opschrift te redigeren als volgt:

“Wetsontwerp betreffende het burgerinitiatief in de zin van verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011”.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Bij artikel 2, eerste lid, wordt de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken ermee belast “de conformiteit” te onderzoeken van de “systemen voor online verzameling die op ons grondgebied aangewend worden om steunbetuigingen te verzamelen voor een burgerinitiatief”.

Zoals het voorontwerp gesteld is, biedt het geen volledig getrouwe weergave van de reikwijdte van de bevoegdheid van de Belgische instanties voor het certificeren van systemen voor online verzameling, zoals die bepaald wordt in artikel 6, lid 1, van verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 ‘over het burgerinitiatief’. Volgens die bepaling van Europees recht strekt de bevoegdheid van de Belgische instanties voor het certificeren van systemen voor online verzameling zich uit tot die systemen welke gebruikt worden om steunbetuigingen voor een voorgesteld burgerinitiatief te verzamelen wanneer het de bedoeling is dat de verzamelde gegevens in België opgeslagen worden.

Het eerste lid behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

¹ Voor de redactie van een opschrift, zie inzonderheid *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 14.

2. Met het oog op een zo goed mogelijke naleving van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, alsook van het beginsel van de rechtszekerheid, zou het raadzaam zijn de Koning ertoe te machtigen om op algemene wijze de voorwaarden en de procedure vast te stellen voor de erkenning van de instellingen die ermee belast worden een advies te geven over de conformiteit van de systemen voor online verzameling.

3. Om te vermijden dat de ontworpen wet gewijzigd zou moeten worden ingeval de Commissie een andere verordening zou vaststellen dan uitvoeringsverordening (EU) nr. 1179/2011 van 17 november 2011 verdient het aanbeveling om in het eerste lid de woorden “met de technische specificaties bedoeld in artikel 6, § 4, van de verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief en door de commissie vastgelegd in de uitvoeringsverordening (EU) van nr. 1179/2011 van 17 november 2011” te vervangen door de woorden “met de technische specificaties vastgesteld ter uitvoering van artikel 6, lid 4, van verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief”.

Artikel 3

1. Door te bepalen dat de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken “het controleproces [coördineert] van de verklaringen van steunbetuiging die verzameld worden op ons grondgebied voor een voorstel tot burgerinitiatief”, biedt het eerste lid geen volledig getrouwe weergave van de reikwijdte van de bevoegdheid van de Belgische instanties voor de verificatie van de steunbetuigingen, zoals die voortvloeit uit artikel 8, lid 1, en bijlage III, deel C, punt 1, van verordening (EU) nr. 211/2011 van 16 februari 2011. Volgens die bepaling van Europees recht strekt de bevoegdheid van de Belgische instanties voor het verifiëren van steunbetuigingen zich uit tot de steunbetuigingen waarvan de ondertekenaars in België verblijven of Belgische onderdanen zijn die buiten België verblijven.

Het eerste lid behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Bovendien behoren in het vierde lid de woorden “op ons grondgebied” te vervallen.

2. Het tweede lid geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) De minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken zou ermee belast moeten worden de ambtenaren aan te wijzen die ermee belast worden de controles uit te voeren waarvan in de tekst sprake is.

b) Daar in het bijzonder de controles waarvan in de tekst sprake is inmengingen in het privéleven meebrengen, welke aangelegendheid krachtens artikel 22 van de Grondwet door de wetgever wordt geregeld, dient de lijst van de punten waarop die controles betrekking hebben limitatief te zijn en mag ze niet louter enuntiatief zijn, zoals de voorliggende bepaling voorschrijft.

Die bepaling behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

c) Zoals bevestigd door de gemachtigde ambtenaar, heeft, wat de bepaling onder 3° betreft, de uit te voeren controle betrekking op de vraag of de ondertekenaars van de steunbetuigingen in de bevolkingsregisters van een Belgische gemeente ingeschreven zijn als daar hun hoofdverblijf hebbend, dan wel of ze in de registers van een Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland ingeschreven zijn.

De woorden “als permanent verblijvend” dienen dan ook te worden vervangen door de woorden “als daar hun hoofdverblijf hebbend”.

d) Zoals de gemachtigde ambtenaar bevestigd heeft, zullen de ambtenaren die ermee belast zijn de controles uit te voeren, door een raadpleging van de gegevens van het rijksregister van de natuurlijke personen nagaan of aan de voorwaarden vervat in de bepalingen onder 2° en 3° voldaan is.

Bijgevolg zal men zich ervan moeten vergewissen dat die ambtenaren beschikken over de machtiging om toegang te hebben tot de gegevens *ad hoc* overeenkomstig de regels vastgesteld bij de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’.

3. Wat het derde lid betreft, is het alleen voor de controles bedoeld in de bepalingen onder 2° en 3° van het tweede lid denkbaar dat steekproefsgewijs zou kunnen worden gewerkt.

De tekst behoort dienovereenkomstig te worden verduidelijkt.

SLOTOPMERKING

Krachtens artikel 14 van verordening (EU) nr. 211/2011 van 16 februari 2011 dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat op de overtreding van die verordening passende sancties staan, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend dienen te zijn.

In de bepalingen van het voorliggend voorontwerp staat niets over dergelijke sancties.

Teneinde ervoor te zorgen dat de parlementsleden volledig ingelicht zijn wanneer zij het ontwerp aannemen en dat de Europese Commissie volledig ingelicht wordt bij de kennisgeving waarin artikel 21 van verordening (EU) nr. 211/2011 van 16 februari 2011 voorziet, zou de memorie van toelichting aldus aangevuld moeten worden dat nauwkeurig aangegeven wordt in welk opzicht het bestaande arsenaal aan straffen aan de vereisten van artikel 14 verordening (EU) nr. 211/2011 van 16 februari 2011 beantwoordt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. QUERTAINMONT,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	C. DEBROUX,	
de Heren	Y. DE CORDT,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	Chr. BEHRENDT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT, staatsraad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

Ph. QUERTAINMONT