



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.856/4
du 20 janvier 2020

advies 66.856/4
van 20 januari 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
26 novembre 2010 relatif à
l'installation de l'éthylotest
antidémarrage et au
programme d'encadrement et
l'arrêté royal du
26 novembre 2010 relatif aux
spécifications techniques des
éthylotests antidémarrage visés
à l'article 61sexies de la loi du
16 mars 1968 relative à la
police de la circulation
routière'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
26 november 2010 betreffende
de installatie van het
alcoholslot en het
omkaderingsprogramma en van
het koninklijk besluit van
26 november 2010 betreffende
de technische specificaties van
de alcoholsloten bedoeld in
artikel 61sexies van de wet van
16 maart 1968 betreffende de
politie over het wegverkeer'

Le 20 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 26 novembre 2010 relatif à l'installation de l'éthylotest antidémarrage et au programme d'encadrement et l'arrêté royal du 26 novembre 2010 relatif aux spécifications techniques des éthylotests antidémarrage visés à l'article 61sexies de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 janvier 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2020.

*

Op 20 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 november 2010 betreffende de installatie van het alcoholslot en het omkaderingsprogramma en van het koninklijk besluit van 26 november 2010 betreffende de technische specificaties van de alcoholsloten bedoeld in artikel 61sexies van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2020.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 36, paragraphe 4, du 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)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, 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.

Le projet examiné visant à modifier des dispositions de l'arrêté royal du 26 novembre 2010 'relatif à l'installation de l'éthylotest antidémarrage et au programme d'encadrement' qui impliquent des traitements de données à caractère personnel¹, l'avis de l'Autorité de protection des données doit être recueilli.

Il ne ressort d'aucune pièce du dossier joint à la demande d'avis que cette formalité aurait été accomplie. Il y sera veillé.

Le préambule du projet sera ensuite complété sur ce point.

¹ Notamment ses articles 5, 8 et 9.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le préambule du projet doit être complété par deux nouveaux alinéas, consacrés au visa des deux textes normatifs modifiés par le projet, à savoir l'arrêté royal du 26 novembre 2010 'relatif à l'installation de l'éthylotest antidémarrage et au programme d'encadrement' (ci-après « le premier arrêté modifié »), et l'arrêté royal du 26 novembre 2010 'relatif aux spécifications techniques des éthylotests antidémarrage visés à l'article 61^{sexies} de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière' (ci-après « le second arrêté modifié »).

Ces deux nouveaux alinéas seront insérés entre le visa du fondement juridique et celui des formalités préalables accomplies.

2. L'alinéa 4 est consacré au visa de l'accord du Ministre du Budget sur le projet. Cet accord ne figure toutefois pas dans le dossier joint à la demande d'avis.

Le projet examiné étant dépourvu d'incidence budgétaire pour l'Autorité fédérale², cet accord n'est toutefois pas requis. L'alinéa 4 qui le vise peut donc être omis.

DISPOSITIF

Article 5

1.1. L'article 5, § 1^{er}, en projet du premier arrêté modifié dispose qu'après réception de l'avertissement du Ministère public, le conducteur condamné prend contact le plus rapidement possible avec l'organisme d'encadrement agréé qu'il a choisi.

Le recours aux termes « le plus rapidement possible » semble cependant être en contradiction avec les objectifs poursuivis par l'auteur du projet, tels qu'ils sont notamment exposés dans les demandes d'avis adressées aux différents Gouvernements de région dans le cadre de la procédure d'association prévue par l'article 6, § 4, 3°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et datées du 14 novembre 2019, lesquelles exposent sur ce point :

« De persoon die door de rechter wordt veroordeeld tot een alcoholslot gedurende een bepaalde periode kan nog steeds beslissen of hij een alcoholslot laat installeren in zijn voertuig; hij kan ervoor opteren om gedurende die periode niet meer te rijden met een motorvoertuig waarvoor een rijbewijs vereist is. Wat echter nieuw is, is dat de wetgever is afgestapt van de termijn waarbinnen het omkaderingsprogramma moest zijn opgestart en het alcoholslot moest zijn geïnstalleerd (nl. in principe respectievelijk 14 en 30 dagen na de kennisgeving van het openbaar ministerie). De veroordeelde heeft nu meer vrijheid in zijn keuze: hij kan bijvoorbeeld een aantal maanden wachten (wat impliceert dat hij gedurende die tijd niet meer mag rijden met een motorvoertuig) en dan pas beslissen om voor een alcoholslot te kiezen - al wordt hij wel aangemoedigd om dat zo snel mogelijk te

² Comme le relèvent les demandes d'avis adressées aux inspecteurs des Finances accrédités auprès des trois ministres proposants.

doen. De einddatum van de periode van het alcoholslot blijft die dewelke door de rechter werd bepaald, zelfs al stapt de veroordeelde persoon pas later in het programma ».

1.2. L'article 7, § 1^{er}, en projet du premier arrêté modifié (article 7 du projet) appelle la même observation.

2. Tel qu'il est rédigé, l'article 5, § 2, alinéa 3, en projet du premier arrêté modifié (article 5 du projet) n'autorise l'installation d'un éthylotest antidémarrage que sur la présentation d'une attestation à savoir la « seconde attestation » établie par l'organisme d'encadrement.

Si telle est bien son intention, il revient à l'auteur du projet de vérifier s'il dispose d'un fondement juridique l'habilitant à formuler une condition qui ne permet le placement de l'éthylotest que dans le cadre du programme fixé par le projet³. À défaut, la disposition examinée sera revue sur ce point.

Article 8

1. L'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, du premier arrêté modifié fixe la périodicité selon laquelle le conducteur condamné doit présenter ou faire présenter son véhicule au centre de services pour faire télécharger les données codées de l'unité d'enregistrement de l'éthylotest antidémarrage, données qui sont ensuite transmises à l'organisme d'encadrement pour analyse, conformément aux articles 5, § 3, et 8, § 1^{er}, alinéa 4, en projet.

L'article 8, 1^o, a), du projet examiné tend à remplacer cette disposition. Il prévoit notamment que :

« Le système d'éthylotest antidémarrage peut inviter automatiquement le conducteur condamné à faire des téléchargements supplémentaires en cas d'irrégularités, comme lorsque le conducteur a essayé de démarrer le moteur tandis qu'il était gravement [ou a plusieurs reprises] sous l'influence d'alcool [...] ».

Si telle est bien son intention, il revient à l'auteur du projet de définir lui-même et de manière précise, les hypothèses dans lesquelles le système d'éthylotest antidémarrage invite automatiquement le conducteur condamné à faire des téléchargements supplémentaires.

2. Le cas échéant, il reviendrait également à l'auteur du projet de vérifier si, ce faisant, la disposition en projet n'aboutirait pas à imposer de nouvelles exigences techniques aux systèmes d'éthylotest antidémarrage.

³ Lequel sera mentionné au préambule du projet.

Le second arrêté modifié devrait alors être modifié en conséquence, dans le respect des règles prévues par la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Article 12

L'article 12 visant à modifier les exigences techniques imposées aux systèmes d'éthylotest antidémarrage, il doit faire l'objet de la procédure de communication prévue par l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535.

Le préambule du projet sera ensuite complété sur ce point.

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Krachtens 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)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, dient de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, geraadpleegd te worden bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Aangezien voorliggend ontwerp strekt tot wijziging van bepalingen van het koninklijk besluit van 26 november 2010 ‘betreffende de installatie van het alcoholslot en het omkaderingsprogramma’ die impliceren dat persoonsgegevens verwerkt worden,¹ dient het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit ingewonnen te worden.

Uit geen enkel stuk van het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, blijkt dat dit vormvereiste vervuld zou zijn. Er moet op toegezien worden dat het vervuld wordt.

De aanhef van het ontwerp dient vervolgens op dit punt aangevuld te worden.

¹ Onder andere de artikelen 5, 8 en 9 van dat koninklijk besluit.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De aanhef van voorliggend ontwerp dient aangevuld te worden met twee nieuwe leden om te verwijzen naar de twee regelgevende teksten die bij het ontwerp gewijzigd worden, namelijk het koninklijk besluit van 26 november 2010 ‘betreffende de installatie van het alcoholslot en het omkaderingsprogramma’ (hierna te noemen “het eerste besluit dat gewijzigd wordt”), en het koninklijk besluit van 26 november 2010 ‘betreffende de technische specificaties van de alcoholsloten bedoeld in artikel 61sexies van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer’ (hierna te noemen “het tweede besluit dat gewijzigd wordt”).

Die beide nieuwe leden moeten ingevoegd worden tussen de verwijzing naar de rechtsgrond en de verwijzing naar de vervulling van de voorafgaande vormvereisten.

2. In het vierde lid wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting met betrekking tot het ontwerp. Die akkoordbevinding komt evenwel niet voor in het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is.

Aangezien voorliggend ontwerp geen weerslag heeft op de begroting van de federale overheid,² is die akkoordbevinding evenwel niet vereist. Het vierde lid, waarin daarnaar verwezen wordt, mag dan ook weggelaten worden.

DISPOSITIEF

Artikel 5

1.1. Het ontworpen artikel 5, § 1, van het eerste besluit dat gewijzigd wordt bepaalt dat de veroordeelde bestuurder na ontvangst van de kennisgeving van het openbaar ministerie zo snel mogelijk contact op neemt met de door hem gekozen erkende omkaderingsinstelling.

Dat gebruikgemaakt wordt van de woorden “zo snel mogelijk” lijkt evenwel in tegenspraak te zijn met de doelen die de steller van het ontwerp nastreeft, zoals ze onder andere uiteengezet zijn in de adviesaanvragen die aan alle Gewestregeringen gericht zijn in het kader van het erbij betrekken van die regeringen in de zin van artikel 6, § 4, 3°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, die 14 november 2019 gedagtekend zijn en die op dat punt de volgende passage bevatten:

“De persoon die door de rechter wordt veroordeeld tot een alcoholslot gedurende een bepaalde periode kan nog steeds beslissen of hij een alcoholslot laat installeren in zijn voertuig; hij kan ervoor opteren om gedurende die periode niet meer te rijden met een motorvoertuig waarvoor een rijbewijs vereist is. Wat echter nieuw is, is dat de wetgever is afgestapt van de termijn waarbinnen het omkaderingsprogramma moest zijn opgestart en het alcoholslot moest zijn geïnstalleerd (nl. in principe respectievelijk 14 en 30 dagen na

² Zoals blijkt uit de adviesaanvragen die gericht zijn aan de inspecteurs van Financiën die geaccrediteerd zijn bij de drie ministers die het ontwerp voordragen.

de kennisgeving van het openbaar ministerie). De veroordeelde heeft nu meer vrijheid in zijn keuze: hij kan bijvoorbeeld een aantal maanden wachten (wat impliceert dat hij gedurende die tijd niet meer mag rijden met een motorvoertuig) en dan pas beslissen om voor een alcoholslot te kiezen - al wordt hij wel aangemoedigd om dat zo snel mogelijk te doen. De einddatum van de periode van het alcoholslot blijft die dewelke door de rechter werd bepaald, zelfs al stapt de veroordeelde persoon pas later in het programma.”

1.2. Het ontworpen artikel 7, § 1, van het eerste besluit dat gewijzigd wordt (artikel 7 van het ontwerp) geeft aanleiding tot dezelfde opmerking.

2. Zoals het ontworpen artikel 5, § 2, derde lid, van het eerste besluit dat gewijzigd wordt (artikel 5 van het ontwerp) gesteld is, wordt daarbij slechts toestemming gegeven voor het installeren van een alcoholslot na overlegging van een attest, namelijk het “tweede attest” opgemaakt door de omkaderingsinstelling.

Als dat inderdaad de bedoeling van de steller van het ontwerp is, dient hij na te gaan of hij over een rechtsgrond³ beschikt waarbij hij gemachtigd wordt een voorwaarde te bepalen naar luid waarvan de installatie van een alcoholslot alleen toegestaan is in het kader van het programma dat bij het ontwerp bepaald wordt. In het andere geval moet de voorliggende bepaling op dat punt herzien worden.

Artikel 8

1. In het ontworpen artikel 8, § 1, eerste lid, van het eerste besluit dat gewijzigd wordt, wordt bepaald volgens welke regelmaat de veroordeelde bestuurder zijn voertuig bij het dienstencentrum moet aanbieden of laten aanbieden om de gecodeerde gegevens uit de registratie-eenheid van het alcoholslot te laten downloaden, welke gegevens vervolgens aan de omkaderingsinstelling overgedragen worden voor analyse, overeenkomstig de ontworpen artikelen 5, § 3, en 8, § 1, vierde lid.

Artikel 8, 1^o, a), van voorliggend ontwerp strekt ertoe die bepaling te vervangen. In dat artikel wordt onder meer het volgende bepaald:

“Het alcoholslotsysteem kan de veroordeelde bestuurder automatisch oproepen tot bijkomende downloads in geval van onregelmatigheden, zoals wanneer de bestuurder heeft getracht om de motor te starten terwijl hij ernstig of meermaals onder invloed van alcohol was.”

Als dat inderdaad de bedoeling van de steller van het ontwerp is, dient hij zelf nauwkeurig te bepalen in welke gevallen het alcoholslotsysteem de veroordeelde bestuurder automatisch oproept tot bijkomende downloads.

2. In voorkomend geval dient de steller van het ontwerp tevens na te gaan of daardoor bij de ontworpen bepaling uiteindelijk geen nieuwe technische vereisten opgelegd worden aan de alcoholslotsystemen.

³ Van welke rechtsgrond in de aanhef van het ontwerp melding gemaakt moet worden.

Het tweede besluit dat gewijzigd wordt zou in dat geval dienovereenkomstig gewijzigd moten worden met naleving van de regels vervat in richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

Artikel 12

Aangezien artikel 12 strekt tot wijziging van de technische vereisten die gelden voor alcoholslotsystemen, dient daarvoor de mededelingsprocedure gevolgd te worden waarin artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 voorziet.

De aanhef van dit ontwerp moet vervolgens op dat punt aangevuld worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET