



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.746/3

van 4 juli 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 mei 2018 betreffende de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging en een volksraadpleging in het district, en betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen’

Op 2 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 mei 2018 betreffende de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging en een volksraadpleging in het district, en betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de digitalisering van de initiatieffase van een volksraadpleging op initiatief van de inwoners van een gemeente of een district te faciliteren door toe te staan dat het verzoekschrift en de petitie lijst op om het even welke drager worden opgemaakt en bezorgd.

In artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 mei 2018 ‘betreffende de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging en een volksraadpleging in het district, en betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen’ wordt een definitie van “beveiligde zending” ingevoegd (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast wordt in hetzelfde besluit een nieuwe titel 1/1 ingevoegd betreffende de opmaak van het verzoek om een volksraadpleging te houden. Het in die titel opgenomen artikel 1/1 bepaalt dat het verzoekschrift en de petitie lijst of -lijsten op om het even welke drager kunnen worden opgemaakt en bezorgd. Er wordt ook een nieuwe titel 1/2 ingevoegd betreffende de indiening van het verzoek. Luidens het enige artikel 1/3 in die titel gebeurt die indiening via beveiligde zending (artikel 2).

In titel 2, hoofdstuk 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 mei 2018, wordt afdeling 1, waarvan artikel 29 het enige artikel is, opgeheven (artikel 3 van het ontwerp). Dat artikel regelt het model van formulier om een volksraadpleging te houden op initiatief van de inwoners.

De artikelen 60 en 61 van het decreet van 17 februari 2023 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur’ en het te nemen besluit treden in werking op 1 oktober 2023 (artikel 4 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Luidens de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 310, tweede lid, en 311, vierde lid, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: DLB) en in artikel 110, vierde lid, van het decreet van 17 februari 2023 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur’. Daarmee kan worden ingestemd onder voorbehoud van wat volgt.

4.1. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²

4.2. De gemachtigde verduidelijkte dat de categorieën van verwerkte gegevens, de categorieën van betrokken personen, de met de verwerking nagestreefde doelstellingen en de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens worden geregeld in de artikelen 305 en 309 tot 315 van het DLB en in artikel 15, § 5, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

Daarmee kan worden ingestemd.

4.3. Volgens de gemachtigde, en luidens de nota aan de Vlaamse Regering, wordt de bewaartermijn voor de persoonsgegevens die worden verwerkt door de administratie naar aanleiding van de indiening van een verzoekschrift en een petitielijst, geregeld in artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

² Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1, GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2 en GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

Luidens artikel III.87, § 1, eerste lid, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 regelen de selectieregels voor elke categorie van bestuursdocumenten “het administratieve of juridische nut, verduidelijkt door een bewaartermijn met bijbehorende motivering”. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, eerder reeds heeft vastgesteld, is in dat artikel zelf geen bewaartermijn opgenomen.³

In zoverre de regeling van de bewaartermijn op voldoende wijze kan worden afgeleid uit artikel 314, tweede lid, van het DLB, en met name uit het gegeven dat het onderzoek van het verzoek om een volksraadpleging te houden ten einde loopt nadat de gemeenteraad beslist of het verzoek toelaatbaar is, kan ze evenwel als een intrinsiek gevolg worden beschouwd van de in de artikelen 309 tot 315 van het DLB geregelde verzoekprocedure, zodat er geen afzonderlijke decretale basis voor nodig is.

Vermits de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, kan het bepalen van die termijn weliswaar niet zonder meer worden overgelaten aan een selectiecommissie die, overeenkomstig artikel III.88, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, de selectieregels opstelt en actualiseert of goedkeurt. De maximale bewaartermijn van de te verwerken gegevens dient dan ook in het ontwerp zelf te worden bepaald.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 2

6. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 1/1 moet worden geschreven “vermeld in de artikelen 310 en 311” (in plaats van “vermeld artikel 310 en 311”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

³ Adv.RvS 71.656/1 van 29 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 november 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie en het decreet van 7 juli 2017 tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1388/1, 60-61, opmerking 4.