



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.126/2/V
du 19 juillet 2023

advies 74.126/2/V
van 19 juli 2023

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
4 mai 2016 relative à la
réutilisation des informations
du secteur public'

een voorontwerp van wet
'tot wijziging van de wet van
4 mei 2016 inzake het
hergebruik van
overheidsinformatie'

Le 14 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée et de la Régie des bâtiments, adjoint au Premier Ministre à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 19 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juillet 2023.

*

Op 14 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der gebouwen, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 4 mei 2016 inzake het hergebruik van overheidsinformatie'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 19 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juli 2023.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée du fait que le projet de loi que je vous sou mets transpose la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (refonte). La transposition de cette directive a pris énormément de retard et donc, il est important que la procédure législative relative à l'avant-projet de loi puisse désormais s'achever au plus vite afin que les nouveaux principes et dispositions introduits par la directive puissent également s'appliquer au niveau fédéral.

En effet, la directive (UE) 2019/1024 élargit la réutilisation des documents administratifs à trois nouvelles catégories de données, à savoir : aux ensembles de données de forte valeur, aux données dynamiques et aux données de la recherche. Bien que le cadre législatif actuel permette déjà la réutilisation de nombreux documents administratifs (dont certains appartiennent aux nouvelles catégories précitées), il est important que ces nouvelles dispositions soient adoptées sans délai afin qu'elles puissent bénéficier aux entrepreneurs, aux citoyens, aux PME, etc. et *in fine*, à l'économie du pays.

De plus, à la suite du retard accumulé dans la transposition de la directive (UE) 2019/1024, la Commission a lancé le 15 février dernier une procédure d'infraction pour non-transposition de la directive. Sur base de l'article 260 du TFUE, la Commission demande à la Cour de Justice de l'Union Européenne de condamner l'État belge à des sanctions financières importantes. Une adoption rapide de l'avant-projet de loi permettrait à tout le moins d'éviter les astreintes demandées par la Commission ».

IRRECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En exigeant que les demandes d'avis assorties d'un délai de cinq jours ouvrables soient « spécialement motivées », le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois coordonnées (avis à communiquer dans un délai de trente jours)¹.

2. En l'espèce, la motivation de l'urgence tend à démontrer pour quels motifs, selon les auteurs de l'avant-projet, il serait nécessaire que le législateur procède à « une adoption rapide » de l'avant-projet.

¹ Voir en ce sens, notamment, l'avis 70.434/1-2-3-4-VR, donné le 17 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2021 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2349/001, pp. 204 et s.).

De manière générale, une telle motivation s'avère insuffisante : il est en effet de jurisprudence constante que la nécessité, du point de vue de son auteur, qu'il y aurait à adopter un texte législatif et à l'adopter rapidement ne justifie pas, à elle seule, qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État' (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) sans pouvoir recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois coordonnées (avis à communiquer dans un délai de trente jours)².

3. De manière plus spécifique certes, la demande d'avis invoque la nécessité de transposer une directive déterminée dont le délai de transposition a expiré et pour laquelle « la transposition a pris énormément de retard ».

S'agissant de la transposition tardive de directives européennes, comme la section de législation l'a souvent rappelé, il est certes de la responsabilité de la Belgique de transposer les directives européennes dans les délais et de manière adéquate. Cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse toujours recourir au délai de cinq jours ouvrables pour une demande d'avis concernant la transposition tardive d'une directive. Ce n'est le cas que lorsqu'il est démontré que des circonstances particulières justifient qu'un avis rendu dans les trente jours (article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État') ne pourrait suffire, par exemple si la Commission européenne a mis la Belgique en demeure et a annoncé qu'elle saisirait la Cour de justice si la transposition n'est pas effectuée avant une date proche³⁻⁴.

4. En l'espèce, la demande d'avis invoque la circonstance suivante :

« [À] la suite du retard accumulé dans la transposition de la directive (UE) 2019/1024, la Commission a lancé le 15 février dernier une procédure d'infraction pour non-transposition de la directive. Sur base de l'article 260 du TFUE, la Commission demande à la Cour de Justice de l'Union Européenne de condamner l'État

² En ce sens notamment, l'avis 52.310/2 donné le 5 novembre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 2013 'portant assentiment à : 1^o la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et le Protocole, faits à Bruxelles le 7 octobre 2009 ; 2^o l'échange de lettres du 30 mai et du 11 juillet 2011'.

³ Voir notamment l'avis 49.482/4 donné le 11 avril 2011, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2011 'portant exécution de l'article 5bis du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne', ainsi que les avis 50.651/4 et 50.652/4 donnés le 5 décembre 2011 sur un projet d'arrêté royal 'créant le Service de Régulation du Transport ferroviaire et fixant sa composition ainsi que les statuts administratif et pécuniaire applicables à ses membres' et un projet d'arrêté royal 'créant le Service de Régulation pour l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National et fixant sa composition ainsi que les statuts administratifs et pécuniaires applicables à ses membres' ou encore l'avis 51.206/4 donné le 11 avril 2012 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

⁴ Plus encore, la section de législation a déjà estimé qu'une demande d'avis au bénéfice de l'urgence est irrecevable, même en cas de condamnation de l'État belge par la Cour de Justice pour avoir manqué à ses obligations de droit européen pour transposer une directive lorsque, ultérieurement à cet arrêt, la Commission européenne adresse à l'État belge un courrier ne demandant pas aux autorités belges de prendre les mesures législatives et réglementaires d'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice dans les plus brefs délais mais leur demandant, avant tout, de « fournir un calendrier précis pour l'adoption des mesures législatives et administratives qui sont envisagées afin de mettre en conformité la législation belge avec le droit [e]uropéen » (avis 49.639/4 donné le 9 mai 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 15 décembre 2011 'transposant la Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE)').

belge à des sanctions financières importantes. Une adoption rapide de l'avant-projet de loi permettrait à tout le moins d'éviter les astreintes demandées par la Commission ».

À ce propos, il ressort des documents transmis à la section de législation à la demande de l'auditeur-rapporteur ⁵ que :

– l'avis motivé final de la Commission européenne concernant le défaut de transposition de la directive concernée – laquelle devait être transposée pour le 17 juillet 2021 conformément à son article 17 – date du 6 avril 2022 ;

– le Royaume de Belgique a communiqué à la Commission diverses mesures de transposition de la directive concernée, adoptées par la plupart des entités fédérées ;

– l'État fédéral n'a pour sa part jamais répondu à cet avis motivé ;

– les mesures de transposition de la directive (UE) 2019/1024 pour le niveau fédéral et pour la Communauté française n'ayant toujours pas été adoptées ou, à tout le moins, n'ayant pas été communiquées à la Commission, ce, plus de dix-huit mois après l'expiration du délai de transposition, la Commission a décidé, le 15 février 2023, de saisir la Cour de justice afin de faire constater que le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 17 de cette directive et d'obtenir le paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte au titre de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE ;

– la requête de la Commission ayant cet objet a été introduite le 31 mars 2023 et notifiée à l'autorité fédérale par un courrier du 3 avril 2023.

Il en résulte que l'État fédéral est informé depuis le 6 avril 2022 de la difficulté, relevée par la Commission, concernant le défaut de transposition de la directive (UE) 2019/1024, soit depuis plus de quinze mois. Par ailleurs, il ressort de la lettre de demande d'avis que l'État fédéral était informé de la décision prise par la Commission, le 15 février 2023, de lancer une procédure contre le Royaume de Belgique, soit près de cinq mois avant l'introduction de la demande d'avis.

Plus fondamentalement, il échet de souligner que l'analyse d'impact intégrée relative à l'avant-projet à l'examen est datée du 27 février 2023 et que l'avis de l'Inspecteur des Finances a été demandé le 18 mai 2023, cet avis ayant été donné le 19 mai 2023.

Ce n'est ensuite que le 22 juin 2023 que la Secrétaire d'État au Budget a donné son accord sur l'avant-projet de loi.

Quant au Conseil des Ministres, il a, par une délibération du 30 juin 2023, approuvé l'avant-projet de loi et décidé de le soumettre pour avis à l'Autorité de protection des données, sans spécification de délai, ainsi qu'à l'avis de la section de législation en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

⁵ Seuls la requête introduite par la Commission auprès de la Cour de justice de l'Union européenne et le courrier de notification de cette requête adressé par la Cour à l'autorité fédérale ont été transmis à la section de législation. Le mémoire en défense éventuellement déposé par l'État fédéral auprès de la Cour n'a pas été transmis.

Ce n'est que le 14 juillet 2023 que la demande d'avis « au bénéfice de l'urgence » a été introduite auprès de la section de législation.

Quant à l'avis de l'Autorité de protection des données – formalité qu'il convient encore d'accomplir –, il y a lieu de rappeler que l'article 26, § 1^{er}, de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' dispose comme suit :

« Toute demande d'avis est introduite auprès de l'Autorité de protection des données par envoi recommandé ou au moyen du formulaire en ligne disponible sur le site internet de l'Autorité de protection des données.

Sauf si la loi en dispose autrement, le centre de connaissances rend son avis dans les soixante jours après communication à l'Autorité de protection des données de toutes les informations nécessaires à cet effet. Si l'avis de l'Autorité de protection des données est requis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, le directeur du centre de connaissances peut réduire le délai de soixante jours à quinze jours dans les cas d'urgence spécialement motivés ».

Le délai imparti à l'Autorité de protection des données pour donner son avis est donc de soixante jours. Il peut certes être réduit mais, d'une part, dans ce cas, le délai imparti demeure de quinze jours, et, d'autre part, la notification de la délibération du Conseil des Ministres approuvant l'avant-projet en première lecture, ne prévoit pas, contrairement à ce qu'il mentionne à propos de l'avis du Conseil d'État, que l'avis de l'Autorité de protection des données doit être demandé au bénéfice de l'urgence.

5. De l'ensemble des éléments relevés ci-avant, il apparaît que le manque de diligence de l'autorité, qui résulte en particulier des délais écoulés dans l'accomplissement des différentes étapes de la procédure ⁶ précédant la saisine de la section de législation, dément l'urgence invoquée et ne permet pas de démontrer qu'il faut nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, plutôt qu'à celle visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées précitées ⁷. Il en va plus spécialement ainsi du délai de plus de deux mois et demi entre la réalisation de l'analyse d'impact intégrée et la demande d'avis à l'Inspecteur des Finances, du délai de plus d'un mois entre l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord de la Secrétaire d'État au budget et du délai de quatorze jours entre la délibération du Conseil des Ministres décidant de demander l'avis de la section de législation dans le délai de cinq jours ouvrables et la saisine du Conseil d'État. La circonstance que le Conseil des Ministres n'a pas prévu que l'avis de l'Autorité de protection des données devait être sollicité au bénéfice de l'urgence dément, elle aussi, l'urgence invoquée. En outre, l'expiration du délai de soixante jours dans lequel l'avis de l'Autorité de protection des données devrait être donné sur la base de ce qui se déduit de la délibération du

⁶ Sur l'incidence du manque de diligence de l'autorité, voir, parmi d'autres, l'avis 38.259/2 donné le 24 mars 2005 sur un avant-projet de loi 'portant modification de certaines règles de base de l'évaluation des membres du personnel des services de police' et l'avis 29.441/4 donné le 21 juin 1999 sur un projet d'arrêté royal 'accordant une indemnité fonctionnelle aux membres du personnel de la gendarmerie en service à l'escadron spécial d'intervention ou appelés en support de cette unité ou pour y suivre une formation'.

⁷ En ce sens notamment, l'avis 52.310/2 précité du 5 novembre 2012.

Conseil des Ministres du 30 juin 2023, dépasse de loin le délai de trente jours dans lequel il aurait été possible au demandeur d'avis de saisir la section de législation.

La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen opgegeven worden tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“L’urgence est motivée du fait que le projet de loi que je vous sou mets transpose la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (refonte). La transposition de cette directive a pris énormément de retard et donc, il est important que la procédure législative relative à l’avant-projet de loi puisse désormais s’achever au plus vite afin que les nouveaux principes et dispositions introduits par la directive puissent également s’appliquer au niveau fédéral.

En effet, la directive (UE) 2019/1024 élargit la réutilisation des documents administratifs à trois nouvelles catégories de données, à savoir: aux ensembles de données de forte valeur, aux données dynamiques et aux données de la recherche. Bien que le cadre législatif actuel permette déjà la réutilisation de nombreux documents administratifs (dont certains appartiennent aux nouvelles catégories précitées), il est important que ces nouvelles dispositions soient adoptées sans délai afin qu’elles puissent bénéficier aux entrepreneurs, aux citoyens, aux PME, etc. et *in fine*, à l’économie du pays.

De plus, à la suite du retard accumulé dans la transposition de la directive (UE) 2019/1024, la Commission a lancé le 15 février dernier une procédure d’infraction pour non-transposition de la directive. Sur base de l’article 260 du TFUE, la Commission demande à la Cour de Justice de l’Union Européenne de condamner l’État belge à des sanctions financières importantes. Une adoption rapide de l’avant-projet de loi permettrait à tout le moins d’éviter les astreintes demandées par la Commission.”

ONONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering voorzien worden, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uiterst korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep gedaan moet worden op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973 (advies mee te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep gedaan kon worden op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1,

eerste lid, 2°, van die gecoördineerde wetten (advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen).¹

2. In dit geval strekt de motivering van de spoedeisendheid ertoe aan te tonen waarom het volgens de stellers van het voorontwerp nodig zou zijn dat de wetgever het voorontwerp “spoedig aanneemt”.

Een dergelijke motivering blijkt in het algemeen ontoereikend te zijn: de noodzaak die volgens de steller van een wetgevende tekst zou bestaan om die tekst aan te nemen, en om die spoedig aan te nemen, is volgens een vaste rechtspraak immers op zich ontoereikend om aan te tonen dat noodzakelijkerwijze een beroep dient te worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’ (advies mee te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en geen beroep gedaan kan worden op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die gecoördineerde wetten (advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen).²

3. In de adviesaanvraag wordt weliswaar meer specifiek aangevoerd dat een welbepaalde richtlijn omgezet moet worden waarvan de omzettingstermijn verstreken is en waarvoor “de omzetting ontzettend veel vertraging opgelopen heeft”.

In verband met de niet-tijdige omzetting van Europese richtlijnen is het, zoals de afdeling Wetgeving reeds herhaaldelijk opgemerkt heeft, weliswaar zo dat België ervoor moet zorgen dat Europese richtlijnen tijdig en adequaat omgezet worden. Dit betekent echter niet dat in geval van niet-tijdige omzetting van een richtlijn steeds een advies binnen een termijn van vijf werkdagen aangevraagd kan worden. Dit is alleen het geval wanneer aangetoond wordt dat bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die maken dat niet volstaan kan worden met een advies binnen dertig dagen (artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’), bijvoorbeeld als de Europese Commissie België in gebreke gesteld heeft en aangekondigd

¹ Zie in die zin onder meer advies 70.434/1-2-3-4-VR van 17 november 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2021 (*Parl.St.*, Kamer 2021-22, nr. 55-2349/001, 204 e.v.).

² Zie in die zin inzonderheid advies 52.310/2 van 5 november 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 11 juli 2013 ‘houdende instemming met: 1° de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en het Protocol, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009; 2° de briefwisseling van 30 mei en 11 juli 2011’.

heeft dat ze de zaak voor het Hof van Justitie zal brengen als de richtlijn niet vóór een bepaalde, nabije datum omgezet is.³⁻⁴

4. *In casu* wordt in de adviesaanvraag de volgende omstandigheid aangevoerd:

“[À] la suite du retard accumulé dans la transposition de la directive (UE) 2019/1024, la Commission a lancé le 15 février dernier une procédure d’infraction pour non-transposition de la directive. Sur base de l’article 260 du TFUE, la Commission demande à la Cour de Justice de l’Union Européenne de condamner l’État belge à des sanctions financières importantes. Une adoption rapide de l’avant-projet de loi permettrait à tout le moins d’éviter les astreintes demandées par la Commission.”

In dat verband blijkt uit de documenten die op vraag van de auditeur-rapporteur⁵ aan de afdeling Wetgeving overgezonden zijn dat

– het met redenen omkleed eindadvies van de Europese Commissie betreffende de niet-omzetting van de betrokken richtlijn – die overeenkomstig artikel 17 ervan uiterlijk op 17 juli 2021 omgezet moest zijn – dateert van 6 april 2022;

– het Koninkrijk België aan de Commissie verschillende omzettingsmaatregelen voor de betrokken richtlijn meegedeeld heeft die door het merendeel van de gefedereerde entiteiten genomen zijn;

– de federale Staat zijnerzijds nooit aan dat met redenen omkleed advies tegemoetgekomen is;

– aangezien de omzettingsmaatregelen voor richtlijn (EU) 2019/1024 voor het federale niveau en voor de Franstalige Gemeenschap nog steeds niet genomen zijn of op zijn minst

³ Zie inzonderheid advies 49.482/4 van 11 april 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 8 september 2011 ‘houdende uitvoering van artikel 5bis van het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden’, alsook de adviezen 50.651/4 en 50.652/4 van 5 december 2011 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot oprichting van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en tot vaststelling van zijn samenstelling en het administratief en geldelijk statuut dat van toepassing is op zijn leden’ en over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot oprichting van de Dienst Regulering voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal en tot vaststelling van zijn samenstelling en het administratief en geldelijk statuut dat van toepassing is op zijn leden’ of nog advies 51.206/4 van 11 april 2012 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

⁴ Meer nog, de afdeling Wetgeving heeft reeds geoordeeld dat een adviesaanvraag waarin om spoedbehandeling verzocht wordt niet-ontvankelijk is, zelfs indien de Belgische Staat door het Hof van Justitie veroordeeld is wegens het niet nakomen van zijn verplichtingen van Europees recht op het stuk van het omzetten van een richtlijn, wanneer de Europese Commissie na dat arrest aan de Belgische Staat een schrijven richt waarin ze aan de Belgische autoriteiten niet vraagt om zo snel mogelijk de wettelijke en verordenende maatregelen te treffen ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie, maar waarin ze hen in de eerste plaats vraagt “een nauwkeurige agenda voor het aannemen van de noodzakelijke wettelijke en bestuurlijke maatregelen (te mogen) ontvangen die ertoe strekken de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met het Europees recht” (advies 49.639/4 van 9 mei 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 december 2011 ‘tot omzetting van de Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)’).

⁵ Enkel het verzoekschrift dat door de Commissie bij het Hof van Justitie van de Europese Unie ingediend is en de brief waarbij het Hof dat verzoekschrift ter kennis brengt van de federale Staat zijn aan de afdeling Wetgeving overgezonden. Het verweerschrift dat de federale Staat eventueel bij het Hof ingediend heeft, is niet overgezonden.

niet aan de Commissie meegedeeld zijn, en dit meer dan achttien maanden na het verstrijken van de omzettingstermijn, de Commissie op 15 februari 2023 beslist heeft om zich tot het Hof van Justitie te wenden teneinde te laten vaststellen dat het Koninkrijk België de verplichtingen die krachtens artikel 17 van die richtlijn op hem rusten niet nagekomen is en teneinde op grond van artikel 260, lid 3, van het VWEU de betaling te bekomen van een forfaitaire som en een dwangsom;

– de Commissie daartoe op 31 maart 2023 een verzoekschrift ingediend heeft dat met een brief van 3 april 2023 ter kennis gebracht is van de federale overheid.

Daaruit volgt dat de federale Staat sedert 6 april 2022, dit wil zeggen al meer dan vijftien maanden, op de hoogte is van de door de Commissie opgeworpen moeilijkheid in verband met de niet-omzetting van richtlijn (EU) 2019/1024. Voorts blijkt uit de brief met de adviesaanvraag dat de federale Staat op de hoogte was van het feit dat de Commissie op 15 februari 2023, dit wil zeggen bijna vijf maanden voor het indienen van de adviesaanvraag, beslist had om een procedure op te starten tegen het Koninkrijk België.

Fundamenteleer nog dient erop gewezen te worden dat de geïntegreerde impactanalyse met betrekking tot het voorliggende voorontwerp dateert van 27 februari 2023 en dat de inspecteur van Financiën op 18 mei 2023 om advies verzocht is, welk advies op 19 mei 2023 gegeven is.

De staatssecretaris voor Begroting heeft zich pas daarna, op 22 juni 2023, akkoord verklaard met het voorontwerp van wet.

Na een overleg dat op 30 juni 2023 plaatshad, heeft de Ministerraad het voorontwerp van wet goedgekeurd en heeft hij beslist om het, zonder daarbij in een specifieke adviestermijn te voorzien, om advies voor te leggen aan de Gegevensbeschermingsautoriteit alsook aan de afdeling Wetgeving met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

Het is pas op 14 juli 2023 dat de adviesaanvraag “waarin om spoedbehandeling verzocht wordt” bij de afdeling Wetgeving ingediend is.

Met betrekking tot het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit – een vormvereiste dat nog vervuld dient te worden – moet erop gewezen worden dat artikel 26, § 1, van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ als volgt luidt:

“Elk verzoek om advies wordt bij de Gegevensbeschermingsautoriteit ingediend per aangetekende zending of per online formulier dat ter beschikking wordt gesteld op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Tenzij de wet anders bepaalt, brengt het kenniscentrum advies uit binnen zestig dagen nadat alle daartoe noodzakelijke gegevens aan de Gegevensbeschermingsautoriteit zijn medegedeeld. Wanneer het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie vereist is, kan de directeur van het kenniscentrum de termijn van zestig dagen in speciaal met redenen omklede dringende gevallen verminderen tot vijftien dagen.”

De Gegevensbeschermingsautoriteit beschikt dus over een termijn van zestig dagen om haar advies te geven. Die termijn kan weliswaar ingekort worden, maar, enerzijds, blijft de toegemeten termijn in dat geval vijftien dagen en, anderzijds, wordt in de notificatie van het overleg in de Ministerraad waarbij het voorontwerp in eerste lezing goedgekeurd wordt niet vermeld dat in de adviesaanvraag aan de Gegevensbeschermingsautoriteit om spoedbehandeling verzocht moet worden, terwijl dat in verband met het advies van de Raad van State wel vermeld wordt.

5. Uit alle zonet aangehaalde elementen blijkt dat, door het gebrek aan een snelle behandeling door de overheid, dat meer bepaald het gevolg is van de termijnen die verstreken zijn bij het doorlopen van de onderscheiden fasen van de procedure⁶ voorafgaand aan de adiëring van de afdeling Wetgeving, de aangevoerde spoedeisendheid ontkracht wordt en niet aangetoond kan worden dat noodzakelijkerwijze veeleer een beroep gedaan moet worden op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, dan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de voornoemde gecoördineerde wetten.⁷ Dat is meer bepaald het geval met de termijn van meer dan tweeënhalve maand tussen de uitvoering van de geïntegreerde impactanalyse en de adviesaanvraag aan de inspecteur van Financiën, met de termijn van meer dan één maand tussen het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting en met de termijn van veertien dagen tussen het overleg in de Ministerraad waarbij beslist wordt om aan de afdeling Wetgeving te vragen om binnen een termijn van vijf werkdagen een advies uit te brengen en de adiëring van de Raad van State. De omstandigheid dat de Ministerraad niet voorgeschreven heeft dat bij de adviesaanvraag aan de Gegevensbeschermingsautoriteit om spoedbehandeling verzocht moest worden, ontkracht op haar beurt ook de aangevoerde spoedeisendheid. Voorts wordt de termijn van dertig dagen waarin de adviesaanvrager de afdeling Wetgeving had kunnen adiëren ver overschreden wanneer de termijn van zestig dagen verstrijkt waarin het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit gegeven zou moeten worden op grond van wat afgeleid kan worden uit het overleg in de Ministerraad d.d. 30 juni 2023.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet-ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁶ Zie, over de weerslag van het gebrek aan een snelle behandeling door de overheid, onder meer advies 38.259/2 van 24 maart 2005 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van bepaalde basisregels van de evaluatie van de personeelsleden van de politiediensten’ en advies 29.441/4 van 21 juni 1999 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende toekenning van een functievergoeding aan de personeelsleden van de rijkswacht in dienst bij het speciale interventie-eskadron of opgeroepen in steun aan deze eenheid of om erbij een opleiding te volgen’.

⁷ Zie in die zin met name het voornoemde advies 52.310/2 van 5 november 2012.