



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.075/4
du 3 janvier 2024

advies 75.075/4
van 3 januari 2024

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région
de Bruxelles-Capitale 'fixant
certaines conditions
d'exploitation des transports
en commun en Région de
Bruxelles-Capitale'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende de
vaststelling van sommige
exploitatievoorwaarden van
het openbaar vervoer in het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest'

Le 11 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 janvier 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 janvier 2024.

*

Op 11 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met mobiliteit, openbare werken en verkeersveiligheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende de vaststelling van sommige exploitatievoorwaarden van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 januari 2024.

*

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 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Dans l'avis 43.745/4 donné le 19 novembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 'fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale', la section de législation a observé ce qui suit :

« En vertu de l'article 18 de l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale, le montant de la surtaxe est fixé par le Gouvernement sur proposition du conseil d'administration de la STIB ¹.

Il y a lieu de vérifier l'accomplissement de cette formalité et de la mentionner dans le préambule du projet d'arrêté ».

La même observation doit être réitérée en l'espèce dès lors que les articles 11 et 24 du projet déterminent le montant de la surtaxe.

2. Le « test d'égalité des chances » figurant dans le dossier soumis à la section de législation est daté du 16 janvier 2019 ².

Il est rappelé que le délai qui s'écoule entre l'accomplissement de formalités précédant une décision et celle-ci doit en principe être bref. Dans le cas contraire, l'autorité ne peut se fonder sur les formalités accomplies que s'il est démontré que les circonstances de fait et de droit à prendre en compte n'ont pas évolué à un point tel que la procédure qui a été suivie devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce ³.

¹ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Il est vrai que l'exigence d'une proposition de la STIB n'est formulée expressément que pour le prix des titres de transport. Cependant, en disposant que le Gouvernement fixe « de même » « le montant de la surtaxe ... », il faut comprendre que le montant de la surtaxe est fixé suivant la même procédure que le prix des titres de transport.

² Et non du 18 janvier 2019 comme mentionné dans le préambule.

³ Voir en ce sens l'avis 72.206/4 donné le 17 octobre 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 9 mars 2023 'relatif à l'inventaire centralisé des adresses et des rues', *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1194/1, pp. 14-16 et l'avis 68.537/2 donné le 11 janvier 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 février 2021 'modifiant les articles 18, § 2, B., e), et 24, § 1^{er}, de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités'.

La question se pose en conséquence de savoir s'il peut encore être considéré que la formalité préalable a été valablement accomplie. Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer de la pertinence de la procédure de consultation qui a été menée, à défaut de quoi la formalité préalable devra être à nouveau accomplie.

3. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de forme ou ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Dès lors que l'arrêté en projet trouve également un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement, un nouvel alinéa 1^{er} sera inséré en vue d'y mentionner l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

2. À l'alinéa 1^{er}, il a lieu d'indiquer les modifications encore en vigueur subies par les dispositions qui offrent un fondement juridique au projet ⁴.

3. Un nouvel alinéa sera consacré au visa de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifié par l'article 24 du projet ⁵.

4. À l'alinéa 6, il y a lieu de viser la décision de l'Autorité de protection des données du 8 septembre 2023, qui renvoie à l'avis 65/2023 donné le 24 mars 2023.

5. L'alinéa 7, consacré au visa de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, lequel a été sollicité dans un délai de trente jours, sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 75.075/4 du Conseil d'État donné le 3 janvier 2024, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ⁶.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

⁵ Voir également l'observation sous l'article 24 concernant la date et l'intitulé de l'arrêté à viser.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 adaptée et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 7°, les mots « , comme modifiée » seront omis, la référence à l'ordonnance du 22 novembre 1990 constituant, en l'absence d'indication en sens contraire, une référence dynamique ⁷.
2. Au 8°, dans la version française, afin de correspondre à l'intitulé des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les mots « des prix » seront remplacés par les mots « les prix » ⁸.
3. Au 10°, dans la version française, il y a lieu d'écrire « le ministre » plutôt que « la·le ministre », le mot « ministre » étant épique.

La même observation vaut pour la suite du dispositif.

4. Au 12°, en faisant référence à l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 'portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique' et à la modification qu'il a subie par l'arrêté royal du 13 février 2007, la disposition en projet fige la référence à l'arrêté royal, ce qui a pour effet de ne pas permettre la prise en compte des modifications postérieures apportées à cet arrêté royal ⁹.

Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, les mots « tel que modifié par l'arrêté royal du 13 février 2007 relatif aux engins de déplacement » seront omis.

5. Au 13°, dans la version française, les mots « 27 avril » seront remplacés par les mots « 27 avril 2016 ».

Article 2

Au paragraphe 2, la concordance entre la version française et la version néerlandaise sera revue. Dans la version française, il y a notamment lieu d'utiliser le verbe « verbaliser » au lieu du verbe « poursuivre ».

⁷ *Ibidem*, recommandations n^{os} 74 et 74.1.

⁸ Voir par exemple l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2023 'portant les prix du transport des voyageurs sur le réseau des transports urbains et régionaux de la Région de Bruxelles-Capitale'.

⁹ Voir en ce sens l'avis 67.764/4 donné le 15 juillet 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2020 'établissant une catégorie de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise COVID-19'.

Article 3

1.1. L'article 3 contient une énumération de comportements interdits, lesquels peuvent être sanctionnés par les surtaxes et amendes administratives prévues par les articles 11 à 13 du projet. Ces interdictions s'imposent dans l'infrastructure définie à l'article 1^{er}, 2°, du projet, et peuvent être verbalisées dans un rayon de quinze mètres autour de cette infrastructure, conformément à l'article 2, § 2, du projet.

Les amendes administratives prévues par le projet ont pour objet de prévenir et de sanctionner certains comportements qualifiés d'« infractions » dans les articles 11 à 13 du projet. Le caractère général de ces dispositions et le but, à la fois préventif et répressif, de la sanction prévue suffisent à établir, aux fins de l'application des garanties découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la nature pénale de ces amendes administratives ¹⁰.

1.2. S'agissant de la prévisibilité d'un dispositif analogue à celui en projet, la section de législation a observé, dans l'avis 71.734/1/V ¹¹, ce qui suit :

« 4. Artikel 6 van het ontwerp bevat een lange reeks verbodsbepalingen. Die bepalingen geven de indruk erg gedetailleerd en precies te zijn, maar bij nader toezien zijn zij vaak in zodanig algemene termen geredigeerd dat vragen kunnen rijzen over de precieze draagwijdte ervan.[...]

Volgens het algemeen beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling moeten overtredingen die met een administratieve geldboete kunnen worden bestraft, in voldoende precieze bewoordingen worden gesteld ¹².

De vraag rijst of de bepalingen van artikel 6 van het ontwerp niet meer precies moeten worden omschreven, zodat de rechtzoekende in alle gevallen kan weten welke handeling aanleiding kan geven tot het opleggen van een administratieve geldboete. In elk geval zal bij de toepassing van de ontworpen bepalingen erover gewaakt moeten worden dat die toepassing op een redelijke manier gebeurt, rekening houdend met het feit dat strafbepalingen beperkend geïnterpreteerd moeten worden ».

1.3. La même observation vaut en l'espèce. En effet, bien que les interdictions prévues à l'article 3 semblent à première vue être très détaillées et précises, leur formulation se révèle, en y regardant de plus près, rédigée dans des termes à ce point généraux qu'on peut s'interroger sur leur portée précise.

Plusieurs exemples peuvent illustrer ce constat :

– Le 18° interdit d'« être en possession [...] de colis, de sacs à dos ou de bagages (dont des engins de déplacement) qui, de par leur dimension, leur nature ou leur odeur peuvent : [...] b) salir, gêner ou incommoder des personnes ». De même, le 22° interdit d'« amener des animaux qui par leur dimension ou leur comportement peuvent : [...] b) salir, gêner ou incommoder

¹⁰ Voir C.C., 5 mai 2022, n° 61/2022, B.11.4 (concernant la loi du 27 avril 2018 'sur la police des chemins de fer').

¹¹ Voir l'avis 71.734/1/V donné le 27 juillet 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 septembre 2022 'déterminant les conditions de voyage et les règles relatives à leur maintien par la VVM - De Lijn'.

¹² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Zie o.m., GwH, 27 februari 2020, nr. 112/2020, overw. B.10; GwH, 17 december 2020, nr. 167/2020, overw. B.5.6. Zie ook, in verband met misdrijven omschreven in de strafwet, o.m., GwH, 18 november 2021, nr. 158/2021, overw. B.24.2; GwH, 9 december 2021, nr. 177/2021, overw. B.73.1.

des personnes [...] ». Telles qu'elles sont formulées, ces dispositions sanctionnent des comportements de la vie courante sur la base d'une simple potentialité de gêne ou d'inconfort d'autres personnes, et non d'un réel trouble à l'ordre ou à la sécurité des personnes. En outre, ces dispositions interdisent des comportements sur la base de critères (dimension, nature, odeur) qui ne permettent pas aux voyageurs de déterminer de manière suffisamment prévisible les comportements susceptibles d'être sanctionnés.

La même observation vaut pour l'article 6 du projet, qui impose de céder les places assises notamment aux personnes « âgées », et soumet cette obligation à la sanction administrative prévue par l'article 12 du projet.

– Le 19° interdit neuf types de comportements ayant pour effet « de perturber l'ordre ou de gêner ou déranger les personnes présentes »¹³. Ainsi qu'il est exposé, les 18° et 22° du même article visent la possibilité de « gêner ou incommoder des personnes ».

Ainsi formulées, ces dispositions permettraient de sanctionner un comportement uniquement sur la base du ressenti subjectif d'autrui (autres voyageurs ou personnel de contrôle), faisant dépendre les éléments constitutifs d'une infraction d'un élément purement subjectif, et partant, intrinsèquement variable et conjoncturel.

Pour autant que l'auteur du projet souhaite sanctionner ces comportements, il lui appartient de préciser le comportement sanctionné en le limitant aux cas où il est de nature à provoquer un trouble réel à l'ordre ou à la sécurité des personnes.

– Au 19°, g), il y a lieu de définir les notions d'occupation « semi-permanente » et de « promenade ».

Conformément au principe de prévisibilité des incriminations, les comportements qui sont punis par une amende administrative doivent être décrits avec suffisamment de précision.

Au regard de cette exigence et des difficultés identifiées ci-dessus, l'article 3 du projet doit donc être rédigé de manière plus précise afin de permettre aux voyageurs de déterminer dans chaque cas le comportement qui peut conduire à l'infliction d'une sanction administrative. Ce constat vaut d'autant plus que les comportements interdits sont soumis à des amendes administratives dont les montants se révèlent, en réalité, forfaitaires, ce qui pose en outre des difficultés au regard du principe de proportionnalité des sanctions, lequel, s'il était respecté, permettrait de tenir compte de tous les éléments pertinents de la cause. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Il est renvoyé à cet égard à l'observation faite sous les articles 12 et 13.

Enfin, la prévisibilité des incriminations participe également d'une application non-discriminatoire d'un dispositif de nature pénale. En toutes hypothèses, même mieux précisé à la lumière des observations formulées ci-avant quant au caractère difficilement déterminable de

¹³ Cette disposition vise, par exemple « la consommation de nourriture ou de boissons » (h), le fait de se trouver dans un « état malpropre évident » (b), le fait de gêner l'embarquement ou le débarquement (f), « un comportement qui entraîne l'occupation de plus d'un siège ou le blocage d'un siège » (i), etc.

certaines des infractions qu'il prévoit, le dispositif du projet devra être appliqué de manière raisonnable, compte tenu du fait que les dispositions pénales sont d'interprétation stricte.

2.1. Le 10° interdit « de mendier, de colporter ou d'exercer toute autre activité visant à obtenir de l'argent sans l'autorisation de la Société ».

L'interdiction de mendier s'applique ainsi de manière générale dans l'infrastructure définie à l'article 1^{er}, 2°, du projet, et peut être verbalisée dans un rayon de quinze mètres autour de cette infrastructure, conformément à l'article 2, § 2, du projet. Le non-respect de cette interdiction constitue une infraction sanctionnée par les sanctions administratives prévues à l'article 12 du projet.

2.2. Dans son arrêt *Lacatus c. Suisse* du 19 janvier 2021 ¹⁴, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le fait de mendier relevait du champ d'application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, estimant que « le droit de s'adresser à autrui pour obtenir de l'aide relève de l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention » (§ 59). En l'espèce, elle a considéré qu'« en interdisant la mendicité de manière générale et en infligeant à la requérante une amende, assortie d'une peine d'emprisonnement pour non-exécution de la peine prononcée, les autorités suisses l'ont empêchée de prendre contact avec d'autres personnes afin d'obtenir une aide qui constitue, pour elle, l'une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires » (§ 58). Dès lors que l'interdiction de la mendicité constitue une ingérence dans un droit relevant de l'article 8 de la Convention, cette ingérence ne peut se justifier que si les exigences du paragraphe 2 de l'article 8 sont remplies (§ 93).

¹⁴ Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle, en ce qui concerne les contestations dans les États membres des lois en matière de mendicité :

« 28. En Belgique, le Conseil d'État a souligné l'importance du principe de proportionnalité dans plusieurs de ses arrêts concernant des règlements administratifs sur la mendicité. Dans une affaire portant sur une interdiction générale et permanente (appliquée à toute la ville) de la mendicité, il a considéré que l'interdiction en question était disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis (Conseil d'État, 8 octobre 1997, *asbl Ligue des droits de l'homme*, n° 68.735).

Dans une affaire de 2015, le Conseil d'État belge a examiné, au regard du droit à la dignité humaine, l'interdiction de la mendicité dans la ville de Namur (Conseil d'État, 6 janvier 2015, *Pietquin et autres*, n° 229.729). Il a observé que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine impliquait de disposer de moyens de subsistance. Il a toutefois souligné que cela ne signifiait pas qu'il existe un droit absolu à la mendicité. Il a, en outre, précisé que la mendicité en soi ne pouvait être considérée comme un trouble à l'ordre public mais qu'elle pouvait être interdite à certains moments, dans certains lieux et selon certaines modalités. Dans cette affaire, il a examiné plus en détail les arguments par lesquels les requérants invoquaient des droits et libertés protégés par la Convention et rejeté les griefs fondés sur les articles 8 et 10 pour les motifs qui suivent :

« Considérant que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée, les requérants n'exposant pas en quoi le règlement en cause y porterait atteinte ; que, pour le surplus, même en admettant que la mendicité puisse constituer un mode d'exercice de la liberté d'opinion, il résulte de l'examen du deuxième moyen que l'acte attaqué a pu, dans les limites qui y sont indiquées, porter à cette liberté une atteinte légale en son principe ; que le moyen n'est pas sérieux [...] ».

Certes, la Cour « n'exclut pas que certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, puissent déranger les passants, les résidents et les propriétaires des commerces », et « considère également comme valable l'argument tiré de la lutte contre le phénomène de l'exploitation des personnes, en particulier des enfants », relevant dès lors des buts légitimes au sens du paragraphe 2 de l'article 8, à savoir la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui (§ 97). S'agissant des intérêts protégés cependant, la Cour « considère pertinent de relever l'avis de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (paragraphe 46 ci-dessus), selon lequel la motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d'attirer des investissements n'est pas légitime au regard des droits de l'homme, contrairement à ce que semble alléguer le Gouvernement (paragraphe 79 ci-dessus) » (§ 113). Dans l'arrêt *Lacatus*, la Cour a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention, en tenant compte du fait qu'en l'espèce, « la loi applicable ne permet pas une véritable mise en balance des intérêts en jeu et sanctionne la mendicité de manière générale, indépendamment de l'auteur de l'activité poursuivie et de sa vulnérabilité éventuelle, de la nature de la mendicité ou de sa forme agressive ou inoffensive, du lieu où elle est pratiquée ou de l'appartenance ou non de l'accusé à un réseau criminel » (§ 102) : « Dans le cas d'espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce » (§ 115).

2.3. Il ressort de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* que si le fait de mendier peut constituer un droit relevant de la dignité humaine d'une personne qui n'a d'autres choix que de mendier pour subvenir à ses besoins élémentaires, une interdiction de la mendicité est admissible pour autant qu'elle soit proportionnée au regard des buts légitimes poursuivis, tels que la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui.

Le caractère général de l'interdiction de mendier instaurée par la disposition examinée n'est pas compatible avec les principes posés par cet arrêt. Le 10° sera revu afin de respecter le principe de proportionnalité compte tenu des buts poursuivis par cette interdiction ¹⁵.

3. La note au Gouvernement, qui figure dans le dossier transmis à la section de législation, énonce ce qui suit, s'agissant de l'article 3, 19°, a), d) et e), du projet :

« L'article 3, 19°, a) prévoyait déjà l'interdiction de se trouver en état évident d'intoxication. Compte tenu des problèmes de toxicomanie auxquels la STIB est actuellement confrontée, il est proposé d'étendre cet article à la consommation d'alcool ou de la drogue. Ceci sachant qu'une telle consommation n'est interdite que dans la mesure où elle perturbe l'ordre ou gêne ou dérange les personnes présentes.

[...]

¹⁵ Voir à titre d'exemple l'article 10 de la loi du 27 avril 2018 'sur la police des chemins de fer' selon lequel « Il est interdit de mendier dans les véhicules ferroviaires et il est interdit de provoquer des nuisances dans les gares par le fait de mendier de manière envahissante ou agressive ».

À l'article 3, 19° d) de l'arrêté, qui prévoit l'interdiction de propos ou actes offensants, immoraux ou menaçants, il semble opportun de supprimer le terme immoraux. Dans la version française, offensants est remplacé par insultants.

L'article 3, 19°, e) de l'arrêté, relatif à l'utilisation d'engins de déplacement (à l'exclusion [...] d'engins de déplacement utilisés par les personnes à mobilité réduite), est étendu au transport d'engins de déplacement en contravention avec ce qui est prévu dans les règles de transport de la Société. Les règles de transport se retrouvent ici Règles de transport (stib-mivb.be) et contiennent des dispositions spécifiques comme par exemple l'interdiction d'emporter trottinettes partagées dans les infrastructures, ou interdiction d'emporter vélo non-pliables dans les anciens trams ou dans les bus ; ».

Interrogée sur les discordances entre le dispositif en projet et la note au Gouvernement, la déléguée de la Ministre a indiqué que celles-ci seraient levées lors de la prochaine lecture au Gouvernement. Il en est pris acte et le 19°, a), d) et e), sera revu en conséquence.

4. Le 23° énonce ce qui suit :

« Il est interdit : [...]

23° d'adopter un comportement susceptible de mettre en danger la santé du public, des voyageurs et du personnel de la Société pendant une période de crise sanitaire :

a) En ne portant pas de masque couvrant la bouche et le nez ou toute autre alternative en tissu ;

b) En occupant des sièges marqués d'un signe d'interdiction ;

c) En mettant en danger les autres personnes en posant intentionnellement des gestes ou des actions qui créent un risque de contamination ;

d) En jetant ou en laissant derrière soi des objets qui présentent un risque pour la santé ;

e) En crachant ;

f) En empêchant les personnes de se conformer aux mesures énoncées aux points a) et b) ».

L'article 25, alinéa 2, du projet énonce, par ailleurs, ce qui suit :

« L'application de l'article 3, 23° dépend de l'évaluation du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale concernant l'état d'épidémie du coronavirus COVID-19 dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale visé à l'article 13/2 de l'ordonnance du 19 juillet 2017 [lire : 2007] relative à la politique de prévention en santé ».

Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, il découle de l'articulation de ces deux dispositions que l'interdiction visée à l'article 3, 23°, du projet sera applicable uniquement dans le cadre d'une crise sanitaire causée par le virus Covid-19.

On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de prévoir, à l'heure actuelle, un dispositif visant à s'appliquer, dans le futur, dans l'hypothèse spécifique d'une crise sanitaire causée par le virus du Covid-19¹⁶. L'auteur du projet est invité à vérifier que telle est bien son intention.

En toute hypothèse, il doit être relevé que, bien que l'auteur du projet soit compétent, en exécution de l'habilitation prévue à l'article 2 de l'ordonnance du 22 novembre 1990, pour édicter, au titre des « conditions d'utilisation auxquelles sont soumis les usagers de ce service public et le public en général dans ses relations avec ce service public », des règles de comportement destinées à protéger tant les usagers que le personnel de la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (ci-après : la « STIB ») en période de crise sanitaire¹⁷, les articles 3, 23°, et 25, alinéa 2, du projet ne satisfont pas aux exigences de prévisibilité et d'accessibilité auxquelles doit satisfaire une interdiction imposée sous peine de sanctions administratives. En effet, en prévoyant que l'application de l'interdiction visée à l'article 3, 23°, du projet « dépend de l'évaluation du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale concernant l'état d'épidémie du coronavirus COVID-19 dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale visé à l'article 13/2 de l'ordonnance du 19 juillet 2017 [lire : 2007] relative à la politique de prévention en santé », l'arrêté examiné ne permet pas à ses destinataires d'identifier avec certitude la période durant laquelle cette interdiction est d'application.

Dans l'hypothèse où l'auteur du projet souhaiterait néanmoins maintenir le dispositif en projet, il conviendrait dès lors de le revoir aussi sur ce point, afin de faire référence à une norme publiée qui identifierait la période de « crise sanitaire » durant laquelle l'article 3, 23°, du projet serait applicable.

Étant donné par ailleurs que le régime d'interdiction prévu par l'article 3, 23°, du projet n'aura vocation à s'appliquer que de manière temporaire, il est recommandé de l'organiser dans un nouvel alinéa de l'article 3 qui mentionnerait clairement dans quelle hypothèse ces interdictions sont d'application et de supprimer en conséquence l'article 3, 23°, et l'article 25, alinéa 2, du projet.

Article 9

1. Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la règle énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul l'auteur de la règle supérieure est en droit de modifier la prescription concernée.

¹⁶ Lequel est, selon le site de l'OMS, le dernier coronavirus découvert et dont les premiers cas ont été signalés pour la première fois à Wuhan, en Chine, le 31 décembre 2019.

¹⁷ Voir en ce sens l'avis 68.305/4 donné le 24 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale'.

Dès lors qu'il reproduit partiellement le contenu de l'article 18bis, §§ 3 et 4, de l'ordonnance du 22 novembre 1990, l'alinéa 1^{er} sera omis.

2. Le dispositif sera complété afin de prévoir les modalités selon lesquelles le titre de transport concerné est restitué à l'utilisateur lorsque la présomption envisagée à l'alinéa 2 est renversée.

Articles 12 et 13

1. Dans l'avis 71.734/1/V, la section de législation a observé, à propos de la proportionnalité des sanctions, ce qui suit :

« In artikel 9, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van het ontwerp, wordt voor de overtredingen van de artikelen 6, 7 en 8 van het ontwerp in twee vaste administratieve geldboetes voorzien.¹⁸

Gevraagd naar een verantwoording daarvoor, en erop gewezen dat een dergelijke aanpak op gespannen voet staat met het evenredigheidsbeginsel, heeft de gemachtigde verklaard:

‘Er wordt reeds rekening gehouden met de ernst van de inbreuken door middel van de omschrijving van de feiten die aanleiding geven tot een sanctie. Zo wordt bijvoorbeeld het niet hebben van een geldig vervoerbewijs (artikel 7, § 1) minder streng bestraft dan het gebruik van een vervalst vervoerbewijs (art. 8, 1°). Verder is er een onderscheid tussen bepalingen die een gevaar kunnen vormen voor de overtreder zelf of derden of de dienstverlening verstoren enerzijds en overtredingen die eerder hinderlijk zijn anderzijds. De eerste categorie wordt strenger bestraft dan de tweede categorie.

Onverminderd het feit dat de sancties reeds gedifferentieerd zijn naargelang de ernst van de feiten zal met de intentie van de overtreder, de ernst van de feiten en de omstandigheden wel degelijk rekening worden gehouden. Zo zal bijvoorbeeld het achterlaten van een tas met nuttige en/of waardevolle spullen of een krant eerder beschouwd worden als een vergetelheid. Het achterlaten van al dan niet rottende etensresten zal dan wel weer worden beschouwd als een overtreding. De mogelijkheid of plicht om die afweging te maken staat niet vermeld in het besluit maar vloeit zoals u terecht aangeeft voort uit het algemene evenredigheidsbeginsel en eventuele andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de huidige sanctioneringspraktijk wordt trouwens rekening gehouden met het verweer van de vermeende overtreder, de bezetting van het voertuig (om de moeilijkheid om te ontwaarden in te schatten), of men een regelmatige gebruiker is, of er problemen waren met het telefoonnetwerk (voor sms-tickets), ... om al dan niet over te gaan tot van het dossier.’

Het gegeven dat een differentiatie wordt gehanteerd naargelang de zwaarwichtigheid van de overtredingen neemt niet weg dat ervoor wordt geopteerd om per categorie van overtredingen in één vaste administratieve geldboete te voorzien.

De Raad van State begrijpt dat het, omwille van de aard van de in het ontwerp bedoelde inbreuken en de context waarin ze worden vastgesteld (onder meer tijdens een busrit), wenselijk kan zijn om een eenvoudig tarief te hanteren. In een dergelijk systeem

¹⁸ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Ook in geval van herhaling worden vaste tarieven gehanteerd (artikelen 9, § 1, derde lid). Vaste tarieven gelden ook voor overtredingen begaan door minderjarigen (artikel 9, §§ 3, 4 en 5).

bestaat echter het risico dat in bepaalde individuele gevallen een boete opgelegd wordt die kennelijk niet in een evenredigheidsverband staat tot de ernst van de vastgestelde overtreding. In dit verband dient trouwens te worden vastgesteld dat bepaalde overtredingen die worden opgesomd in de artikelen 6 en 8 van het ontwerp vrij vaag en algemeen zijn omschreven, zodat daaronder een waaier aan handelingen of verzuimen kunnen worden begrepen, die grondig van elkaar kunnen verschillen naargelang de ernst van de concrete inbreuk, de intentie en de concrete feitelijke omstandigheden. Ook bij een overtreding van artikel 7, § 1, van het ontwerp kunnen de intentie en de concrete feitelijke omstandigheden een rol spelen.

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat, afgezien van de evenredigheid die in zekere mate in acht genomen is door de Vlaamse Regering bij het indelen van de inbreuken in categorieën, de evenredigheid in een individueel geval in acht genomen kan worden op het ogenblik van de beoordeling van de verweermiddelen van de betrokkene door het sanctionerend personeelslid. De Raad van State betwijfelt echter of de ontworpen regeling voor die fase van de procedure in een werkelijke mogelijkheid voorziet om sancties toe te passen die in evenredigheid staan tot de ernst van de feiten. Het sanctionerend personeelslid beschikt immers slechts over twee mogelijkheden: hetzij zijn voorstel van beslissing handhaven (d.w.z. met bevestiging van het bedrag van de boete volgens het in het ontwerp bepaalde tarief), hetzij afzien van het opleggen van een boete (zie de artikelen 44*octies*, § 2, en 44*novies*, eerste lid, 6°, van het decreet van 31 juli 1990).

Om het risico op onevenredige sancties te beperken, zou het ontwerp op twee manieren aangepast kunnen worden. In de eerste plaats zou het eenvormig tarief vervangen kunnen worden door een tarief waarbij per overtreding in een bepaalde, voldoende ruime straftoemetingsmarge wordt voorzien, bijvoorbeeld door enkel een maximumbedrag te bepalen. In een dergelijk systeem is reeds bij het formuleren van een voorstel van een administratieve geldboete (artikelen 44*septies*, tweede lid, en 44*novies*, eerste lid, 1°, van het decreet van 31 juli 1990) een volwaardige proportionaliteitsafweging mogelijk. Een andere, minder verregaande mogelijkheid zou erin bestaan om het sanctionerend personeelslid de mogelijkheid te bieden om, in geval van verweer tegen een voorstel van beslissing, het voorgestelde bedrag van de boete te verminderen.¹⁹ In dit laatste systeem moet er dan wel over gewaakt worden dat de mogelijkheid om verweer te voeren laagdrempelig is »²⁰.

Interrogée au sujet du respect du principe de proportionnalité par l'arrêté en projet, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« Oui cela ressort clairement du texte. Les amendes varient selon qu'il s'agisse d'une personne majeure ou pas ou que première infraction ou 2^{ème} ou 3^{ème}. L'échelle est bien présente ».

La même observation que celle formulée dans l'avis 71.734/1/V doit, toutefois, être faite en l'espèce dès lors que les articles 12 et 13 du projet prévoient des montants fixes pour les

¹⁹ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Het huidige artikel 86, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 'betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM' bepaalt: "De manager Financiële Administratie beslist over de gemotiveerde verzoeken tot vermindering of kwijtschelding van de boetes. (...)." Deze bepaling wordt opgeheven bij artikel 12, 8°, van het ontworpen besluit. Een gelijkaardige bepaling is ook opgenomen in artikel 66*bis*, § 3, van het decreet van 20 april 2001 'betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg': "De Vlaamse Regering of haar afgevaardigde spreekt zich uit over de verzoeken tot vermindering of kwijtschelding van deze boetes overeenkomstig de door haar vastgestelde procedure".

²⁰ Avis 71.734/1/V donné le 27 juillet 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 septembre 2022 'déterminant les conditions de voyage et les règles relatives à leur maintien par la VVM - De Lijn'.

amendes administratives, certes en distinguant les personnes majeures et mineures et les cas de récidive, mais sans possibilité d'appliquer le principe de proportionnalité dans les cas individuels, qui peuvent porter sur des faits non dépourvus de complexité ²¹, dont l'autorité doit pouvoir tenir compte pour décider de la sanction ²². Ce constat vaut d'autant plus que, comme il est indiqué dans les observations formulées sous l'article 3, les infractions sanctionnées des amendes administratives prévues par les articles 12 et 13 du projet sont énoncées en référence à des critères qui posent question au regard du principe de prévisibilité des incriminations.

²¹ Dans l'arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, la Cour constitutionnelle a jugé :

« B.29. L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable, notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge, ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale.

Hormis de telles hypothèses, la Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celles-ci, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.30. Le voyageur commet une infraction à l'article 15, 1°, de la loi du 27 avril 1988 lorsqu'il se trouve à bord d'un véhicule ferroviaire sans détenir un titre de transport valable, qu'il ne s'acquitte pas du tarif à bord du véhicule et qu'ensuite il ne régularise pas sa situation par le paiement des indemnités forfaitaires prévues selon les conditions de transport de l'entreprise ferroviaire. Le législateur a raisonnablement pu considérer que, pour des faits si peu complexes, il n'y avait pas lieu de permettre à l'agent sanctionnateur d'apprécier la gravité de cette infraction ni le montant de l'amende administrative correspondante. Il a également pu estimer qu'il ne s'imposait pas d'habiliter l'agent sanctionnateur à assortir l'amende d'un sursis.

En conséquence, il a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, décider de ne pas attribuer au tribunal de police des compétences dont l'agent sanctionnateur ne dispose pas ».

Si, dans cet arrêt, la Cour a admis des montants forfaitaires pour le voyageur qui ne détient pas de titre de transport valable, c'est notamment en considérant qu'il s'agissait là de « faits si peu complexes ». L'enseignement de cet arrêt n'est dès lors pas transposable à l'ensemble des interdictions prévues à l'article 3, ainsi qu'aux obligations visées aux articles 4, 5, 6 et 8, qui sont sanctionnées par les amendes administratives visées aux articles 12 et 13, du projet, lesquelles peuvent se cumuler sans limitation. En pareil cas, l'application forfaitaire et cumulée des montants fixes prévus par les dispositions précitées peut se révéler disproportionnée, en l'absence de possibilité de choix entre une peine maximale et une peine minimale.

²² Concernant la proportionnalité d'amendes administratives, voir C.C., 24 novembre 2022, n° 156/2022, B.17.2 : « Le principe de la proportionnalité des sanctions administratives implique toutefois que la sanction prononcée par le juge ou par l'autorité administrative doit se trouver dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec le comportement qu'elle punit, compte tenu des éléments de la cause. Ce principe pourrait être violé par le législateur s'il enferme le pouvoir d'appréciation du juge ou de l'autorité administrative dans des limites trop étroites qui ne permettraient pas à ceux-ci de tenir compte des éléments pertinents de la cause ou s'il imposait une seule sanction manifestement disproportionnée à la gravité du comportement qu'il entendait punir ». Voir aussi l'avis 74.477/4 donné le 9 octobre 2023 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « modifiant les articles 36ter et 36quater du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et modifiant l'article 22 du décret du 16 juillet 2015 instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l'utilisation des routes », *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1511/1, pp. 13-15.

Il y a également lieu de relever que l'ordonnance du 22 novembre 1990, qui offre un fondement juridique au projet, prévoit que le courrier qui informe le contrevenant qu'une procédure de sanction administrative est ouverte indique notamment « le montant minimum et maximum de l'amende administrative à imposer » (article 18bis, § 8, alinéa 5, 5°, de l'ordonnance du 22 novembre 1990), et que l'autorité fixe l'amende administrative « dans le respect du principe de proportionnalité » (article 18bis, § 9, alinéa 5, de l'ordonnance du 22 novembre 1990). En outre, en ce qui concerne plus particulièrement les mineurs, la même ordonnance impose que l'amende administrative infligée tienne également compte « des circonstances particulières du mineur, entre autres sa personnalité et son degré de maturité » (article 18bis, § 9, alinéa 6, de l'ordonnance du 22 novembre 1990).

En déterminant des montants fixes pour chaque infraction, l'auteur du projet ne donne pas exécution à ces dispositions.

Les articles 12 et 13 seront dès lors revus.

2. Dans l'avis 71.734/1/V, il a également été observé ce qui suit, à propos du concours d'infractions :

« De Raad van State stelt vast dat het ontwerp geen bepaling bevat voor het geval van samenloop van inbreuken (meerdere samenloop van inbreuken, eendaadse samenloop van inbreuken of samenloop door eenheid van opzet).

Het lijkt aangewezen te bepalen dat in dat geval slechts één administratieve geldboete kan worden opgelegd, of minstens dat er een maximumbedrag is als geldboetes gecumuleerd kunnen worden ²³ ».

La même observation vaut en l'espèce dès lors que l'arrêté à l'examen ne règle pas la question du concours d'infractions, élément participant à la proportionnalité du dispositif à l'examen.

Article 14

Le paragraphe 1^{er}, quatrième phrase, énonce que

« [l']indice initial est l'indice des prix à la consommation du mois précédant le mois au cours duquel l'ordonnance du 19 avril 2007 portant dispositions diverses en matière de services publics de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale est entrée en vigueur ».

²³ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : De stellers van het ontwerp kunnen inspiratie putten in, bijvoorbeeld, de artikelen 112 en 113 van het Sociaal Strafwetboek van 6 juni 2010 of artikel 7, tweede lid, van de wet van 24 juni 2013 'betreffende de gemeentelijke administratieve sancties'.

Or, l'article 23 de l'ordonnance du 19 avril 2007, qui fixe son entrée en vigueur, est rédigé comme suit :

« La présente ordonnance entre en vigueur le 31 mars 2007, à l'exception des articles 20 et 21 de la présente ordonnance, qui entreront en vigueur le dixième jour après celui de la publication de la présente ordonnance au *Moniteur belge* ».

Dès lors que l'ordonnance a été publiée au *Moniteur belge* le 2 mai 2007, le paragraphe 1^{er} sera revu afin de déterminer si l'indice initial est l'indice du mois de février 2007 ou celui du mois d'avril 2007.

Article 15

Si l'article 18bis de l'ordonnance du 22 novembre 1990 n'envisage pas expressément l'organisation de traitement de données à caractère personnel, il paraît toutefois raisonnable d'admettre qu'en prévoyant que le Gouvernement est habilité à ériger des comportements en infractions administratives, le législateur a autorisé un traitement de données à caractère personnel pour assurer l'établissement des infractions et la sanction des comportements ²⁴.

Il n'en demeure pas moins que le droit au respect de la vie privée impose de préciser dans le projet les éléments essentiels de ces traitements de données à caractère personnel, à savoir les éléments suivants :

« 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » ²⁵.

En conséquence, l'article 15 sera revu afin d'omettre les mots « à tout le moins » et d'énumérer de manière exhaustive les catégories de données à caractère personnel traitées.

Article 16

1. L'alinéa 1^{er} prévoit que les constats

« sont transposés par la Société dans un procès-verbal standardisé et signés par le membre du personnel de contrôle qui est l'auteur des constats ».

²⁴ Voir en ce sens l'avis 74.618/2 donné le 31 octobre 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 décembre 2023 'remplaçant l'article 32 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants' et l'avis 74.414/4 donné le 2 octobre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « relatif à l'agrément et au subventionnement de services spécifiques d'accompagnement à la parentalité ».

²⁵ Voir l'avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119 ainsi que C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1. et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

Dans l'avis 71.734/1/V, la section de législation a observé, à propos d'une disposition analogue, ce qui suit :

« Artikel 10, tweede lid, bepaalt dat 'de vaststellingen' door de VVM De Lijn worden 'omgezet' in een gestandaardiseerd proces-verbaal.

Die bepaling is verwarrend. Zoals de bepaling is geredigeerd, zouden de vaststellingen vervat in het proces-verbaal (zie artikel 10, eerste lid) omgezet worden in een gestandaardiseerd proces-verbaal. Dit zou erop neerkomen dat er voor elke vaststelling twee processen-verbaal zijn.

Allicht is het de bedoeling dat de 'vaststellingen' gedaan door de lijncontroleur worden opgenomen in een gestandaardiseerd proces-verbaal, en dat er m.a.w. slechts één proces-verbaal is. Artikel 10 zou in die zin gepreciseerd kunnen worden. Daartoe zou in het eerste lid bijvoorbeeld bepaald kunnen worden wat 'de vaststellingen' zijn die de lijncontroleur moet doen, met het oog op de opname ervan in het proces-verbaal bedoeld in artikel 44*quinquies*, § 1, van het decreet van 30 juli 1990, en zou in het tweede lid bepaald kunnen worden dat het proces-verbaal bestaat in een gestandaardiseerde vorm, dat de voornoemde vaststellingen door de VVM De Lijn in een dergelijk proces-verbaal worden 'verwerkt', en dat dit proces-verbaal dan door de lijncontroleur wordt ondertekend ».

La même observation vaut *mutatis mutandis*, s'agissant de l'article 16, alinéa 1^{er}, du projet.

2. À l'alinéa 2 figurent les mots « sauf dans les cas où la Société décide de réclamer une indemnité à la personne désignée dans le constat ».

Interrogée au sujet de la portée de ce membre de phrase, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« Cet article est repris de l'article 16 actuel de l'arrêté du 13 décembre 2007. Il semble opportun de supprimer les mots en question ».

Il est pris acte de cette intention. L'alinéa 2 sera revu en conséquence.

3. Dans la version française de l'alinéa 4, afin de correspondre à la terminologie utilisée à l'article 18*bis* de l'ordonnance du 22 novembre 1990, les mots « correspondance électronique certifiée » seront remplacés par les mots « courrier électronique certifié ».

Article 17

1. L'auteur du projet s'assurera de la pertinence des paragraphes 2 et 3, qui prévoient des échanges entre l'autorité et la STIB dès lors qu'en application de l'article 18*bis*, § 5, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 22 novembre 1990, l'autorité est un membre de celle-ci.

2. Par ailleurs, le paragraphe 2, alinéa 2, énonce :

« Si la représentation de l'autorité devant le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse s'impose, celle-ci sera assurée par un avocat ou un fonctionnaire qui doit être en possession d'une autorisation écrite de la du Ministre ».

Cette disposition se concilie mal avec l'article 18*bis*, § 12, de l'ordonnance du 22 novembre 1990, qui prévoit ce qui suit :

« Lorsqu'un recours est introduit contre la décision de l'autorité, ce dernier ou son délégué peut représenter la Société dans le cadre de la procédure devant le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse ».

Le paragraphe 2, alinéa 2, sera revu en conséquence.

3. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il y a lieu de préciser qu'il s'agit des amendes non payées ayant acquis force exécutoire en application de l'article 18*bis*, § 10, de l'ordonnance du 22 novembre 1990.

Article 18

1.1. L'alinéa 1^{er} énonce ce qui suit :

« En accord avec la Société, le Ministre chargé de la Mobilité peut fixer les modalités complémentaires en matière de traitement des amendes administratives, en particulier l'échange des données, la notification des décisions et la perception des montants ».

1.2. Les mots « en accord avec la Société » prêtent à confusion sur le rôle que jouera celle-ci dans l'élaboration de la réglementation. En tout état de cause, il y a lieu de relever, d'une part, qu'il ne se conçoit pas que l'exercice du pouvoir réglementaire soit exercé « conjointement » entre le ministre et la STIB et, d'autre part, que l'exercice d'un pouvoir de décision d'un membre du Gouvernement ne peut être subordonné à l'accord d'un organe, d'une personne ou d'une instance dépourvue de responsabilité politique ²⁶.

L'article 18, alinéa 1^{er}, sera revu à la lumière de cette observation.

1.3. En outre, la délégation par le Gouvernement de son pouvoir réglementaire à un ministre n'est admissible que si la délégation accordée se rapporte à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

En conséquence, la délégation ne peut être comprise comme confiant au ministre le soin de fixer ou de modifier les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel ²⁷.

²⁶ Voir en ce sens l'avis 54.641/2 donné le 15 janvier 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 'relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux associations sans but lucratif et aux sociétés agréées en tant qu'entreprise sociale actives dans le secteur de la réutilisation et de la préparation en vue de la réutilisation'.

²⁷ Voir en ce sens s'agissant d'une délégation au ministre pour la fixation des catégories de données à caractère personnel, l'avis 71.393/4 donné le 18 mai 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 septembre 2022 'exécutant le décret du 2 mai 2019 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes'.

2. L'alinéa 2 tend à conférer à la STIB le pouvoir d'édicter les règlements de procédure pour le fonctionnement de l'autorité et la médiation orale. Ce faisant, l'auteur du projet lui délègue un pouvoir réglementaire.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à la STIB n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par la section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Si, dans le passé, la section de législation a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à de tels organismes ou institutions, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que les organismes ou institutions qui devaient appliquer la réglementation concernée étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée.

Dans ces derniers cas de figure, il est alors généralement recommandé que, vu les principes précités relatifs à l'unité du pouvoir réglementaire et à la responsabilité politique des titulaires du pouvoir exécutif devant le Parlement, les règlements en question soient soumis à tout le moins à l'approbation par le Gouvernement ou par un ministre ²⁸.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier qu'il est satisfait à la condition selon laquelle les réglementations à édicter sur la base de ces délégations sont de portée limitée ou d'une technicité telle que l'on peut supposer que l'institution qui doit appliquer ou superviser la réglementation en question, à savoir la STIB, est également la mieux placée pour l'élaborer en connaissance de cause.

La délégation du pouvoir réglementaire n'est, dès lors, pas admissible et l'article 18, alinéa 2, sera, en conséquence, revu.

Article 19

1. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans la version française, les mots « données personnelles » seront remplacés par les mots « données à caractère personnel ».

La même observation vaut pour la suite du projet.

2. La version française du paragraphe 3 sera revue pour correspondre en tous points à la version néerlandaise du même paragraphe.

²⁸ Voir notamment l'avis 72.124/2 donné le 26 septembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 décembre 2022 'modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers' et l'avis 74.193/VR donné le 28 septembre 2023 sur un avant-projet de décret « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg ».

Article 20

1. L'autorité est constituée de membres du personnel contractuel de la STIB ²⁹ soumis à la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail'.

En ce qu'il énonce que « l'autorité ne peut être relevée de ses fonctions pour des actes qu'elle accomplit dans l'exercice de ses fonctions », l'article 20, alinéa 2, deuxième tiret, prévoit une protection contre le licenciement de nature à garantir l'indépendance des agents sanctionnateurs. En visant tous les « actes » accomplis « dans l'exercice de ses fonctions », la protection est toutefois trop large et entre en contradiction avec la loi du 3 juillet 1978, notamment avec son article 35 relatif au licenciement pour motif grave.

Mieux vaudrait prévoir que l'agent ne peut être relevé de ses fonctions pour des actes qu'il accomplit « dans l'exercice correct de ses fonctions » ³⁰.

2. De même, la portée du quatrième tiret est trop large.

Il sera revu, afin de se concilier avec l'article 3 de la loi du 3 juillet 1978 qui prévoit le lien d'autorité entre l'employé et son employeur en précisant, par exemple, qu'il ne s'applique que s'agissant du contenu des décisions prises par l'autorité.

Article 21

1. Le paragraphe 2, alinéa 2, énonce ce qui suit :

« Les données visées au premier alinéa doivent être conservées pendant cinq ans à compter de la date à laquelle la sanction a été imposée ou la prestation citoyenne a été proposée. Une fois cette période expirée, elles seront détruites ou anonymisées ».

À propos de la destruction des documents contenant des données à caractère personnel, la section de législation a observé ce qui suit dans l'avis 74.703/2 :

« L'avant-projet de décret examiné fixe systématiquement la durée de conservation des données à caractère personnel qui font l'objet d'un traitement. Il prévoit, à cette occasion, que ces données 'sont détruites au terme de ce délai'.

Ce faisant, l'avant-projet ne prend pas en compte le droit fondamental d'accès à l'information détenue par les autorités publiques, tel qu'il est consacré par l'article 32 de la Constitution et par la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, signée à Tromsø le 18 juin 2009 ³¹. Ce droit fondamental se déduit également de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

²⁹ Voir l'article 1^{er}, 9^o et 11^o, du projet.

³⁰ À l'instar, par exemple, de ce que prévoit l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 novembre 2015 'relatif à la coordination de la statistique régionale et au fonctionnement de l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse'.

³¹ *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité* : Ratifiée pour la Communauté française par décret du 9 février 2023, M.B., 3 mai 2023.

fondamentales³². En effet, comme l'a souligné la section de législation dans son avis 72.574/4 du 10 janvier 2023 :

‘La liberté de communiquer des informations inclut nécessairement celle de poser les actes nécessaires à la collecte³³, au traitement et à la conservation de l'information communiquée. Il s'en déduit que la possibilité de constituer des archives et de les conserver en vue d'une utilisation ultérieure est un aspect important de l'effectivité des libertés consacrées par l'article 10 de la Convention, et qu'une limitation apportée à cette possibilité n'est dès lors compatible avec cette disposition conventionnelle que si elle répond aux conditions fixées par son paragraphe 2’³⁴.

Or, la destruction des données à caractère personnel conservées par l'O.N.E. empêche définitivement l'accès à ces données et notamment leur ‘traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques’, au sens de l'article 89, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/679.

S'il peut être admis que le droit fondamental d'accès aux documents publics fasse l'objet de limitations par la loi aux fins d'assurer la protection d'un autre droit fondamental, à savoir le respect de la vie privée et familiale, il convient toutefois qu'un équilibre dans la balance à opérer entre ces droits soit réalisé.

Partant, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier les motifs pour lesquels la destruction des données constitue une mesure nécessaire, dans une société démocratique, pour assurer le respect de la vie privée et familiale des personnes concernées, et si elle est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur, en particulier eu égard aux autres mesures moins attentatoires au droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques qui permettraient de rencontrer le même objectif. Tel est le cas de l'archivage, et des mesures de protection et de restriction d'accès aux données archivées³⁵ »³⁶.

La même observation doit être réitérée en l'espèce. L'auteur du projet s'assurera qu'à l'issue de leur durée de conservation de cinq ans, les données doivent nécessairement être « détruites », ou si d'autres mesures peuvent mieux garantir l'équilibre entre le droit d'accès aux documents administratifs et le droit au respect de la vie privée.

³² Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Voir Cour eur. D.H., arrêt (GC) du 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, spéc. §§ 149 à 170 ; Cour eur. D.H., arrêt du 28 mars 2023, *Saure c. Allemagne*, §§ 51 et suivants.

³³ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Note de bas de page n° 19 de l'avis cité : Voir notamment Cour eur. D.H., arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, 8 novembre 2016, §§ 130 à 132.

³⁴ Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : Avis 72.574/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 25 mai 2023 ‘relatif à la conservation et à la valorisation des archives d'intérêt patrimonial’ (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 533/1, pp. 63 et s.).

³⁵ Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : Il va de soi que l'archivage et l'accès aux archives doivent eux-mêmes être prévus par le décret soit de manière générale, soit de manière spécifique. Voir en ce sens l'avis n° 80/2023 du 27 avril 2023 de l'Autorité de protection des données, spécialement pp. 3 et 4 ; l'avis 74.753/2 donné le 23 novembre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française ‘portant exécution du Code de la justice communautaire’, observation générale n° 6.1. ; et l'avis 72.640/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française’, observation générale n° 2, (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 640/1, pp. 31 à 32).

³⁶ Avis 74.703/2 donné le 6 décembre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des missions d'accompagnement, des programmes de médecine préventive et de soutien à la parentalité de l'Office de la naissance et de l'enfance », *Doc. parl.*, Parl. Com. fr., 2023-2024, n° 641/1, pp. 69-89.

2. Le paragraphe 4 tend à rappeler l'obligation d'information des personnes concernées, prévue par les articles 13 et 14 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 »). L'alinéa 2 énumère les informations qui doivent être communiquées. Cette liste diffère de celle qui figure aux articles 13 et 14 du RGPD.

Le RGPD est directement applicable de sorte que, d'une part, la réglementation nationale ne peut s'en écarter et, d'autre part, en vue de la sécurité juridique, les États membres ne peuvent pas non plus adopter des dispositions qui viseraient purement et simplement à reproduire des dispositions d'un règlement dans l'ordre juridique interne ³⁷.

Dès lors qu'il tend à reproduire des dispositions du RGPD, et de surcroît sans en respecter la portée, le paragraphe 4 sera omis.

3. La portée du paragraphe 6 n'est pas claire. Il semble que l'intention de l'auteur du projet est de prévoir que lorsqu'il peut nuire au secret de l'enquête menée par le Procureur du Roi ou par le juge d'instruction, l'exercice des droits prévus par les articles 15 à 22 du RGPD est subordonné à la décision du Procureur du Roi ou du juge d'instruction confirmant que l'exercice de ces droits ne compromet pas l'enquête.

Dès lors que, ce faisant, comme l'indique la note au Gouvernement, l'auteur du projet limite les droits des personnes concernées en application de l'article 23, paragraphe 1, du RGPD, il y a lieu de respecter le paragraphe 2 de cette disposition et de prévoir dans la disposition en projet les éléments énumérés par ce paragraphe.

L'article 21, § 6, du projet sera clarifié et revu en ce sens.

Article 24

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 janvier 2022 'portant les prix du transport des voyageurs sur le réseau des transports urbains et régionaux de la Région de Bruxelles-Capitale' a été abrogé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2022.

L'article 24 sera revu afin d'apporter les modifications à l'arrêté « fixant les tarifs » en vigueur.

³⁷ Voir en ce sens l'avis 69.731/VR donné le 9 juillet 2021 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 15 juillet 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au Certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique', *Doc. parl.*, Parl. w., 2020-2021, n° 656/1, pp. 140-154.

Article 25

L'alinéa 1^{er} fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet

« au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement nommant l'autorité ».

La date d'entrée en vigueur doit être précise ou facilement déterminable et il est, en outre, recommandé de ne fixer la date d'entrée en vigueur d'un acte par référence à celle d'un autre acte que si leurs dispositions sont indissociables ³⁸.

En l'espèce, la date d'entrée en vigueur fixée par l'article 25, alinéa 1^{er}, n'est pas suffisamment déterminable puisqu'il n'apparaît pas clairement si l'arrêté en projet entrera en vigueur dès qu'un agent est désigné par le Gouvernement pour infliger les amendes administratives, ou si plusieurs agents doivent être désignés. En outre, l'auteur du projet s'assurera que l'arrêté en projet et l'arrêté auquel la date d'entrée en vigueur est liée sont indissociables. En effet, il pourrait se concevoir que l'arrêté en projet entre en vigueur à une date antérieure à celle de l'arrêté qui désigne les agents compétents pour infliger les amendes administratives, étant entendu que les sanctions ne pourront être appliquées qu'à compter de l'entrée en vigueur de ce dernier arrêté.

Si l'auteur du projet souhaite tout de même lier l'entrée en vigueur du projet avec celle de l'arrêté qui désigne les agents chargés d'infliger les amendes administratives, il y a lieu, en tout état de cause, d'identifier plus clairement cet arrêté en faisant référence à l'arrêté pris en exécution de l'article 18bis, § 5, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 22 novembre 1990.

Article 26

Dans la version française, le mot « établies » ne permet pas de déterminer si la disposition transitoire s'applique en fonction de la date du constat de l'infraction ou de la date de la sanction.

Pour lever ce doute et comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, dans la version française, le mot « établies » sera remplacé par le mot « constatées ».

*

³⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 152 à 152.2.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3. In advies 43.745/4 van 19 november 2007 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 december 2007 ‘tot vaststelling van sommige exploitatievoorwaarden van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“Het bedrag van de toeslag wordt krachtens artikel 18 van de ordonnantie van 22 november 1990 betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vastgesteld door de regering, op voorstel van de raad van bestuur van de MIVB.¹

Er moet worden nagegaan of aan dit vormvereiste is voldaan en melding ervan moet worden gemaakt in de aanhef van het ontwerpbesluit.”

Dezelfde opmerking moet *in casu* gemaakt worden, aangezien in de artikelen 11 en 24 van het ontwerp het bedrag van de toeslag bepaald wordt.

4. De “gelijkekansentest” in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is, dateert van 16 januari 2019.²

Er wordt aan herinnerd dat de tijd die verstrijkt tussen het vervullen van vormvoorschriften alvorens een beslissing wordt genomen en de beslissing zelf in beginsel kort moet zijn. Indien zulks niet het geval is, mag een overheid alleen op de vervulde vormvoorschriften steunen als aangetoond is dat de feitelijke en de juridische omstandigheden die in aanmerking genomen moeten worden, niet dermate gewijzigd zijn dat de gevolgde procedure als niet meer ter zake dienend aangemerkt zou moeten worden.³

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Artikel 18 schrijft weliswaar alleen in verband met de prijzen van de plaatsbewijzen uitdrukkelijk voor dat deze worden vastgesteld op voorstel van de MIVB, maar doordat erin gesteld wordt dat de regering “eveneens ... het bedrag ... van de toeslag” bepaalt, dient daaronder te worden verstaan dat het bedrag van de toeslag op dezelfde wijze wordt bepaald als de prijs van de plaatsbewijzen.

² En niet van 18 januari 2019 zoals vermeld in de aanhef.

³ Zie in die zin advies 72.206/4 van 17 oktober 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 9 maart 2023 ‘betreffende de “inventaire centralisé des adresses et des rues” (gecentraliseerde inventaris van adressen en straten)’, *Parl.St.* W.Parl. 2022-23, nr. 1194/1, 14-16 en advies 68.537/2 van 11 januari 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 22 februari 2021 ‘tot wijziging van de artikelen 18, § 2, B., e), en 24, § 1, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’.

Bijgevolg rijst de vraag of er nog van uitgegaan kan worden dat het voorafgaand vormvereiste naar behoren vervuld is. De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen dat de gevoerde adviesprocedure nog ter zake dient, zo niet zal het voorafgaand vormvereiste opnieuw vervuld moeten worden.

3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en die niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Aangezien het ontwerpbesluit eveneens rechtsgrond ontleent aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, moet een nieuw eerste lid ingevoegd worden waarin melding gemaakt wordt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dat bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van toepassing verklaard is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

2. In het eerste lid dienen de nog van kracht zijnde wijzigingen vermeld te worden die aangebracht zijn in de bepalingen die een rechtsgrond opleveren voor het ontwerp.⁴

3. Er moet een nieuw lid ingevoegd worden waarin verwezen wordt naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat gewijzigd wordt bij artikel 24 van het ontwerp.⁵

4. In het zesde lid dient verwezen te worden naar de beslissing van de gegevensbeschermingsautoriteit van 8 september 2023, waarin verwezen wordt naar advies 65/2023 van 24 maart 2023.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvstconsetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27.

⁵ Zie eveneens de opmerking over artikel 24 in verband met de datum en het opschrift van het besluit waarnaar verwezen dient te worden.

5. Het zevende lid, waarin verwezen wordt naar het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, in verband waarmee gevraagd is dat het binnen een termijn van 30 dagen gegeven wordt, moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op advies 75.075/4 van de Raad van State, gegeven op 3 januari 2024, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.⁶

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In de bepaling onder 7° moeten de woorden “zoals gewijzigd” weggelaten worden, aangezien de verwijzing naar de ordonnantie van 22 november 1990, bij gebrek aan aanwijzingen in tegengestelde zin, een dynamische verwijzing is.⁷

2. Opdat de Franse tekst van de bepaling onder 8° overeenstemt met het opschrift van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, moeten de woorden “des prix” vervangen worden door de woorden “les prix”.⁸

3. In de Franse tekst van de bepaling onder 10° schrijve men “le ministre” in plaats van “la le ministre”, aangezien het woord “ministre” gemeenslachtig is.

Dezelfde opmerking geldt voor het vervolg van het dispositief.

4. Doordat in de ontworpen bepaling onder 12° verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’ en naar de wijziging die daarin aangebracht is bij het koninklijk besluit van 13 februari 2007, wordt in de verwijzing naar het koninklijk besluit verankerd, wat tot gevolg heeft dat geen rekening gehouden kan worden met de latere wijzigingen aangebracht in dat koninklijk besluit.⁹

De gemachtigde van de minister heeft bevestigd dat de woorden “zoals gewijzigd” door het koninklijk besluit van 13 februari 2007 betreffende de voortbewegingstoestellen” weggelaten moeten worden.

⁶ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aangepaste aanbeveling 36.1 en aangepaste formule F 3-5-2.

⁷ *Ibidem*, aanbevelingen 74 en 74.1.

⁸ Zie bijvoorbeeld het Franstalig opschrift van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 december 2023 ‘houdende de prijzen voor het vervoer van reizigers op het net van het stads- en streekvervoer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

⁹ Zie in die zin advies 67.764/4 van 15 juli 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 24 september 2020 ‘tot vaststelling van een categorie conjunctureel beschermde afnemers van elektriciteit en gas op korte termijn in het kader van de COVID-19-crisis’.

5. In de Franse tekst van de bepaling onder 13° moeten de woorden “27 avril” vervangen worden door de woorden “27 avril 2016”.

Artikel 2

In paragraaf 2 moet nagegaan worden of de Franse en de Nederlandse tekst wel volledig overeenstemmen. Zo dient in de Franse tekst het werkwoord “verbaliser” gebruikt te worden in plaats van het werkwoord “poursuivre”.

Artikel 3

1.1. Artikel 3 bevat een opsomming van verboden gedragingen die bestraft kunnen worden met de toeslagen en de administratieve geldboetes bepaald in de artikelen 11 tot 13 van het ontwerp. Die verboden gelden in de infrastructuur gedefinieerd in artikel 1, 2°, van het ontwerp en inbreuken erop kunnen geformaliseerd worden binnen een straal van vijftien meter rond die infrastructuur, overeenkomstig artikel 2, § 2, van het ontwerp.

De administratieve geldboetes die in het ontwerp bepaald worden, strekken ter voorkoming en ter bestraffing van bepaalde gedragingen die in de artikelen 11 tot 13 van het ontwerp als “inbreuken” bestempeld worden. De algemene aard van die bepalingen en het zowel preventieve als repressieve doel van de in het vooruitzicht gestelde sanctie volstaan om, met het oog op de toepassing van de waarborgen die uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voortvloeien, de strafrechtelijke aard van die administratieve geldboetes vast te stellen.¹⁰

1.2. Wat de voorzienbaarheid van het ontworpen dispositief betreft, heeft de afdeling Wetgeving in advies 71.734/1/V¹¹ in verband met een daarmee vergelijkbaar dispositief het volgende opgemerkt:

“4. Artikel 6 van het ontwerp bevat een lange reeks verbodsbepalingen. Die bepalingen geven de indruk erg gedetailleerd en precies te zijn, maar bij nader toezien zijn zij vaak in zodanig algemene termen geredigeerd dat vragen kunnen rijzen over de precieze draagwijdte ervan. (...)”

Volgens het algemeen beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling moeten overtredingen die met een administratieve geldboete kunnen worden bestraft, in voldoende precieze bewoordingen worden gesteld.¹²

¹⁰ Zie GwH 5 mei 2022, nr. 61/2022, B.11.4 (in verband met de wet van 27 april 2018 ‘op de politie van de spoorwegen’).

¹¹ Zie advies 71.734/1/V van 27 juli 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 2022 ‘tot bepaling van de reisvoorwaarden en de regels voor de handhaving ervan door de VVM - De Lijn’.

¹² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Zie o.m., GwH, 27 februari 2020, nr. 112/2020, overw. B.10; GwH, 17 december 2020, nr. 167/2020, overw. B.5.6. Zie ook, in verband met misdrijven omschreven in de strafwet, o.m., GwH, 18 november 2021, nr. 158/2021, overw. B.24.2; GwH, 9 december 2021, nr. 177/2021, overw. B.73.1.

De vraag rijst of de bepalingen van artikel 6 van het ontwerp niet meer precies moeten worden omschreven, zodat de rechtzoekende in alle gevallen kan weten welke handeling aanleiding kan geven tot het opleggen van een administratieve geldboete. In elk geval zal bij de toepassing van de ontworpen bepalingen erover gewaakt moeten worden dat die toepassing op een redelijke manier gebeurt, rekening houdend met het feit dat strafbepalingen beperkend geïnterpreteerd moeten worden.”

1.3. *In casu* kan dezelfde opmerking gemaakt worden. Hoewel de in artikel 3 bepaalde verboden op het eerste gezicht erg gedetailleerd en precies lijken, blijken ze bij nader toezien gesteld te zijn in dermate algemene bewoordingen dat vragen kunnen rijzen over de precieze draagwijdte ervan.

Verscheidene voorbeelden kunnen die vaststelling illustreren:

– De bepaling onder 18° houdt het verbod in om “in het bezit te zijn (...) van (...) pakketten, rugzakken of bagage (waaronder voortbewegingstoestellen) die, wegens hun omvang, aard of reuk, anderen kunnen: (...) b) bevuilen, hinderen of ongemak berokkenen”. Zo ook houdt de bepaling onder 22° het verbod in om “dieren mee te brengen die door hun grootte of gedrag [personen] kunnen: (...) b) bevuilen [of] hinderen of ongemak [kunnen] berokkenen aan personen (...)”. Zoals die bepalingen gesteld zijn, worden daarbij straffen gesteld op gedragingen uit het dagelijks leven op basis van de eenvoudige mogelijkheid van hinder of ongemak voor andere personen en niet van een echte verstoring van de openbare orde of van de veiligheid van personen. Bovendien worden bij die bepalingen gedragingen verboden op basis van criteria (omvang, aard, reuk) op grond waarvan de reizigers niet op voldoende voorzienbare wijze kunnen uitmaken welke gedragingen bestraft kunnen worden.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6 van het ontwerp, dat de verplichting inhoudt om de zitplaatsen af te staan aan onder meer “ouderlingen”, terwijl de niet-naleving van die verplichting bestraft wordt met de administratieve geldboete bepaald in artikel 12 van het ontwerp.

– Bij de bepaling onder 19° worden negen gedragingen verboden waardoor “de orde” verstoord of “de aanwezigen” gehinderd of gestoord worden.¹³ Zoals al uiteengezet is, wordt in de bepalingen onder 18° en 22° van hetzelfde artikel al gewag gemaakt van het mogelijke “hinderen of ongemak berokkenen”.

Zoals die bepalingen gesteld zijn, zou daarbij een gedraging bestraft kunnen worden louter op basis van het subjectief aanvoelen van anderen (andere reizigers of controlepersoneel), waardoor de elementen die een inbreuk opleveren, zouden afhangen van een louter subjectief en, bijgevolg, intrinsiek variabel en conjunctureel element.

¹³ Zo is in die bepaling sprake van: “het nuttigen van voedsel of dranken” (h), het zich in “klaarblijkelijke staat van onzindelijkheid” bevinden (b), het hinderen van aanwezigen bij het op- of afstappen (f), het vertonen van gedrag “waardoor meer dan één zitplaats wordt ingenomen of een zitplaats wordt versperd” (i), enzovoort.

Voor zover de steller van het ontwerp die gedragingen strafbaar wil stellen, dient hij de strafbaar gestelde gedraging nauwkeuriger te bepalen door ze te beperken tot de gevallen waarin ze kan leiden tot een reële verstoring van de openbare orde of van de veiligheid van personen.

– De begrippen “semi-permanent ” en “promenades” in de bepaling onder 19°, g), dienen gedefinieerd te worden.

Overeenkomstig het beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling moeten de gedragingen die met een administratieve geldboete bestraft worden, nauwkeurig genoeg omschreven worden.

In het licht van dat vereiste en van de hierboven uiteengezette moeilijkheden moet artikel 3 van het ontwerp dan ook nauwkeuriger gesteld worden zodat de reizigers in elk afzonderlijk geval kunnen uitmaken welke gedraging aanleiding kan geven tot het opleggen van een administratieve sanctie. Die vaststelling geldt des te meer daar de verboden gedragingen bestraft worden met administratieve geldboetes waarvan de bedragen in feite forfaitair blijken, waardoor bovendien problemen rijzen in het licht van het beginsel van de proportionaliteit van de straffen, welk beginsel, indien het nageleefd zou worden, het mogelijk zou maken rekening te houden met alle relevante elementen van de zaak. Dat is *in casu* evenwel niet het geval. In dat verband wordt verwezen naar de opmerking die infra gemaakt wordt bij de artikelen 12 en 13.

Ten slotte draagt de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling eveneens bij tot een non-discriminatoire toepassing van een regeling van strafrechtelijke aard. Hoe dan ook zal het dispositief van het ontwerp, zelfs indien het nauwkeuriger gesteld wordt in het licht van de opmerkingen hierboven met betrekking tot de moeilijk te bepalen aard van bepaalde inbreuken waarvan daarin sprake is, op redelijke wijze toegepast moeten worden, rekening houdend met het feit dat strafbepalingen strikt geïnterpreteerd moeten worden.

2.1. De bepaling onder 10° houdt het verbod in om “te bedelen, te leuren of zonder toelating van de Maatschappij elke andere activiteit om geld te verkrijgen te ontplooien”.

Het bedelen wordt zodoende op algemene wijze verboden in de infrastructuur gedefinieerd in artikel 1, 2°, van het ontwerp en kan geverbaliseerd worden binnen een straal van vijftien meter rond die infrastructuur, overeenkomstig artikel 2, § 2, van het ontwerp. De niet-naleving van dat verbod vormt een inbreuk die bestraft wordt met de administratieve sancties bepaald in artikel 12 van het ontwerp.

2.2. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in arrest *Lacatus v. Zwitserland* van 19 januari 2021¹⁴ geoordeeld dat het bedelen binnen het toepassingsgebied van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens valt door te stellen dat “le droit de s’adresser à autrui pour obtenir de l’aide relève de l’essence même des droits protégés par l’article 8 de la Convention” (§ 59). In die zaak heeft het EHRM geoordeeld dat “en interdisant la mendicité de manière générale et en infligeant à la requérante une amende, assortie d’une peine d’emprisonnement pour non-exécution de la peine prononcée, les autorités suisses l’ont empêchée de prendre contact avec d’autres personnes afin d’obtenir une aide qui constitue, pour elle, l’une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires” (§ 58). Aangezien het verbod op bedelen een inmenging vormt in het recht dat verankerd is in artikel 8 van het EVRM, kan die inmenging alleen gerechtvaardigd worden indien de vereisten van lid 2 van artikel 8 vervuld zijn (§ 93).

Het EHRM sluit weliswaar niet uit dat “certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, puissent déranger les passants, les résidents et les propriétaires des commerces”, en beschouwt “également comme valable l’argument tiré de la lutte contre le phénomène de l’exploitation des personnes, en particulier des enfants”, welke strijd bijgevolg valt onder de legitieme doeleinden in de zin van lid 2 van artikel 8, namelijk de bescherming van de openbare orde en van de rechten van anderen (§ 97). In verband met de beschermde belangen acht het EHRM het evenwel relevant te wijzen op “l’avis de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur l’extrême pauvreté et les droits de l’homme (paragraphe 46 ci-dessus), selon lequel la motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d’attirer des investissements n’est pas légitime au regard des droits de l’homme, contrairement à ce que semble alléguer le Gouvernement (paragraphe 79 ci-dessus)” (§ 113). In het arrest *Lacatus* heeft het EHRM geconcludeerd dat artikel 8 van het Verdrag geschonden was, rekening houdend met het feit dat in die zaak “la loi applicable ne permet pas une véritable mise en balance des intérêts en jeu et sanctionne la mendicité de manière générale, indépendamment de l’auteur de l’activité poursuivie et de sa vulnérabilité éventuelle, de la nature de la mendicité ou de sa forme agressive ou inoffensive, du lieu où elle est pratiquée ou de l’appartenance ou non de l’accusé à un réseau criminel” (§ 102): “Dans le cas d’espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante,

¹⁴ In dat arrest herinnert het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in verband met de betwistingen van de wetten op het bedelen in de lidstaten, aan het volgende:

“28. En Belgique, le Conseil d’État a souligné l’importance du principe de proportionnalité dans plusieurs de ses arrêts concernant des règlements administratifs sur la mendicité. Dans une affaire portant sur une interdiction générale et permanente (appliquée à toute la ville) de la mendicité, il a considéré que l’interdiction en question était disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis (Conseil d’État, 8 octobre 1997, *asbl Ligue des droits de l’homme*, n° 68.735).

Dans une affaire de 2015, le Conseil d’État belge a examiné, au regard du droit à la dignité humaine, l’interdiction de la mendicité dans la ville de Namur (Conseil d’État, 6 janvier 2015, *Pietquin et autres*, n° 229.729). Il a observé que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine impliquait de disposer de moyens de subsistance. Il a toutefois souligné que cela ne signifiait pas qu’il existe un droit absolu à la mendicité. Il a, en outre, précisé que la mendicité en soi ne pouvait être considérée comme un trouble à l’ordre public mais qu’elle pouvait être interdite à certains moments, dans certains lieux et selon certaines modalités. Dans cette affaire, il a examiné plus en détail les arguments par lesquels les requérants invoquaient des droits et libertés protégés par la Convention et rejeté les griefs fondés sur les articles 8 et 10 pour les motifs qui suivent :

« Considérant que le moyen est irrecevable en ce qu’il est pris de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée, les requérants n’exposant pas en quoi le règlement en cause y porterait atteinte ; que, pour le surplus, même en admettant que la mendicité puisse constituer un mode d’exercice de la liberté d’opinion, il résulte de l’examen du deuxième moyen que l’acte attaqué a pu, dans les limites qui y sont indiquées, porter à cette liberté une atteinte légale en son principe ; que le moyen n’est pas sérieux (...). »

qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce" (§ 115).

2.3. Uit het arrest *Lacatus v. Zwitserland* volgt dat hoewel bedelen een recht kan zijn dat verband houdt met de menselijke waardigheid van een persoon die geen andere keuzes heeft dan te bedelen om in zijn basisbehoeften te voorzien, een verbod op bedelen aanvaard kan worden voor zover het proportioneel is in het licht van de nagestreefde legitieme doeleinden, zoals de bescherming van de openbare orde en van de rechten van anderen.

De algemene aard van het verbod op bedelen dat bij de voorliggende bepaling ingesteld wordt, is onverenigbaar met de in dat arrest gehuldigde beginselen. De bepaling onder 10° moet aldus herzien worden dat daarbij het proportionaliteitsbeginsel nageleefd wordt rekening houdend met de doeleinden die bij dat verbod nagestreefd worden.¹⁵

3. In de nota aan de Regering, die zich in het dossier bevindt dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, wordt over artikel 3, 19°, a), d) en e), van het ontwerp het volgende gezegd:

"Artikel 3, 19°, a) voorziet al in een verbod om zich in een klaarblijkelijke staat van intoxicatie te bevinden. Gelet op de huidige problemen van middelenmisbruik waar de MIVB momenteel mee geconfronteerd wordt, wordt er voorgesteld om dit artikel uit te breiden met het gebruik van alcohol of drugs. Dit dus wetende dat dit gebruik enkel verboden is voor zover het de orde verstoort of de aanwezigen hindert.

(...)

In artikel 3, 19°, d) van het besluit, dat voorziet in het verbieden van beledigende, onzedelijke of bedreigende uitlatingen of handelingen, lijkt het passend om de term onzedelijke te schrappen. In de Franse versie wordt offensants vervangen door insultants.

Artikel 3, 19°, e) van het besluit, betreffende het gebruik maken van voortbewegingstoestellen (met uitzondering van voortbewegingstoestellen gebruikt door personen met beperkte mobiliteit), wordt uitgebreid met het transport van voortbewegingstoestellen in strijd met het Vervoersreglement van de Maatschappij. De vervoersregels zijn hier te vinden Vervoersregels (stib-mivb.be) en bevatten specifieke bepalingen, zoals een verbod om gedeelde scooters mee te nemen op infrastructuur, of een verbod om niet-opvouwbare fietsen mee te nemen op oude trams of bussen."

Op een verzoek om uitleg over de discordanties tussen het ontworpen dispositief en de nota aan de Regering, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat deze zouden worden weggenomen bij een volgende lezing binnen de regering. Daarvan wordt akte genomen. Punt 19°, a), d) en e), moet dienovereenkomstig worden herzien.

¹⁵ Zie bij voorbeeld artikel 10 van de wet van 27 april 2018 'op de politie van de spoorwegen' dat als volgt luidt: "Het is verboden te bedelen in de spoorvoertuigen en overlast te bezorgen in de stations door er op een opdringerige of agressieve wijze te bedelen."

4. Punt 23° bepaalt het volgende:

“Het is verboden: (...)

23° zich te gedragen op een wijze die de gezondheid van het publiek, de reizigers en het personeel van de Maatschappij in gevaar kan brengen tijdens een periode van gezondheidscrisis door:

a) Het niet dragen van een mondmasker dat de mond en de neus bedekt of elk ander alternatief in stof;

b) Het bezetten van zetels die met een verbodsteken zijn gemarkeerd;

c) Het in gevaar brengen van andere personen door opzettelijke handelingen of acties die een besmettingsrisico veroorzaken;

d) Voorwerpen te gooien of achter te laten, die een risico vormen voor de gezondheid;

e) Te spuwen;

f) Personen te verhinderen de maatregelen vermeld in punten a) en b) na te leven.”

Artikel 25, tweede lid, van het ontwerp luidt overigens als volgt:

“De toepassing van artikel 3, 23° hangt af van de beoordeling van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie van Brussel-hoofdstad betreffende de toestand van de epidemie van het coronavirus COVID-19 [die] in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt vastgesteld, bedoeld in artikel 13/2 van de ordonnantie van 19 juli 2007 betreffende het gezondheidspreventiebeleid.”

Zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, vloeit uit samenhang van die twee bepalingen voort dat het verbod, bedoeld in artikel 3, 23°, van het ontwerp, enkel van toepassing zal zijn in het kader van een gezondheidscrisis die door het COVID-19-virus is veroorzaakt.

Men kan zich echter afvragen of het relevant is vandaag in een regeling te voorzien die in de toekomst van toepassing zou zijn in het specifieke geval van een gezondheidscrisis die door het COVID-19-virus is veroorzaakt.¹⁶ De steller van het ontwerp wordt verzocht na te gaan of dat inderdaad zijn bedoeling is.

Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat, ook al is de steller van het ontwerp overeenkomstig de machtiging waarin artikel 2 van de ordonnantie van 22 november 1990 voorziet bevoegd om “de gebruiksvoorwaarden waaraan de gebruikers van deze openbare dienst en het publiek in het algemeen in zijn verhoudingen met deze openbare dienst onderworpen zijn”, vast te stellen in de vorm van gedragsregels ter bescherming van zowel de gebruikers als het personeel van de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (hierna: “de MIVB”) in tijden van gezondheidscrisis,¹⁷ de artikelen 3, 23°, en 25, tweede lid, van het ontwerp niet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en toegankelijkheid waaraan een verbod dat op straffe van

¹⁶ Dat is volgens de website van de WGO het laatst ontdekte coronavirus. De eerste gevallen daarvan zijn op 31 december 2019 gesignaleerd in Wuhan, China.

¹⁷ Zie in die zin advies 68.305/4 van 24 november 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 december 2020 ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 december 2007 houdende de vaststelling van sommige exploitatievoorwaarden van het openbaar vervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

administratieve sancties wordt opgelegd, dient te voldoen. In het voorliggende besluit wordt namelijk bepaald dat de toepassing van het verbod bedoeld in artikel 3, 23°, van het ontwerp “[afhangt] van de beoordeling van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie van Brussel-hoofdstad betreffende de toestand van de epidemie van het coronavirus COVID-19 in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (...), bedoeld in artikel 13/2 van de ordonnantie van 19 juli 2007 betreffende het gezondheidspreventiebeleid”, zodat de adressaten van het besluit niet met zekerheid kunnen weten gedurende welke periode dat verbod van toepassing is.

In het geval dat de steller van het ontwerp de ontworpen regeling niettemin wenst te handhaven, zou hij die bijgevolg ook op dat punt moeten herzien, zodat ze naar een bekendgemaakte norm verwijst waarin de periode van “gezondheidscrisis” tijdens welke artikel 3, 23°, van het ontwerp van toepassing zou zijn, wordt afgebakend.

Daar de verbodsregeling van artikel 3, 23°, van het ontwerp voorts slechts tijdelijk van toepassing zou zijn, wordt aanbevolen die regeling onder te brengen in een nieuw lid van artikel 3, waarin duidelijk wordt vermeld in welk geval die verboden van toepassing zijn, en dientengevolge artikel 3, 23°, en artikel 25, tweede lid, van het ontwerp weg te laten.

Artikel 9

1. Men dient te vermijden dat in een lagere regeling bepalingen van een hogere regeling worden overgenomen. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig, aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift, en bestaat inzonderheid het gevaar dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de steller van de hogere regel het recht heeft dat voorschrift te wijzigen.

Aangezien het eerste lid de inhoud van artikel 18*bis*, §§ 3 en 4, van de ordonnantie van 22 november 1990 gedeeltelijk overneemt, moet het worden weggelaten.

2. Het dispositief moet worden aangevuld met de regels voor teruggave van het betreffende vervoersbewijs aan de gebruiker, ingeval het vermoeden waarvan in het tweede lid sprake is, wordt weerlegd.

Artikelen 12 en 13

1. In advies 71.734/1/V heeft de afdeling Wetgeving over de proportionaliteit van sancties het volgende opgemerkt:

“In artikel 9, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van het ontwerp, wordt voor de overtredingen van de artikelen 6, 7 en 8 van het ontwerp in twee vaste administratieve geldboetes voorzien.¹⁸

¹⁸ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Ook in geval van herhaling worden vaste tarieven gehanteerd (artikelen 9, § 1, derde lid). Vaste tarieven gelden ook voor overtredingen begaan door minderjarigen (artikel 9, §§ 3, 4 en 5).

Gevraagd naar een verantwoording daarvoor, en erop gewezen dat een dergelijke aanpak op gespannen voet staat met het evenredigheidsbeginsel, heeft de gemachtigde verklaard:

‘Er wordt reeds rekening gehouden met de ernst van de inbreuken door middel van de omschrijving van de feiten die aanleiding geven tot een sanctie. Zo wordt bijvoorbeeld het niet hebben van een geldig vervoerbewijs (artikel 7, § 1) minder streng bestraft dan het gebruik van een vervalst vervoerbewijs (art. 8, 1°). Verder is er een onderscheid tussen bepalingen die een gevaar kunnen vormen voor de overtreder zelf of derden of de dienstverlening verstoren enerzijds en overtredingen die eerder hinderlijk zijn anderzijds. De eerste categorie wordt strenger bestraft dan de tweede categorie.

Onverminderd het feit dat de sancties reeds gedifferentieerd zijn naargelang de ernst van de feiten zal met de intentie van de overtreder, de ernst van de feiten en de omstandigheden wel degelijk rekening worden gehouden. Zo zal bijvoorbeeld het achterlaten van een tas met nuttige en/of waardevolle spullen of een krant eerder beschouwd worden als een vergetelheid. Het achterlaten van al dan niet rottende etensresten zal dan wel weer worden beschouwd als een overtreding. De mogelijkheid of plicht om die afweging te maken staat niet vermeld in het besluit maar vloeit zoals u terecht aangeeft voort uit het algemene evenredigheidsbeginsel en eventuele andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de huidige sanctioneringspraktijk wordt trouwens rekening gehouden met het verweer van de vermeende overtreder, de bezetting van het voertuig (om de moeilijkheid om te ontwaarden in te schatten), of men een regelmatige gebruiker is, of er problemen waren met het telefoonnetwerk (voor sms-tickets), ... om al dan niet over te gaan tot van het dossier.’

Het gegeven dat een differentiatie wordt gehanteerd naargelang de zwaarwichtigheid van de overtredingen neemt niet weg dat ervoor wordt geopteerd om per categorie van overtredingen in één vaste administratieve geldboete te voorzien.

De Raad van State begrijpt dat het, omwille van de aard van de in het ontwerp bedoelde inbreuken en de context waarin ze worden vastgesteld (onder meer tijdens een busrit), wenselijk kan zijn om een eenvoudig tarief te hanteren. In een dergelijk systeem bestaat echter het risico dat in bepaalde individuele gevallen een boete opgelegd wordt die kennelijk niet in een evenredigheidsverband staat tot de ernst van de vastgestelde overtreding. In dit verband dient trouwens te worden vastgesteld dat bepaalde overtredingen die worden opgesomd in de artikelen 6 en 8 van het ontwerp vrij vaag en algemeen zijn omschreven, zodat daaronder een waaier aan handelingen of verzuimen kunnen worden begrepen, die grondig van elkaar kunnen verschillen naargelang de ernst van de concrete inbreuk, de intentie en de concrete feitelijke omstandigheden. Ook bij een overtreding van artikel 7, § 1, van het ontwerp kunnen de intentie en de concrete feitelijke omstandigheden een rol spelen.

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat, afgezien van de evenredigheid die in zekere mate in acht genomen is door de Vlaamse Regering bij het indelen van de inbreuken in categorieën, de evenredigheid in een individueel geval in acht genomen kan worden op het ogenblik van de beoordeling van de verweermiddelen van de betrokkene door het sanctionerend personeelslid. De Raad van State betwijfelt echter of de ontworpen regeling voor die fase van de procedure in een werkelijke mogelijkheid voorziet om sancties toe te passen die in evenredigheid staan tot de ernst van de feiten. Het sanctionerend personeelslid beschikt immers slechts over twee mogelijkheden: hetzij zijn voorstel van beslissing handhaven (d.w.z. met bevestiging van het bedrag van de boete volgens het in het ontwerp bepaalde tarief), hetzij afzien van het opleggen van een boete (zie de artikelen 44*octies*, § 2, en 44*novies*, eerste lid, 6°, van het decreet van 31 juli 1990).

Om het risico op onevenredige sancties te beperken, zou het ontwerp op twee manieren aangepast kunnen worden. In de eerste plaats zou het eenvormig tarief vervangen kunnen worden door een tarief waarbij per overtreding in een bepaalde, voldoende ruime straftoemetingsmarge wordt voorzien, bijvoorbeeld door enkel een maximumbedrag te bepalen. In een dergelijk systeem is reeds bij het formuleren van een voorstel van een administratieve geldboete (artikelen 44*septies*, tweede lid, en 44*novies*, eerste lid, 1°, van het decreet van 31 juli 1990) een volwaardige proportionaliteitsafweging mogelijk. Een andere, minder verregaande mogelijkheid zou erin bestaan om het sanctionerend personeelslid de mogelijkheid te bieden om, in geval van verweer tegen een voorstel van beslissing, het voorgestelde bedrag van de boete te verminderen.¹⁹ In dit laatste systeem moet er dan wel over gewaakt worden dat de mogelijkheid om verweer te voeren laagdrempelig is.”²⁰

Op de vraag of het ontworpen besluit het evenredigheidsbeginsel in acht neemt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Oui cela ressort clairement du texte. Les amendes varient selon qu’il s’agisse d’une personne majeure ou pas ou que première infraction ou 2ème ou 3ème. L’échelle est bien présente.”

Niettemin moet hier dezelfde opmerking als in advies 71.734/1/V worden gemaakt, aangezien de artikelen 12 en 13 van het ontwerp vaste bedragen vaststellen voor de administratieve geldboetes, weliswaar met een onderscheid tussen meerderjarige en minderjarige personen en met inaanmerkingneming van recidive, maar zonder de mogelijkheid het evenredigheidsbeginsel in individuele gevallen toe te passen. Die individuele gevallen kunnen betrekking hebben op complexe feiten,²¹ waarmee de overheid rekening moet kunnen houden wanneer ze een beslissing

¹⁹ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Het huidige artikel 86, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’ bepaalt: “De manager Financiële Administratie beslist over de gemotiveerde verzoeken tot vermindering of kwijtschelding van de boetes. (...)” Deze bepaling wordt opgeheven bij artikel 12, 8°, van het ontworpen besluit. Een gelijkaardige bepaling is ook opgenomen in artikel 66*bis*, § 3, van het decreet van 20 april 2001 ‘betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’: “De Vlaamse Regering of haar afgevaardigde spreekt zich uit over de verzoeken tot vermindering of kwijtschelding van deze boetes overeenkomstig de door haar vastgestelde procedure”.

²⁰ Advies 71.734/1/V van 27 juli 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 2022 ‘tot bepaling van de reisvoorwaarden en de regels voor de handhaving ervan door de VVM - De Lijn’.

²¹ Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 61/2022 van 5 mei 2022 het volgende geoordeeld:

“B.29. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de aard van de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kan aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is, met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter, of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf.

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat en de maatregelen tot verzachting ervan betreft, niet zou beperken tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.30. De reiziger begaat een overtreding van artikel 15, 1°, van de wet van 27 april 2018 wanneer hij zich aan boord bevindt van een spoorvoertuig zonder in het bezit te zijn van een geldig vervoerbewijs, wanneer hij het tarief aan boord

aangaande de sanctie neemt.²² Die vaststelling geldt des te meer daar, zoals in de opmerkingen onder artikel 3 is gesteld, de overtredingen die bestraft worden met de in de artikelen 12 en 13 van het ontwerp bepaalde administratieve geldboetes, worden omschreven met verwijzing naar criteria die ten aanzien van de beginselen inzake voorzienbaarheid van de strafbaarstelling vragen doen rijzen.

Ook moet worden opgemerkt dat de ordonnantie van 22 november 1990, die het ontwerp rechtsgrond biedt, bepaalt dat het schrijven waarmee de overtreder in kennis wordt gesteld van de beslissing om hem een administratieve sanctie op te leggen, onder meer “het minimum- en maximumbedrag van de op te leggen administratieve sanctie” vermeldt (artikel 18*bis*, § 8, vijfde lid, 5°, van de ordonnantie van 22 november 1990), en dat de overheid de administratieve geldboete vaststelt met “naleving van het principe van proportionaliteit” (artikel 18*bis*, § 9, vijfde lid, van de ordonnantie van 22 november 1990). Wat meer bepaald minderjarigen betreft, schrijft dezelfde ordonnantie bovendien voor dat de opgelegde administratieve geldboete ook rekening houdt “met de bijzondere situatie van de minderjarige, onder meer op het vlak van persoonlijkheid en maturiteitsgraad” (artikel 18*bis*, § 9, zesde lid, van de ordonnantie van 22 november 1990).

In zoverre de steller van het ontwerp vaste bedragen vaststelt voor elke overtreding, geeft hij geen uitvoering aan die bepalingen.

De artikelen 12 en 13 moeten bijgevolg worden herzien.

van het voertuig niet betaalt en wanneer hij zijn situatie vervolgens niet regulariseert door de forfaitaire vergoedingen te betalen waarin volgens de vervoersvoorwaarden van de spoorwegonderneming is voorzien. De wetgever vermocht redelijkerwijs te oordelen dat er bij dergelijke weinig complexe feiten geen reden was om de bestraffende beambte toe te laten om te oordelen over de ernst van die overtreding en over het bedrag van de daarmee overeenstemmende administratieve geldboete. Hij vermocht eveneens te oordelen dat het niet noodzakelijk was de bestraffende beambte ertoe te machtigen de geldboete gepaard te doen gaan met uitstel.

Bijgevolg vermocht hij, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, te beslissen om aan de politierechtbank geen bevoegdheden toe te wijzen waarover de bestraffende beambte niet beschikt”.

Het Hof heeft in dat arrest weliswaar aanvaard dat forfaitaire bedragen gelden voor de reiziger die geen geldig vervoersbewijs bezit, maar dan met name omdat het naar zijn oordeel in dat geval om “weinig complexe feiten” gaat. De lering van dat arrest kan dus niet worden geëxtrapoleerd naar alle verboden waarin artikel 3 voorziet, noch naar de verplichtingen bedoeld in de artikelen 4, 5, 6 en 8, waarvan de niet-nakoming bestraft wordt met de administratieve geldboetes vastgesteld in de artikelen 12 en 13 van het ontwerp, welke geldboetes zich onbeperkt kunnen opstapelen. In zo’n geval kan de forfaitaire en gecumuleerde toepassing van de vaste bedragen waarin de voornoemde bepalingen voorzien, onevenredig blijken omdat er geen mogelijkheid wordt gelaten om tussen een maximum- en een minimumstraf te kiezen.

²² Zie in verband met de evenredigheid van administratieve geldboetes GwH 24 november 2022, nr. 156/2022, B.17.2: “Het beginsel van de evenredigheid van de administratieve sancties impliceert evenwel dat de door de rechter of door de administratieve overheid uitgesproken sanctie in een redelijke verhouding moet staan tot het gedrag dat ermee wordt bestraft, rekening houdend met de elementen van de zaak. Dat beginsel zou door de wetgever kunnen worden geschonden indien hij aan de beoordelingsbevoegdheid van de rechter of van de administratieve overheid al te enge grenzen zou stellen die het hun niet mogelijk maken rekening te houden met de relevante elementen van de zaak, of indien hij een enkele sanctie zou opleggen die kennelijk onevenredig is ten opzichte van de ernst van het gedrag dat hij wilde bestraffen”. Zie ook advies 74.477/4 van 9 oktober 2023 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘modifiant les articles 36*ter* et 36*quater* du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et modifiant l’article 22 du décret du 16 juillet 2015 instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l’utilisation des routes’, *Parl.St.* W.Parl. 2023-24, nr. 1511/1, 13-15.

2. In advies 71.734/1/V is over de samenloop van overtredingen ook het volgende opgemerkt:

“De Raad van State stelt vast dat het ontwerp geen bepaling bevat voor het geval van samenloop van inbreuken (meerdadse samenloop van inbreuken, eendaadse samenloop van inbreuken of samenloop door eenheid van opzet).

Het lijkt aangewezen te bepalen dat in dat geval slechts één administratieve geldboete kan worden opgelegd, of minstens dat er een maximumbedrag is als geldboetes gecumuleerd kunnen worden²³.”

In casu geldt dezelfde opmerking, in zoverre de kwestie van de samenloop van overtredingen, een element dat bijdraagt aan de evenredigheid van het voorliggende dispositief, in het voorliggende besluit niet wordt geregeld.

Artikel 14

Paragraaf 1, vierde zin, luidt als volgt:

“Het aanvangsindexcijfer is het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand die voorafgaat aan de maand tijdens welke de ordonnantie van 19 april 2007 houdende diverse bepalingen inzake openbare dienst van openbaar stadsvervoer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in werking trad.”

Artikel 23 van de ordonnantie van 19 april 2007, waarbij bepaald wordt wanneer die ordonnantie in werking treedt, luidt evenwel als volgt:

“Deze ordonnantie wordt van kracht op 31 maart 2007, met uitzondering van de artikelen 20 en 21 die van kracht worden de tiende dag na publicatie van deze ordonnantie in het Belgisch Staatsblad.”

Aangezien die ordonnantie op 2 mei 2007 bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad*, moet paragraaf 1 aldus herzien worden dat daarin bepaald wordt of het aanvangsindexcijfer dat is van februari 2007 dan wel dat van april 2007.

Artikel 15

Hoewel de organisatie van de verwerking van persoonsgegevens in artikel 18bis van de ordonnantie van 22 november 1990 niet uitdrukkelijk in het vooruitzicht gesteld wordt, lijkt het redelijkerwijs aannemelijk dat de ordonnantiegever, door te bepalen dat de regering gemachtigd wordt om bepaalde gedragingen als administratieve overtredingen aan te merken, een verwerking van persoonsgegevens toegestaan heeft met het oog op het vaststellen van die overtredingen en het bestraffen van die gedragingen.²⁴

²³ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: De stellers van het ontwerp kunnen inspiratie putten [uit], bijvoorbeeld, de artikelen 112 en 113 van het Sociaal Strafwetboek van 6 juni 2010 of artikel 7, tweede lid, van de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’.

²⁴ Zie in die zin advies 74.618/2 van 31 oktober 2023 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 11 december 2023 ‘tot vervanging van artikel 32 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van

Dat neemt niet weg dat het recht op eerbiediging van het privéleven vereist dat in het ontwerp de essentiële elementen van die verwerkingen van persoonsgegevens vermeld worden, namelijk de volgende elementen:

“1°) de categorieën van verwerkte gegevens; 2°) de categorieën van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”²⁵

Bijgevolg moet artikel 15 aldus herzien worden dat daarin het woord “minstens” geschrapt wordt en een exhaustieve opsomming gegeven wordt van de categorieën van verwerkte persoonsgegevens.

Artikel 16

1. Het eerste lid luidt als volgt:

“[De] vaststellingen worden door de Maatschappij omgezet in een gestandaardiseerd proces-verbaal en ondertekend door het lid van het controlepersoneel dat de vaststellingen deed.”

In advies 71.734/1/V heeft de afdeling Wetgeving, met betrekking tot een vergelijkbare bepaling, het volgende opgemerkt:

“Artikel 10, tweede lid, bepaalt dat ‘de vaststellingen’ door de VVM De Lijn worden ‘omgezet’ in een gestandaardiseerd proces-verbaal.

Die bepaling is verwarrend. Zoals de bepaling is geredigeerd, zouden de vaststellingen vervat in het proces-verbaal (zie artikel 10, eerste lid) omgezet worden in een gestandaardiseerd proces-verbaal. Dit zou erop neerkomen dat er voor elke vaststelling twee processen-verbaal zijn.

Allicht is het de bedoeling dat de ‘vaststellingen’ gedaan door de lijncontroleur worden opgenomen in een gestandaardiseerd proces-verbaal, en dat er m.a.w. slechts één proces-verbaal is. Artikel 10 zou in die zin gepreciseerd kunnen worden. Daartoe zou in het eerste lid bijvoorbeeld bepaald kunnen worden wat ‘de vaststellingen’ zijn die de lijncontroleur moet doen, met het oog op de opname ervan in het proces-verbaal bedoeld in artikel 44*quinquies*, § 1, van het decreet van 30 juli 1990, en zou in het tweede lid bepaald kunnen worden dat het proces-verbaal bestaat in een gestandaardiseerde vorm, dat de voornoemde vaststellingen door de VVM De Lijn in een dergelijk proces-verbaal worden ‘verwerkt’, en dat dit proces-verbaal dan door de lijncontroleur wordt ondertekend.”

een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten’ en advies 74.414/4 van 2 oktober 2023 over een ontwerp van besluit van de Franse Gemeenschapsregering “relatif à l’agrément et au subventionnement de services spécifiques d’accompagnement à la parentalité”.

²⁵ Zie advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft 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 alsook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1. en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 16, eerste lid, van het ontwerp.

2. In het tweede lid staan de woorden: “tenzij in de gevallen waarin de Maatschappij beslist van de in de vaststelling aangeduide persoon een schadevergoeding te eisen”.

Naar aanleiding van een vraag in verband met de strekking van dat zinsdeel heeft de gemachtigde van de minister het volgende aangegeven:

“Cet article est repris de l'article 16 actuel de l'arrêté du 13 décembre 2007. Il semble opportun de supprimer les mots en question.”

Van die bedoeling wordt akte genomen. Het tweede lid moet dienovereenkomstig herzien worden.

3. Opdat de terminologie in de Franse tekst van het vierde lid overeenstemt met die van artikel 18*bis* van de ordonnantie van 22 november 1990, moeten de woorden “correspondance électronique certifiée” vervangen worden door de woorden “courrier électronique certifié”.

Artikel 17

1. De steller van het ontwerp moet er zich van vergewissen dat de paragrafen 2 en 3, waarin voorzien wordt in informatie-uitwisselingen tussen de autoriteit en de MIVB, relevant zijn, aangezien met toepassing van artikel 18*bis*, § 5, eerste lid, van de ordonnantie van 22 november 1990 de autoriteit een lid is van de MIVB.

2. Bovendien luidt paragraaf 2, tweede lid, als volgt:

“Ingeval een vertegenwoordiging van de autoriteit voor de politierechtbank of de jeugdrechtbank nodig is, wordt hierin voorzien door een advocaat of een ambtenaar die hiervoor over een schriftelijke machtiging van de Minister moet beschikken.”

Die bepaling gaat moeilijk samen met artikel 18*bis*, § 12, van de ordonnantie van 22 november 1990, die als volgt luidt:

“Wanneer een beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van de autoriteit kan deze laatste of zijn afgevaardigde de Maatschappij vertegenwoordigen in het kader van de procedure voor de politierechtbank of de jeugdrechtbank.”

Paragraaf 2, tweede lid, moet dienovereenkomstig herzien worden.

3. In paragraaf 3, eerste lid, dient bepaald te worden dat het gaat om de niet betaalde geldboetes die uitvoerbaar geworden zijn met toepassing van artikel 18*bis*, § 10, van de ordonnantie van 22 november 1990.

Artikel 18

1.1. Het eerste lid luidt als volgt:

“De Minister bevoegd voor Mobiliteit kan, in samenspraak met de Maatschappij, de nadere bepalingen vastleggen met betrekking tot de verwerking van de administratieve boetes, in het bijzonder omtrent de uitwisseling van gegevens, de betekening van beslissingen en de inning van de bedragen vaststellen.”

1.2. De woorden “in samenspraak met de Maatschappij” geven aanleiding tot verwarring in verband met de rol die de Maatschappij zal spelen bij het opstellen van de reglementering. Hoe dan ook dient opgemerkt te worden dat, enerzijds, het ondenkbaar is dat de reglementaire bevoegdheid “gezamenlijk” uitgeoefend wordt door de minister en de MIVB en dat, anderzijds, de uitoefening van een beslissingsbevoegdheid die bij een regeringslid berust niet afhankelijk gesteld mag worden van het akkoord van een orgaan, een persoon of een instantie zonder politieke verantwoordelijkheid.²⁶

Artikel 18, eerste lid, moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

1.3. Dat de regering haar verordenende bevoegdheid aan een minister delegeert, kan bovendien alleen aanvaard worden als de verleende delegatie betrekking heeft op bijkomstige of detailmaatregelen.

Bijgevolg mag de delegatie niet aldus opgevat worden dat het daarbij aan de minister overgelaten wordt om de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens vast te stellen of te wijzigen.²⁷

2. Het tweede lid strekt ertoe aan de MIVB de bevoegdheid op te dragen om de procedurereglementen vast te stellen voor de werking van de autoriteit en de mondelinge bemiddeling. Zodoende delegeert de steller van het ontwerp een verordenende bevoegdheid aan de MIVB.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan de MIVB is in principe niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle door de afdeling Wetgeving en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Als de afdeling Wetgeving in het verleden al uitzonderingen op het verbod van delegatie van een reglementaire bevoegdheid aan zulke instanties of openbare instellingen toelaatbaar heeft geacht, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte

²⁶ Zie in die zin advies 54.641/2 van 15 januari 2014 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse regering van 3 april 2014 ‘tot erkenning en subsidiëring van de verenigingen zonder winstoogmerk en de vennootschappen met een sociaal oogmerk die actief zijn in de sector van het hergebruik en de voorbereiding op hergebruik’.

²⁷ Zie in die zin, in verband met een delegatie aan de minister voor het vaststellen van de categorieën van persoonsgegevens, advies 71.393/4 van 18 mei 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 15 september 2022 ‘tot uitvoering van het decreet van 2 mei 2019 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’.

draagwijdte en van een zodanig technische aard dat ervan kon worden uitgegaan dat de instanties of de instellingen die de betrokken regelgeving dienden toe te passen ook het best geplaatst waren om die met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

In die laatstgenoemde gevallen wordt dan meestal aanbevolen de verordeningen in kwestie op zijn minst door de regering of door een minister te doen goedkeuren, gelet op voornoemd principe van de eenheid van de verordenende macht en voornoemd principe dat de personen bij wie de uitvoerende macht berust politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het Parlement.²⁸

In casu blijkt niet uit het dossier dat voldaan is aan de voorwaarde dat de op basis van die delegaties vast te stellen reglementen een beperkte draagwijdte hebben of van een dermate technische aard zijn dat verondersteld kan worden dat de instelling die de reglementen in kwestie moet toepassen of handhaven, namelijk de MIVB, tevens het best geplaatst is om die met kennis van zaken uit te werken.

De delegatie van de verordenende bevoegdheid kan, bijgevolg, niet aanvaard worden en artikel 18, tweede lid, moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 19

1. In de Franse tekst van paragraaf 2, eerste lid, moeten de woorden “données personnelles” vervangen worden door de woorden “données à caractère personnel”.

Dezelfde opmerking geldt voor het vervolg van het ontwerp.

2. De Franse tekst van paragraaf 3 moet aldus herzien worden dat hij op alle punten overeenstemt met de Nederlandse tekst van dezelfde paragraaf.

Artikel 20

1. De autoriteit bestaat uit contractuele personeelsleden van de MIVB,²⁹ die onder de toepassing van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ vallen.

In zoverre artikel 20, tweede lid, tweede streepje, stelt dat “de autoriteit niet uit haar ambt [kan] worden ontheven wegens daden die zij stelt in het raam van haar ambtsvervulling”, voorziet het in een bescherming tegen ontslag ter bescherming van de onafhankelijkheid van de bestraffende beambten. Die bescherming slaat echter op alle “daden” die worden gesteld “in het

²⁸ Zie inzonderheid advies 72.124/2 van 26 september 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 12 december 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten’ en advies 74.193/VR van 28 september 2023 over een voorontwerp van decreet “houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg”.

²⁹ Zie artikel 1, 9° en 11°, van het ontwerp.

raam van [de] ambtsvervulling”, en is dus te ruim alsook in tegenspraak met de wet van 3 juli 1978, met name met artikel 35 betreffende ontslag wegens een dringende reden.

Men zou beter bepalen dat de beambte niet uit zijn ambt kan worden ontheven vanwege daden die hij stelt “in het kader van de correcte uitoefening van zijn functie”.³⁰

2. Op dezelfde manier is ook de strekking van het vierde streepje te ruim.

Die bepaling moet worden herzien zodat ze verenigbaar is met artikel 3 van de wet van 3 juli 1978, dat de gezagsverhouding tussen de werknemer en zijn werkgever regelt door bijvoorbeeld nader te stellen dat die alleen van toepassing is op de inhoud van beslissingen die door de autoriteit worden genomen.

Artikel 21

1. Paragraaf 2, tweede lid, luidt als volgt:

“De in het eerste lid bedoelde gegevens worden gedurende vijf jaar bewaard, te rekenen vanaf de datum waarop de sanctie werd opgelegd of de vrijwillige gemeenschapsdienst werd voorgesteld. Eens deze termijn verstreken is, worden zij hetzij vernietigd, hetzij geanonimiseerd”.

Over de vernietiging van documenten die persoonsgegevens bevatten, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in advies 74.703/2:

“L’avant-projet de décret examiné fixe systématiquement la durée de conservation des données à caractère personnel qui font l’objet d’un traitement. Il prévoit, à cette occasion, que ces données ‘sont détruites au terme de ce délai’.

Ce faisant, l’avant-projet ne prend pas en compte le droit fondamental d’accès à l’information détenue par les autorités publiques, tel qu’il est consacré par l’article 32 de la Constitution et par la Convention du Conseil de l’Europe sur l’accès aux documents publics, signée à Tromsø le 18 juin 2009³¹. Ce droit fondamental se déduit également de l’article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales³². En effet, comme l’a souligné la section de législation dans son avis 72.574/4 du 10 janvier 2023 :

‘La liberté de communiquer des informations inclut nécessairement celle de poser les actes nécessaires à la collecte³³, au traitement et à la conservation de l’information communiquée. Il s’en déduit que la possibilité de constituer des archives et de les conserver en vue d’une utilisation ultérieure est un aspect

³⁰ Net zoals bijvoorbeeld is bepaald in artikel 18 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 november 2015 ‘betreffende de coördinatie van de gewestelijke statistiek en de werking van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse’.

³¹ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Ratifiée pour la Communauté française par décret du 9 février 2023, *M.B.*, 3 mai 2023.

³² Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Voir Cour eur. D.H., arrêt (GC) du 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, spéc. §§ 149 à 170 ; Cour eur. D.H., arrêt du 28 mars 2023, *Saure c. Allemagne*, §§ 51 et suivants.

³³ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Note de bas de page n° 19 de l’avis cité : Voir notamment Cour eur. D.H., arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, 8 novembre 2016, §§ 130 à 132.

important de l'effectivité des libertés consacrées par l'article 10 de la Convention, et qu'une limitation apportée à cette possibilité n'est dès lors compatible avec cette disposition conventionnelle que si elle répond aux conditions fixées par son paragraphe 2'³⁴.

Or, la destruction des données à caractère personnel conservées par l'O.N.E. empêche définitivement l'accès à ces données et notamment leur 'traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques', au sens de l'article 89, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/679.

S'il peut être admis que le droit fondamental d'accès aux documents publics fasse l'objet de limitations par la loi aux fins d'assurer la protection d'un autre droit fondamental, à savoir le respect de la vie privée et familiale, il convient toutefois qu'un équilibre dans la balance à opérer entre ces droits soit réalisé.

Partant, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier les motifs pour lesquels la destruction des données constitue une mesure nécessaire, dans une société démocratique, pour assurer le respect de la vie privée et familiale des personnes concernées, et si elle est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur, en particulier eu égard aux autres mesures moins attentatoires au droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques qui permettraient de rencontrer le même objectif. Tel est le cas de l'archivage, et des mesures de protection et de restriction d'accès aux données archivées^{35, 36}.

Dezelfde opmerking kan ook *in casu* worden gemaakt. De steller van het ontwerp moet zich ervan vergewissen of het absoluut nodig is de gegevens na afloop van de bewaartermijn van vijf jaar te “vernietigen”, dan wel of er andere, geschiktere maatregelen zijn om het evenwicht tussen het recht op inzage van bestuursdocumenten en het recht op eerbiediging van het privéleven te waarborgen.

2. Paragraaf 4 memoreert de verplichting tot informatieverstrekking aan de betrokkenen, voorgeschreven in de artikelen 13 en 14 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”). In het tweede lid wordt de informatie opgesomd die

³⁴ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Avis 72.574/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 25 mai 2023 ‘relatif à la conservation et à la valorisation des archives d'intérêt patrimonial’ (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 533/1, pp. 63 et s.).

³⁵ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Il va de soi que l'archivage et l'accès aux archives doivent eux-mêmes être prévus par le décret soit de manière générale, soit de manière spécifique. Voir en ce sens l'avis n° 80/2023 du 27 avril 2023 de l'Autorité de protection des données, spécialement pp. 3 et 4 ; l'avis 74.753/2 donné le 23 novembre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française ‘portant exécution du Code de la justice communautaire’, observation générale n° 6.1. ; et l'avis 72.640/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française’, observation générale n° 2, (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 640/1, pp. 31 à 32).

³⁶ Advies 74.703/2 van 6 december 2023 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap « relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des missions d'accompagnement, des programmes de médecine préventive et de soutien à la parentalité de l'Office de la naissance et de l'enfance », *Parl.St.* F.Parl. 2023-24, nr. 641/1, 69-89.

moet worden meegedeeld. Die lijst verschilt van de lijst die in de artikelen 13 en 14 van de AVG voorkomt.

De AVG is rechtstreeks toepasselijk. Dat betekent enerzijds dat de nationale regelgeving er niet van mag afwijken en anderzijds, met het oog op de rechtszekerheid, dat de lidstaten evenmin bepalingen mogen vaststellen waarbij bepalingen van die verordening gewoon worden overgenomen in de interne rechtsorde.³⁷

Aangezien paragraaf 4 bepalingen van de AVG beoogt over te nemen, en nog wel zonder de strekking daarvan te respecteren, moet hij worden weggelaten.

3. De strekking van paragraaf 6 is niet duidelijk. De steller van het ontwerp lijkt te bedoelen dat wanneer het geheim van het onderzoek van de procureur des Konings of van de onderzoeksrechter gevaar loopt vanwege de uitoefening van de rechten vastgelegd in de artikelen 15 tot 22 van de AVG, die uitoefening ondergeschikt is aan de beslissing van de procureur des Konings of van de onderzoeksrechter waarbij wordt bevestigd dat de uitoefening van die rechten het onderzoek niet in het gedrang brengt.

Aangezien de steller van het ontwerp op die manier de rechten van de betrokkenen met toepassing van artikel 23, lid 1, van de AVG beperkt, zoals in de nota aan de Regering te lezen staat, dient lid 2 van die bepaling te worden nageleefd, en dienen de daar opgesomde elementen te worden vermeld in de ontworpen bepaling.

Artikel 21, § 6, van het ontwerp moet worden verduidelijkt en moet in die zin worden herzien.

Artikel 24

Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 januari 2022 ‘houdende de prijzen voor het vervoer van reizigers op het net van het stads- en streekvervoer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ is opgeheven door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 december 2022.

Artikel 24 moet worden herzien zodat de wijzigingen worden aangebracht in het geldende besluit “tot vaststelling van de tarieven”.

³⁷ Zie in die zin advies 69.731/VR van 9 juli 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 15 juli 2021 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’, *Parl.St. W.Parl.* 2020-21, nr. 656/1, 140-154.

Artikel 25

In het eerste lid wordt bepaald dat het ontworpen besluit in werking treedt

“op het ogenblik van de inwerkingtreding van het regeringsbesluit dat de autoriteit zal benoemen”.

Een datum van inwerkingtreding moet precies zijn of gemakkelijk kunnen worden bepaald. Voorts wordt aanbevolen de datum van inwerkingtreding van een tekst niet vast te stellen door te verwijzen naar de datum van inwerkingtreding van een andere tekst, tenzij beider bepalingen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.³⁸

In casu is de datum van inwerkingtreding die door artikel 25, eerste lid, wordt vastgesteld, niet voldoende bepaalbaar, aangezien niet duidelijk blijkt of het ontworpen besluit in werking treedt zodra de regering een beampte heeft aangewezen om de administratieve geldboetes op te leggen, dan wel of meerdere beampten dienen te worden aangewezen. Bovendien moet de steller van het ontwerp zich ervan vergewissen dat het ontworpen besluit en het besluit waaraan de datum van inwerkingtreding is gekoppeld, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het is namelijk denkbaar dat het ontworpen besluit op een eerdere datum in werking treedt dan het besluit dat de beampten aanwijst die bevoegd zijn om de administratieve geldboetes op te leggen, met dien verstande dat de sancties pas kunnen worden toegepast vanaf de inwerkingtreding van dat laatste besluit.

Indien de steller van het ontwerp de inwerkingtreding van het ontwerp toch wil koppelen aan de inwerkingtreding van het besluit dat de beampten aanwijst die belast zijn met het opleggen van de administratieve geldboetes, hoort dat besluit hoe dan ook duidelijker te worden aangeduid door te verwijzen naar het besluit dat is genomen ter uitvoering van artikel 18*bis*, § 5, eerste lid, van de ordonnantie van 22 november 1990.

Artikel 26

In de Franse tekst valt op basis van het woord “établies” niet uit te maken of de toepassing van de overgangsbepaling afhangt van de datum van de vaststelling van de overtreding dan wel van de datum van de sanctie.

³⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 152 tot 152.2

Om die twijfel weg te nemen zou het woord “établies” in de Franse tekst moeten worden vervangen door het woord “constatées”, zoals de gemachtigde van de minister heeft beaamd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX