



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.945/1/V
van 20 augustus 2021

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering ‘betreffende de
erkenning van de
bodemverontreinigingsdeskundigen
en de registratie van de
bodemsaneringsaannemers’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 69.945/1/V
du 20 août 2021

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la
Région de
Bruxelles-Capitale ‘relatif à
l'agrément des experts en
pollution du sol et à
l'enregistrement des
entrepreneurs en
assainissement du sol’

Op 16 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 september 2021,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de erkenning van de bodemverontreinigingsdeskundigen en de registratie van de bodemsaneringsaannemers’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 17 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 augustus 2021.

*

Le 16 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 1^{er} septembre 2021^(**), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à l'agrément des experts en pollution du sol et à l'enregistrement des entrepreneurs en assainissement du sol’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 17 août 2021. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Peter SOURBRON et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 août 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe het juridisch kader vast te leggen voor de erkenning van bodemverontreinigingsdeskundigen en de registratie van bodemsaneringsaannemers.

Het ontwerp valt uiteen in vijf titels. Titel I bevat de definities en algemeenheden (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp), titel II betreft de bodemsaneringsdeskundige en omvat vijf hoofdstukken waarvan sommige verder zijn onderverdeeld in afdelingen (artikelen 4 tot 23), titel III betreft de bodemsaneringsaannemer en omvat eveneens vijf hoofdstukken waarvan sommige verder zijn onderverdeeld in afdelingen (artikelen 24 tot 37), titel IV betreft de Commissie voor de controle van de prestaties van de bodemverontreinigingsdeskundigen en van de bodemsaneringsaannemers (artikelen 38 tot 40) en titel V groepeert in twee hoofdstukken de overgangsbepalingen en slot- en opheffingsbepalingen (artikelen 41 tot 46).

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft op 3 maart 2021 advies 68.741/1 gegeven over een eerdere versie van het thans voor advies voorgelegde besluit. In dat advies werd onder meer opgemerkt dat het ontwerp bepalingen bevat die de verwerking van persoonsgegevens regelen, dat het bijgevolg voor advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden voorgelegd en dat, indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

Aangezien de Raad, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, hetgeen hier niet het geval is, in de regel geen nieuw advies verleent over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht, is het onderzoek thans beperkt tot de artikelen 2, 6, 11, 13, 19, eerste lid, 7° en 8°, 21, 23, 28, 34, § 2, 9°, en 37 van het ontwerp en de bijlagen ervan.

4. De voormelde bepalingen van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in de in advies 68.741/1 aangehaalde bepalingen van de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’, van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’ en van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van Leefmilieu Brussel’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

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

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

6. Zoals de Raad van State al herhaaldelijk³ heeft uiteengezet, is ook aan het formele legaliteitsbeginsel voldaan wanneer die essentiële elementen niet uitdrukkelijk worden vermeld in een ordonnantiële regeling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, op voorwaarde dat er reeds een ordonnantiële regeling bestaat waarin die elementen expliciet of impliciet, maar in elk geval voldoende duidelijk tot uiting komen en die noodzakelijkerwijze een verwerking van de betrokken persoonsgegevens tot gevolg heeft. In dat geval kan worden

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

² Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

³ Zie onder meer adv.RvS 66.344/3 van 11 juli 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 november 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 oktober 2017 tot uitvoering van de wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik’, opmerking 5; adv.RvS 67.906/1/V van 16 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2020 ‘betreffende steun aan hotels en apart hotels in het kader van de gezondheids crisis COVID-19’, opmerking 3.6; adv.RvS 68.030/3 van 14 oktober 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 ‘houdende de erkenningsvoorwaarden van begeleidingsondernemingen en van begeleiders van uitzonderlijk vervoer en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer’, opmerking 3.3; adv.RvS 68.145/3 van 10 november 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2020 ‘tot vaststelling van de verordening voor het verkeer van havenvoertuigen in de haven van Antwerpen’, opmerking 5.5.2.

aangenomen dat geen afzonderlijke ordonnantiële basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.⁴

De verwerking van persoonsgegevens die uit de ontworpen regeling voortvloeit, is voor het merendeel een intrinsiek gevolg van de erkenning van bodemverontreinigingsdeskundigen en de registratie van bodemsaneringsaannemers waarin artikel 3, 30° en 31°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 voorziet. Uit de artikelen 70 tot 78 en 78/1 tot 78/7 van de ordonnantie van 5 juni 1997 volgt dat Leefmilieu Brussel de instantie is die bevoegd is voor de erkenningen en registraties. Impliciet maar zeker kan daaruit worden afgeleid dat deze instantie ook de verwerkingsverantwoordelijke is en dat het de personeelsleden van Leefmilieu Brussel zijn die toegang zullen hebben tot deze persoonsgegevens. Artikel 71 van de ordonnantie van 5 juni 1997 somt de categorieën van persoonsgegevens op die verwerkt mogen worden in het kader van een erkenningsregeling. Artikel 11, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de verzamelde persoonsgegevens zullen worden bewaard “tijdens de geldigheidsduur van de erkenningen, en tot een jaar volgend op het einde van de geldigheid ervan”.⁵ Artikel 28, derde lid, van het ontwerp bevat een analoge regeling voor de bewaring van persoonsgegevens die verkregen worden in het kader van een vraag tot registratie als bodemsaneringsaannemer.⁶

Bijlagen

7. In de bijlagen I tot V worden verplichtingen tot het verstrekken van informatie geparafraseerd die rechtstreeks voortvloeien uit artikel 13 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)’. Een loutere herhaling van deze verplichtingen strookt niet met het zogenaamde overschrijfverbod, zodat die parafraseringen uit de bijlagen bij het ontwerp moeten worden weggelaten.

*

⁴ Adv.RvS 69.519/1 van 6 juli 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juli 2021 ‘betreffende de toekenningvoorwaarden voor de Brussel’ Air premie in ruil voor de schrapping van de nummerplaat van een voertuig’, opmerking 4.

⁵ Overeenkomstig artikel 75 van de ordonnantie van 5 juni 1997 wordt de erkenning toegekend voor een termijn van maximaal 15 jaar.

⁶ Artikel 30 van het ontwerp bepaalt dat de registratie een onbeperkte (lees: onbepaalde) geldigheidsduur heeft.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet d'établir le cadre juridique pour l'agrément des experts en pollution du sol et l'enregistrement des entrepreneurs en assainissement du sol.

Le projet comporte cinq titres. Le titre I^{er} contient les définitions et généralités (articles 1^{er} à 3 du projet), le titre II concerne l'expert en pollution du sol et est composé de cinq chapitres, dont certains sont encore subdivisés en sections (articles 4 à 23), le titre III concerne l'entrepreneur en assainissement du sol et comporte également cinq chapitres, dont certains sont encore subdivisés en sections (articles 24 à 37), le titre IV a trait à la Commission de contrôle des prestations des experts en pollution des sols et des entrepreneurs en assainissement du sol (articles 38 à 40) et le titre V regroupe dans deux chapitres les dispositions transitoires, finales et abrogatoires (articles 41 à 46).

3. Le 3 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 68.741/1 sur une version antérieure de l'arrêté actuellement soumis pour avis. Il y avait notamment été observé que le projet comporte des dispositions qui règlent le traitement des données à caractère personnel, qu'il doit dès lors être soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données et que, si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Dès lors que, sauf en cas de modification du contexte juridique, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, le Conseil ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment, l'examen est présentement limité aux articles 2, 6, 11, 13, 19, alinéa 1^{er}, 7^o et 8^o, 21, 23, 28, 34, § 2, 9^o, et 37 du projet et à ses annexes.

4. Les dispositions précitées de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans les dispositions, citées dans l'avis 68.741/1, de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués', de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement' et de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant Bruxelles Environnement'.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur¹.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' 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 données².

6. Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà exposé à plusieurs reprises³, il convient de souligner qu'il est également satisfait au principe de légalité formelle lorsque ces éléments essentiels ne sont pas expressément mentionnés dans un dispositif ordonnanciel portant sur le traitement des données à caractère personnel, à condition qu'il existe déjà des règles ordonnancielles où ces éléments figurent explicitement ou implicitement, mais en tout cas avec suffisamment de clarté, et qui impliquent nécessairement un traitement des données à caractère personnel concernées. Dans ce cas, il peut être admis qu'une base ordonnancielle distincte n'est

¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

² Avis C.E. 68.936/AV du 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', *Doc. parl.*, Chambre 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119.

³ Voir notamment l'avis C.E. 66.344/3 du 11 juillet 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 novembre 2019 'modifiant l'arrêté royal du 9 octobre 2017 portant exécution de la loi du 7 mai 2017 relative aux essais cliniques de médicaments à usage humain', observation 5 ; avis C.E. 67.906/1/V du 16 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020 'relatif à une aide aux hôtels et appart-hôtels dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19', observation 3.6 ; avis C.E. 68.030/3 du 14 octobre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 octobre 2020 'houdende de erkenningsvoorwaarden van begeleidingsondernemingen en van begeleiders van uitzonderlijk vervoer en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer', observation 3.3 ; avis C.E. 68.145/3 du 10 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 décembre 2020 'tot vaststelling van de verordening voor het verkeer van havenvoertuigen in de haven van Antwerpen', observation 5.5.2.

pas requise pour régler le traitement des données à caractère personnel qui y sont directement liées ⁴.

Le traitement de données à caractère personnel résultant du dispositif en projet est pour l'essentiel une conséquence intrinsèque de l'agrément des experts en pollution du sol et de l'enregistrement des entrepreneurs en assainissement du sol prévu à l'article 3, 30° et 31°, de l'ordonnance du 5 mars 2009. Il ressort des articles 70 à 78 et 78/1 à 78/7 de l'ordonnance du 5 juin 1997 que Bruxelles Environnement est l'organe compétent pour les agréments et enregistrements. Il peut s'en déduire implicitement mais certainement que cet organe est également le responsable du traitement et que ce sont les agents de Bruxelles Environnement qui auront accès à ces données à caractère personnel. L'article 71 de l'ordonnance du 5 juin 1997 énumère les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être traitées dans le cadre d'un régime d'agrément. L'article 11, alinéa 3, du projet dispose que les données personnelles collectées seront conservées « pendant la durée de validité des agréments, et jusqu'à un an suivant la fin de leur validité » ⁵. L'article 28, alinéa 3, du projet contient un dispositif analogue pour la conservation des données à caractère personnel collectées dans le cadre d'une demande d'enregistrement comme entrepreneur en assainissement du sol ⁶.

Annexes

7. Les annexes I à V paraphrasent des obligations de fournir des informations qui résultent directement de l'article 13 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)'. La simple répétition de ces obligations n'est pas conforme à l'interdiction dite de transcription, de sorte qu'il convient de distraire ces paraphrases des annexes du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁴ Avis 69.519/1 du 6 juillet 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 'relatif aux conditions d'octroi de la prime Bruxell'Air en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation d'un véhicule', observation 4.

⁵ Conformément à l'article 75 de l'ordonnance du 5 juin 1997, l'agrément est octroyé pour une durée maximale de quinze ans.

⁶ L'article 30 du projet dispose que l'enregistrement a une durée de validité indéterminée.