



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.654/1
van 10 november 2023

avis 74.654/1
du 10 novembre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
ijkverrichtingen voor
opslagtanks'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux opérations de vérification
des réservoirs de stockage'

Op 12 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de ijkverrichtingen voor opslagtanks’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 31 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2023.

*

Le 12 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif aux opérations de vérification des réservoirs de stockage’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 31 octobre 2023. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 novembre 2023.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP EN REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 3 november 1993 ‘betreffende de landtanks’ op te heffen, en in de plaats daarvan een herziene en gemoderniseerde regeling aan te nemen. Het ontwerp werd reeds eerder voor advies aan de Raad van State voorgelegd en leidde tot advies 69.843/1/V van 2 augustus 2021.¹

2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar het desbetreffende advies.

Om die reden wordt hierna enkel ingegaan op het nieuwe artikel 12 van het ontwerp, dat werd toegevoegd naar aanleiding van advies nr. 206/2021 van 16 november 2021 dat de Gegevensbeschermingsautoriteit over het ontwerp heeft uitgebracht.

RECHTSGROND VAN DE ONDERZOCHE BEPALING

3.1. In de bij het ontwerp gevoegde rechtsgrondentabel wordt voor het nieuwe artikel 12 van het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel VIII.53, § 1, van het Wetboek van economisch recht (hierna: WER). Deze bepaling luidt als volgt:

“De Koning bepaalt de nadere regels voor de modelgoedkeuring voor de eerste ijk, voor de herijk en voor de technische controle. Hij bepaalt het model van de merken en attesten.”

3.2. Het nieuwe artikel 12 van het ontwerp identificeert de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van ijkverrichtingen voor opslagtanks en bepaalt de maximale bewaartermijn van de persoonsgegevens die in het kader van de ontworpen regeling worden verwerkt. Die bepaling regelt aldus uitdrukkelijk de verwerking van persoonsgegevens.

In het licht van het legaliteitsbeginsel dat is neergelegd in artikel 22 van de Grondwet, waaruit voortvloeit dat de Koning de verwerking van persoonsgegevens pas kan regelen nadat de essentiële elementen van de gegevensverwerking bij wet zijn geregeld, volstaat artikel VIII.53, § 1, WER echter niet als rechtsgrond voor het nieuwe artikel 12 van het ontwerp. Ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid maken de volgende elementen immers in beginsel ‘essentiële elementen’ uit die bij wet dienen te worden geregeld: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking

¹ Adv.RvS 69.843/1/V van 2 augustus 2021 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de ijkverrichtingen voor opslagtanks’.

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

Doordat artikel 12 van het ontwerp de maximumtermijn voor het bewaren van de betrokken persoonsgegevens vaststelt, regelt het een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens. Een dergelijke bepaling kan niet door de Koning worden vastgesteld, maar dient door de wetgever zelf te worden aangenomen. Van de gelegenheid zou overigens gebruik moeten worden gemaakt om in boek VIII van het WER alle essentiële elementen te regelen van de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvindt in het kader van de ijking van meetinstrumenten.

Daarnaast dient er op gewezen te worden dat artikel 22 van de Grondwet, naast een formeel legaliteitsbeginsel ook een materieel legaliteitsbeginsel bevat, dat vereist dat elke inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens in “duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen” wordt geformuleerd.³ Er kan nu al op worden gewezen dat een maximale bewaartermijn die wordt geformuleerd in functie van de verjaringstermijn onduidelijk is en de rechtszekerheid niet ten goede komt, onder meer omdat niet duidelijk is of rekening moet worden gehouden met de schorsing en stuiting van de verjaringstermijn en hoe het verstrijken van de verjaringstermijn moet worden vastgesteld. Evenmin is het voor elke belanghebbende duidelijk wanneer de procedures en rechtsmiddelen definitief zijn beëindigd.

*

² Zie adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

³ Zie in die zin GwH 21 september 2023, nr. 123/2023, B.19.5.

PORTÉE DU PROJET ET ÉTENDUE DE L'EXAMEN

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'abroger l'arrêté royal du 3 novembre 1993 'relatif aux réservoirs de stockage fixes' et d'adopter en lieu et place un dispositif revu et modernisé. Le projet a déjà été soumis antérieurement pour avis au Conseil d'État et a donné lieu à l'avis 69.843/1/V du 2 août 2021 ¹.

2. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera à l'avis en question.

C'est la raison pour laquelle seul le nouvel article 12 du projet, qui a été ajouté à la suite de l'avis n° 206/2021 du 16 novembre 2021 donné sur le projet par l'Autorité de protection des données, sera examiné ci-après.

FONDEMENT JURIDIQUE DE LA DISPOSITION EXAMINÉE

3.1. Dans le tableau des fondements juridiques joint au projet, le fondement juridique du nouvel article 12 du projet est recherché dans l'article VIII.53, § 1^{er}, du Code de droit économique (ci-après : CDE). Cette disposition s'énonce comme suit :

« Le Roi fixe les modalités de l'approbation de modèle, de la vérification primitive, de la vérification périodique et du contrôle technique. Il fixe le modèle des marques et certificats ».

3.2. Le nouvel article 12 du projet identifie le responsable du traitement des données à caractère personnel dans le cadre d'opérations de vérification des réservoirs de stockage et détermine le délai maximal de conservation des données à caractère personnel traitées dans le cadre du dispositif en projet. Cette disposition règle donc expressément le traitement de données à caractère personnel.

À la lumière du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, dont il découle que le Roi ne peut régler le traitement des données à caractère personnel qu'après que les éléments essentiels de ce traitement ont été réglés par la loi, l'article VIII.53, § 1^{er}, CDE ne constitue toutefois pas un fondement juridique suffisant pour le nouvel article 12 du projet. En effet, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' qui doivent être réglés par la loi, 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 ².

¹ Avis C.E. 69.843/1/V du 2 août 2021 sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux opérations de vérification des réservoirs de stockage'.

² Voir l'avis C.E. 68.936/AG 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', observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21,

Dès lors que l'article 12 du projet fixe le délai maximal de conservation des données à caractère personnel concernées, il règle un élément essentiel du traitement de ces données. Une telle disposition ne peut pas être fixée par le Roi, mais doit être adoptée par le législateur lui-même. L'occasion pourrait d'ailleurs être mise à profit pour régler dans le livre VIII du CDE tous les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel qui a lieu dans le cadre de la vérification des instruments de mesure.

Par ailleurs, il convient de relever que l'article 22 de la Constitution, outre un principe de légalité formelle, contient également un principe de légalité matérielle, qui impose que toute ingérence dans l'exercice du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en « des termes clairs et suffisamment précis »³. On peut d'ores et déjà souligner qu'un délai maximal de conservation formulé en fonction du délai de prescription n'est pas clair et nuit à la sécurité juridique, notamment parce qu'on n'aperçoit pas s'il faut tenir compte de la suspension et de l'interruption du délai de prescription, ni comment l'expiration du délai de prescription doit être fixée. Chaque partie prenante n'aperçoit pas non plus clairement quand les procédures et recours sont définitivement clôturés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER –
LE PREMIER PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

n° 55-1951/001, p. 119). Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B. 74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

³ Voir en ce sens, C.C., 21 septembre 2023, n° 123/2023, B.19.5.