

Rolnummer 7087
Arrest nr. 31/2020 van 20 februari 2020

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van het Vlaamse decreet van 8 juni 2018 « houdende de aanpassing van de decreten aan de 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) », ingesteld door Willem Debeuckelaere.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 december 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 december 2018, heeft Willem Debeuckelaere beroep tot vernietiging ingesteld van het Vlaamse decreet van 8 juni 2018 « houdende de aanpassing van de decreten aan de 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) » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 juni 2018).

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- Thomas Goorden, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 18 december 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 15 januari 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 15 januari 2020 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partij, Willem Debeuckelaere, vordert de vernietiging van het Vlaamse decreet van 8 juni 2018 « houdende de aanpassing van de decreten aan de 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 : het GDPR-decreet).

A.2.1. De verzoekende partij stelt dat zij een belang heeft bij de vernietiging van het GDPR-decreet in haar hoedanigheid van voorzitter van de Gegevensbeschermingsautoriteit en van oud-voorzitter van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van de Vlaamse Toezichtcommissie. In die hoedanigheden dient zij erover te waken dat de taken en bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Vlaamse Toezichtcommissie worden gerespecteerd. De verzoekende partij beklemtoont dat zij evenwel niet optreedt namens de Gegevensbeschermingsautoriteit of de Vlaamse Toezichtcommissie.

A.2.2. In de tweede plaats meent de verzoekende partij dat zij er als burger een persoonlijk belang bij heeft dat de wetgeving tot stand komt in overeenstemming met de Europese regelgeving en met de Grondwet. Voorts is zij van oordeel een belang te hebben als betrokken burger, die wenst te weten op welke wijze persoonsgegevens door de betrokken overheden worden behandeld en die aldus recht heeft op kennisname van de adviezen die de toezichthouder inzake gegevensbescherming zou dienen te verstrekken aan de onderscheiden wetgevers.

A.3.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partij. Zij merkt op dat de leden van het directiecomité, onder wie de voorzitter van de Gegevensbeschermingsautoriteit, de leden van het kenniscentrum en de leden van de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit respectievelijk op 28 maart, 4 april en 25 april 2019 door de Kamer van volksvertegenwoordigers werden benoemd. De verzoekende partij behoort hier niet toe. De leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit hebben vervolgens hun eed afgelegd op 24 april 2019. Vanaf die datum is de verzoekende partij noch voorzitter van de Gegevensbeschermingsautoriteit, noch lid van het directiecomité, het kenniscentrum of de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Evenmin is de verzoekende partij lid van de nieuw samengestelde Vlaamse Toezichtcommissie. Haar mandaat als voorzitter van de toenmalige Vlaamse Toezichtcommissie liep reeds af op 25 mei 2018. Hieruit vloeit voort dat de verzoekende partij geen actueel belang heeft bij haar beroep. De verzoekende partij kan zich immers niet beroepen op een functioneel belang dat verband houdt met de uitoefening van een functie die zij niet meer uitoefent.

A.3.2. De Vlaamse Regering ziet evenmin in hoe de verzoekende partij rechtstreeks en ongunstig door het bestreden decreet zou kunnen worden geraakt. In zoverre de verzoekende partij zich beroept op haar hoedanigheid van burger, heeft de verzoekende partij een niet-toegelaten *actio popularis* ingesteld. Het beroep is dan ook niet ontvankelijk bij gebrek aan belang.

A.4.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door het bestreden decreet, van artikel 22 van de Grondwet, van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, doordat het bestreden decreet tot stand is gekomen zonder dat het advies werd ingewonnen van de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit, wat in strijd zou zijn met artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming. Hoewel het Hof in beginsel niet bevoegd is om de parlementaire procedure die aan de totstandkoming van een decreet voorafgaat te controleren, maakt het volgens de verzoekende partij een uitzondering voor de Europese regelgeving.

A.4.2. De verzoekende partij voert in het tweede middel aan het bestreden decreet een schending inhoudt van artikel 143, § 1, van de Grondwet, doordat het tot stand kwam zonder enig overleg met de federale overheid. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, met inbegrip van gegevensbescherming, in de eerste plaats een bevoegdheid is van de federale overheid. Doordat geen overleg heeft plaatsgehad met de federale overheid is de wetgeving niet coherent en is niet geweten wie instaat voor adviesverstrekking aan de wetgevers, voor gegevenslekken, voor de behandeling van klachten of voor het nemen van corrigerende maatregelen, controle en inspectie.

A.5.1. De Vlaamse Regering stelt dat het beroep niet ontvankelijk is bij gebrek aan uiteenzetting van de middelen. De verzoekende partij zet immers niet uiteen hoe het bestreden decreet de aangehaalde grondwettelijke en internationaalrechtelijke bepalingen zou hebben geschonden.

A.5.2. De Vlaamse Regering is voorts van oordeel dat het eerste middel niet ontvankelijk is, aangezien het Hof niet rechtstreeks aan het Unierecht kan toetsen. In zoverre de verzoekende partij de schending van de algemene verordening gegevensbescherming zou aanvoeren, in samenhang met artikel 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, blijft het Hof onbevoegd. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de toetsingsbevoegdheid van het Hof zich niet uitstrekt tot de totstandkoming van een wetkrachtige norm. Het loutere gegeven dat de vormvereiste uit een regel van het Unierecht zou voortvloeien, doet daar geen afbreuk aan. Het Hof heeft slechts in zeer uitzonderlijke gevallen op grond van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet besloten dat het bevoegd is om de parlementaire procedure tot aanneming van wettelijke bepalingen te toetsen in het kader van het aflijnen van de werkingssfeer van de vereisten van het recht van de Europese Unie.

Bovendien wijst de Vlaamse Regering erop dat artikel 22 van de Grondwet geenszins vereist dat de toezichhoudende overheid inzake gegevensbescherming moet worden geraadpleegd vooraleer een wetkrachtige norm wordt aangenomen. Overigens heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit op 26 september 2018 op eigen initiatief een advies uitgebracht over het bestreden decreet. De doelstelling van artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming is aldus bereikt. Die bepaling moet overigens in samenhang worden gelezen met artikel 57, lid 1, c), van de voormelde verordening, waaruit kan worden afgeleid dat de decreetgever aan de Gegevensbeschermingsautoriteit een advies kan vragen, maar daartoe niet verplicht is.

A.5.3. Ten aanzien van het tweede middel stelt de Vlaamse Regering dat er *in casu* geen sprake kan zijn van een schending van het beginsel van de federale loyaliteit. Allereerst bestaat er geen twijfel over dat de decreetgever bevoegd is om de bestreden bepalingen aan te nemen. Wat het beweerde gebrek aan overleg betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat er geen formele overlegverplichting bestaat. De aanpassing van het Vlaamse decretale kader aan de vereisten van de algemene verordening gegevensbescherming valt immers niet onder een van de aangelegenheden waar de bijzondere wetgever het overleg verplicht voorschrijft. Evenmin toont de verzoekende partij aan op welke wijze het bestreden decreet de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken. Zelfs indien zou worden aangenomen dat het bestreden decreet een weerslag kan hebben op het beleid van de federale overheid, volstaat dit niet om te besluiten dat de decreetgever het beginsel van de federale loyaliteit zou hebben geschonden. Een dergelijke interpretatie zou immers ertoe leiden dat de autonomie die door of krachtens de Grondwet is toegekend aan de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten volledig zou worden uitgehouden.

A.6. Thomas Goorden heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomende partij meent een belang te hebben, aangezien het bestreden decreet de uitoefening van het recht op bescherming van het privéleven beperkt, wat raakt aan een dermate essentieel aspect van de vrijheid van de burger dat eenieder een belang heeft bij de vernietiging ervan. Zij is van oordeel dat een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie dient te worden gesteld over de uitlegging van de artikelen 36, lid 4, 57, lid 1, en 58, leden 3 en 4, van de algemene verordening gegevensbescherming. Zij wenst te vernemen of artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming enkel de verplichting inhoudt om advies te verlenen aan het nationale Parlement, de Regering en andere instellingen en organen over wetgevingsinitiatieven en bestuursmaatregelen, in verband met de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen op het gebied van verwerking van persoonsgegevens, wanneer het recht van de lidstaat voorziet in die verplichting.

A.7. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de tussenkomst van Thomas Goorden niet ontvankelijk is. Ten eerste zet de tussenkomende partij haar belang niet uiteen. De loutere bewering dat het bestreden decreet de uitoefening van het recht op bescherming van het privéleven zou regelen en beperken, kan niet worden aanvaard tot staving van haar belang. Dit zou immers neerkomen op het aanvaarden van de *actio popularis*. Ten tweede is het verzoekschrift tot tussenkomst niet ontvankelijk bij gebrek aan uiteenzetting en wegens schending van de rechten van verdediging en de wapengelijkheid. De tussenkomende partij maakt het immers niet mogelijk voor de Vlaamse Regering om te antwoorden op haar argumenten. Voor het overige merkt de Vlaamse Regering op dat geen prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie dient te worden gesteld, aangezien de juiste toepassing van het Unierecht dermate evident is. Subsidiair, indien het Hof van oordeel is dat het Hof van Justitie dient te worden ondervraagd, stelt zij een alternatieve formulering voor van de prejudiciële vraag.

- B -

Ten aanzien van het bestreden decreet

B.1.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van het Vlaamse decreet van 8 juni 2018 « houdende de aanpassing van de decreten aan de 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 : het GDPR-decreet).

B.1.2. Het GDPR-decreet beoogt de Vlaamse decreten aan te passen aan de 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 algemene verordening gegevensbescherming). Bij die verordening worden regels vastgesteld betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van persoonsgegevens (artikel 1, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming).

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partij

B.2. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging. De verzoekende partij zou geen rechtstreeks en actueel belang hebben in haar hoedanigheid van gewezen voorzitter van de vroegere Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van de Vlaamse Toezichtcommissie. Voorts wijst de Regering erop dat de verzoekende partij ook geen voorzitter meer is van de Gegevensbeschermingsautoriteit en evenmin deel uitmaakt van het directiecomité, het kenniscentrum of de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Ten slotte zou de verzoekende partij niet aantonen hoe zij als burger een belang zou kunnen hebben bij de vernietiging van het GDPR-decreet.

B.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.4.1. De verzoekende partij beroept zich in de eerste plaats op een functioneel belang, gebaseerd op haar hoedanigheid van voorzitter van de Gegevensbeschermingsautoriteit en van het kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit, alsook op haar hoedanigheid van gewezen voorzitter van de vroegere Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van de Vlaamse Toezichtcommissie. Zij benadrukt evenwel dat zij niet optreedt namens de Gegevensbeschermingsautoriteit of de Vlaamse Toezichtcommissie.

B.4.2. Als gewezen voorzitter van de vroegere Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van de Vlaamse Toezichtcommissie kan de verzoekende partij zich niet beroepen op een functioneel belang om de vernietiging van het bestreden decreet te vorderen, aangezien zij reeds bij het indienen van het verzoekschrift die functies niet langer uitoefende.

B.4.3. In de hoedanigheid van voorzitter van de Gegevensbeschermingsautoriteit zou de verzoekende partij zich kunnen beroepen op een functioneel belang wanneer de bestreden bepalingen zouden raken aan prerogatieven die eigen zijn aan de individuele uitoefening van dat mandaat.

Afgezien van het feit dat de verzoekende partij inmiddels geen voorzitter meer is van de Gegevensbeschermingsautoriteit, zet zij niet uiteen in welk opzicht het bestreden decreet aan de prerogatieven die verbonden zijn aan die functie afbreuk zou kunnen doen.

B.4.4. Bijgevolg doet de verzoekende partij niet blijken van een functioneel belang om de vernietiging van het GDPR-decreet te vorderen.

B.5.1. De verzoekende partij beroept zich in de tweede plaats op haar belang als burger. Zij meent dat zij er een persoonlijk belang bij heeft dat wetgeving tot stand komt in overeenstemming met de Grondwet en met het Europees Unierecht.

B.5.2. Het belang dat de verzoekende partij aanvoert als gewone burger verschilt niet van het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wettigheid in alle aangelegenheden in acht wordt genomen. Zulk een belang aanvaarden om voor het Hof in rechte op te treden, zou neerkomen op het aanvaarden van de *actio popularis*, wat de Grondwetgever niet heeft gewild.

B.6. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de verzoekende partij niet doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging van het GDPR-decreet te vorderen.

Het beroep tot vernietiging is bijgevolg niet ontvankelijk.

B.7. Bij gebrek aan een ontvankelijk verzoekschrift is de memorie van tussenkomst zonder voorwerp.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 februari 2020.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

A. Alen