



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.584/4
du 23 avril 2025

advies 77.584/4
van 23 april 2025

sur

over

un avant-projet de loi
'rétablissant l'article 31*bis* des
lois sur le Conseil d'État,
coordonnées le
12 janvier 1973, pour ce qui
concerne la procédure
électronique devant la section
du contentieux administratif
du Conseil d'État'

een voorontwerp van wet 'tot
herstel van artikel 31*bis* van de
wetten op de Raad van State,
gecoördineerd op
12 januari 1973, met
betrekking tot de elektronische
procesvoering voor de afdeling
bestuursrechtspraak van de
Raad van State'

Le 24 mars 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de Beliris à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'rétablissant l'article 31bis des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour ce qui concerne la procédure électronique devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 avril 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint. Il a été présenté par Ahmed TIOURIRINE.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle d'Anne-Stéphanie RENSON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 avril 2025.

*

Op 24 maart 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot herstel van artikel 31bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met betrekking tot de elektronische procesvoering voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 23 april 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Ahmed TIOURIRINE, adjunct-auditeur. Het is uitgebracht door Ahmed TIOURIRINE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Anne-Stéphanie RENSON.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 april 2025.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avant-projet soumis pour avis contient des dispositions qui règlent le traitement de données à caractère personnel.

Il ressort de la déclaration du délégué que l'avant-projet a été soumis pour avis à l'Autorité de protection des données mais que cet avis n'a pas encore été donné.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et 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 DE L'AVANT-PROJET

Article 2

1. L'article 31*bis*, § 1^{er}, alinéa 4, en projet fixe, s'agissant des données à caractère personnel relatives aux utilisateurs de la plateforme électronique, un délai de conservation de trente ans, prolongeable jusqu'à l'épuisement de toutes les voies de recours.

L'exposé des motifs justifie ce délai en précisant qu'il est identique à celui prévu par « l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 16 juin 2016 portant création de la communication électronique conformément à l'article 32*ter* du Code judiciaire ».

En l'espèce, les données en cause ne pourraient avoir d'autre utilité que de permettre l'identification de l'utilisateur de la plateforme et, le cas échéant, de le contacter. Outre qu'il conviendrait de préciser plus clairement la finalité du traitement de ces données, leur conservation ne se justifie plus lorsque la procédure contentieuse à l'origine de leur collecte est arrivée à son terme sans qu'aucune voie de recours soit encore ouverte.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de déterminer le délai retenu pour la conservation des données tant d'identification que d'authentification et de connexion relatives aux utilisateurs de la plateforme en conformité avec la finalité du traitement. À cet égard, il est rappelé que le délai maximal de conservation ne doit pas nécessairement être fixé sous une forme chiffrée, même s'il doit pouvoir être déterminé sans équivoque sur la base de critères définis dans la loi ¹.

2. Conformément à l'article 31bis, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, les données à caractère personnel figurant dans les actes de procédure et les pièces composant un dossier électronique sont conservées « le temps nécessaire à l'exercice de la mission d'intérêt public dont le Conseil d'État est investi en tant que juridiction administrative ».

La référence à la finalité poursuivie, à savoir « l'exercice de la mission d'intérêt public dont le Conseil d'État est investi en tant que juridiction administrative », n'est pas suffisante pour déduire la durée maximale de conservation. Ce faisant, la disposition ne fait que paraphraser l'article 5, paragraphe 1, e), du RGPD ², selon lequel les données à caractère personnel ne peuvent être conservées plus longtemps que nécessaire, et elle ne peut être considérée comme réglant adéquatement la durée maximale durant laquelle les données peuvent être conservées ³. Par conséquent, il convient d'indiquer explicitement une durée maximale de conservation, laquelle peut varier selon les données de la cause et en fonction de la finalité poursuivie. À cet égard, il est à nouveau rappelé que le délai maximal de conservation ne doit pas nécessairement être fixé sous une forme chiffrée, même s'il doit pouvoir être déterminé sans équivoque sur la base de critères définis dans la loi ⁴.

¹ Avis 72.597/VR donné le 20 janvier 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 27 mars 2023 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 10 mars 2023 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune visant à la modification de l'Accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspections d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3203/001, pp. 27-42, observation 6.5. Comparer avec l'article 5 de l'arrêté royal du 12 septembre 2024 'relatif à la procédure par voie électronique pour la Cour constitutionnelle'.

² 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)'.

³ Voir notamment dans le même sens, l'avis 72.597/VR et l'avis 75.150/3 donné le 13 février 2024 sur un avant-projet devenu le décret du 19 avril 2024 'tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie houdende inhoudelijke en technische aanpassingen en aanpassingen met het oog op de bescherming van persoonsgegevens en het Wetboek van vennootschappen en verenigingen'.

⁴ Voir *supra*.

Article 3

L'article 3 fixe l'entrée en vigueur du projet au 1^{er} juin 2025. L'auteur de l'avant-projet veillera, compte tenu des incidences du texte en projet sur le droit d'accès au juge et en fonction de la suite de la procédure parlementaire, à ce que les destinataires de celui-ci disposent du délai nécessaire pour prendre connaissance des modifications envisagées avant leur entrée en vigueur et, le cas échéant, pour s'y adapter ⁵.

*

⁵ Voir C.C., 7 novembre 2024, n° 118/2024, B.13.1.

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het om advies voorgelegde voorontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat het voorontwerp voor advies is voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit maar dat het advies nog niet is uitgebracht.

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

1. Het ontworpen artikel 31*bis*, § 1, vierde lid, stelt voor de persoonsgegevens van gebruikers van het elektronisch platform een bewaartermijn van dertig jaar vast, verlengbaar totdat alle rechtsmiddelen uitgeput zijn.

Als rechtvaardiging stelt de memorie van toelichting dat die termijn identiek is aan die welke is vastgesteld in “artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 juni 2016 houdende de elektronische communicatie overeenkomstig artikel 32*ter* van het Gerechtelijk Wetboek”.

In casu zouden de betrokken gegevens alleen mogen worden gebruikt om de gebruiker van het platform te identificeren en eventueel te contacteren. Naast het feit dat het doeleinde van de verwerking van die gegevens duidelijker moet worden aangegeven, is het niet langer gerechtvaardigd die gegevens te bewaren wanneer de geschilprocedure die aanleiding gaf tot het verzamelen ervan is beëindigd en er geen rechtsmiddelen meer openstaan.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het staat aan de steller van het voorontwerp te bepalen welke termijn wordt gehanteerd voor het bewaren van zowel de identificatie- als de authenticatie- en verbindingsgegevens van de gebruikers van het platform, in overeenstemming met het doeleinde van de verwerking. In dat verband wordt eraan herinnerd dat de maximale bewaartermijn niet noodzakelijk in cijfers moet worden uitgedrukt, maar wel ondubbelzinnig bepaalbaar moet zijn aan de hand van wettelijke criteria.¹

2. Overeenkomstig het ontworpen artikel 31bis, § 1, vijfde lid, worden de persoonsgegevens die vervat zijn in processtukken en overige stukken die een elektronisch dossier vormen, bewaard “zolang dat nodig is voor de uitoefening van de opdracht van openbaar belang waarmee de Raad van State als administratief rechtscollege bekleed is”.

Uit de verwijzing naar het nagestreefde doeleinde, te weten “de uitoefening van de opdracht van openbaar belang waarmee de Raad van State als administratief rechtscollege bekleed is”, kan de maximale bewaartermijn niet afdoend worden afgeleid. Met die verwijzing bevat de bepaling slechts een parafrase van artikel 5, lid 1, e), van de AVG,² volgens welk persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan nodig is, en kan zij niet worden beschouwd als een adequate regeling voor de maximale bewaartermijn van de gegevens.³ Men dient bijgevolg uitdrukkelijk een maximale bewaartermijn te vermelden, die naargelang de gegevens van de zaak en het nagestreefde doeleinde kan variëren. In dat verband wordt er andermaal op gewezen dat de maximale bewaartermijn niet noodzakelijk in cijfers moet worden uitgedrukt, maar wel ondubbelzinnig bepaalbaar moet zijn aan de hand van wettelijke criteria.⁴

¹ Advies 72.597/VR van 20 januari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 maart 2023 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 10 maart 2023 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3203/1, 27-42, opmerking 6.5. Vergelijk met artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 september 2024 ‘betreffende de elektronische procesvoering voor het Grondwettelijk Hof’.

² 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)’.

³ Zie in dezelfde zin onder meer advies 72.597/VR en advies 75.150/3 van 13 februari 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 19 april 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie houdende inhoudelijke en technische aanpassingen en aanpassingen met het oog op de bescherming van persoonsgegevens en het Wetboek van vennootschappen en verenigingen’.

⁴ Zie *supra*.

Artikel 3

Artikel 3 bepaalt dat het ontwerp op 1 juni 2025 in werking treedt. De steller van het voorontwerp moet, rekening houdend met de gevolgen van de ontwerptekst voor het recht op toegang tot de rechter en afhankelijk van het verdere verloop van de parlementaire procedure, ervoor zorgen dat de adressanten van het voorontwerp over de nodige tijd beschikken om kennis te nemen van de voorgenomen wijzigingen voordat deze in werking treden, en om er zich indien nodig aan aan te passen.⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

⁵ Zie GwH 7 november 2024, nr. 118/2024, B.13.1.