RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

ARREST

nr. 256.916 van 23 juni 2023
in de zaak A. 231.579/IX-9750

In zake: de NV INFORMEX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Olivier Sasserath en Rutger Robijns
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEGEVENSBESCHERMINGSAUTORITEIT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Elke Cloots en Joos Roets
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38 bus 201

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2020, strekt tot de nietigverklaring van "[d]e [b]eslissing ten gronde 34/2020 van 23 juni 2020 […] genomen door de [g]eschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 253.657 van 5 mei 2022 is het debat heropend en een prejudiciële vraag voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof.

Het Grondwettelijk Hof heeft bij arrest nr. 5/2023 van 12 januari 2023 geantwoord.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

Overeenkomstig artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, heeft de waarnemend voorzitter van de IXe kamer bij beschikking van 23 februari 2023 aan de partijen voorgesteld dat de zaak niet op een openbare terechtzitting wordt behandeld, tenzij één van de partijen hierom verzoekt.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Overeenkomstig de voormelde beschikking, werd het debat gesloten en werd de zaak in beraad genomen op 17 april 2023.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De feitelijke gegevens van de zaak zijn uiteengezet in tussenarrest nr. 253.657 van 5 mei 2022. Er wordt naar verwezen.

IV. Tussenarrest

4. In het reeds vermelde tussenarrest nr. 253.657 van 5 mei 2022 heeft de Raad van State over een door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid van het beroep, gesteund op het ontbreken van rechtsmacht van de Raad, geoordeeld dat “[g]elet op artikel 108 van de [wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’]

vooralsnog [moet] worden aangenomen dat de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, op grond van artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State rechtsmacht ontbeert om over het voorliggende beroep uitspraak te doen".

Temeer omdat dit standpunt de mogelijkheid van een attributieconflict in zich draagt zoals bedoeld in artikel 34 van zijn gecoördineerde wetten, achtte de Raad van State zich ertoe gehouden, op grond van artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 'op het Grondwettelijk Hof', om overeenkomstig de wens die de partijen in hun respectieve laatste memories hadden verwoord, in dat verband aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen, zoals als volgt geherformuleerd in het *dictum* van het tussenarrest:

> "Schendt artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelezen in samenhang met artikel 108, § 1, van de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit' de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 78, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming, in zoverre die wettelijke bepalingen zo worden gelezen dat de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, geen rechtsmacht heeft om uitspraak te doen over een beroep tot nietigverklaring dat door een derde-belanghebbende wordt ingesteld tegen een beslissing van de geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit?"

V. Arrest nr. 5/2023 van 12 januari 2023 van het Grondwettelijk Hof

5. Bij arrest nr. 5/2023 van 12 januari 2023 beantwoordt het Grondwettelijk Hof de voormelde prejudiciële vraag als volgt:

> "B.4.1. Het Hof dient zich uit te spreken over het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de partijen in de procedure voor de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit en, anderzijds, 'derde-belanghebbenden', wat de mogelijkheid betreft om een beroep in te stellen tegen een beslissing van de Geschillenkamer. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat onder 'derde-belanghebbende' dient te worden verstaan de persoon die geen partij was in de procedure voor de Geschillenkamer en die derhalve ook niet de adressaat is van de door de Geschillenkamer genomen beslissing, maar

niettemin nadelige gevolgen ondervindt van die beslissing en in die mate doet blijken van een belang bij de vernietiging ervan.

Volgens het verwijzende rechtscollege leiden artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 108, § 1, van de wet van 3 december 2017 ertoe dat een derde-belanghebbende noch bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, noch bij het Marktenhof een beroep kan instellen tegen een beslissing van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit. In de aan het Hof voorgelegde interpretatie volgt meer bepaald uit artikel 108, § 1, van de wet van 3 december 2017 dat een beroep bij het Marktenhof enkel openstaat voor de partijen in de procedure voor de Geschillenkamer. Die interpretatie steunt op de tekst van het eerste lid van die bepaling, volgens hetwelk de Geschillenkamer ‘de partijen in kennis (stelt) van haar beslissing en van de mogelijkheid om beroep aan te tekenen binnen een termijn van dertig dagen, vanaf de kennisgeving, bij het Marktenhof’. Evenmin kan volgens het verwijzende rechtscollege een derde-belanghebbende een annulatieberoep instellen op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aangezien het de bedoeling van de wetgever was om het Marktenhof exclusief bevoegd te maken voor beroepen gericht tegen beslissingen van de Geschillenkamer.

B.4.2. Het verwijzende rechtscollege vraagt het Hof dat verschil in behandeling te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 78, lid 1, van 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 AVG).

B.5. Volgens de Ministerraad en de Gegevensbeschermingsautoriteit is de prejudiciële vraag slechts ontvankelijk in zoverre zij betrekking heeft op artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zij voeren aan dat het niet nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil om eveneens de grondwettigheid te beoordelen van artikel 108, § 1, van de wet van 3 december 2017, aangezien die bepaling de procedure voor het Marktenhof betreft en niet die bij het verwijzende rechtscollege. Zelfs al zou het Hof de ongrondwettigheid vaststellen van artikel 108, § 1, van de wet van 3 december 2017, dan nog zou het verwijzende rechtscollege zich zonder rechtsmacht dienen te verklaren.

Die exceptie houdt verband met de draagwijdte van de in het geding zijnde bepalingen en met hun onderlinge samenhang. Het onderzoek ervan valt samen met dat van de grond van de zaak.

B.6. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de in het geding zijnde bepalingen, in de aan het Hof voorgelegde interpretatie, niet bestaanbaar zijn met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. Het staat evenwel niet aan een partij voor het verwijzende rechtscollege om het onderwerp en de omvang van de prejudiciële vraag te bepalen.

B.7.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7.2. Artikel 78, lid 1, van de AVG bepaalt:

‘Onverminderd andere mogelijkheden van administratief of buitengerechtelijk beroep, heeft iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon het recht om tegen een hem betreffend juridisch bindend besluit van een toezichthoudende autoriteit een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen’.

B.8.1. Zoals het Hof onder meer heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 74/2020 van 28 mei 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.074), behoort het tot de basisbeginselen van de democratische opbouw van de Staat dat de wetgevende vergaderingen bij de uitoefening van hun opdracht over de ruimste onafhankelijkheid beschikken. Daaruit volgt dat een wetgevende vergadering de haar toevertrouwde aangelegenheden zelf dient te kunnen regelen en haar bevoegdheden op autonome wijze dient te kunnen uitoefenen. Dat beginsel brengt met zich mee dat, wanneer wetgevende vergaderingen of een van hun organen handelingen verrichten die verbonden zijn met hun politiek of wetgevend optreden, die handelingen aan rechterlijk toezicht kunnen worden onttrokken.

De noodzaak om die onafhankelijkheid te vrijwaren, rechtvaardigt evenwel niet dat elk beroep wordt uitgesloten tegen beslissingen van een orgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wanneer dat orgaan een bevoegdheid uitoefent die niet verbonden is met het politiek of wetgevend optreden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

B.8.2. Te dezen is het niet noodzakelijk te bepalen of de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit dient te worden beschouwd als een overheid die deel uitmaakt van de uitvoerende macht, zoals wordt aangenomen door het verwijzende rechtscollege, de Ministerraad en de verzoekende partij in het bodemgeschil, dan wel als een orgaan verbonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit aanvoert. Het volstaat immers vast te stellen dat de wetgever in artikel 108 van de wet van 3 december 2017 erin heeft voorzien dat tegen de beslissingen van de Geschillenkamer een jurisdictioneel beroep kan worden ingesteld.

B.9.1. Wanneer de wetgever in een beroepsmogelijkheid voorziet, mag hij die mogelijkheid niet zonder redelijke verantwoording aan een bepaalde categorie van rechtzoekenden ontzeggen.

B.9.2. Uit de in B.3.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever bewust ervoor heeft gekozen het Marktenhof, en dus niet de Raad van State, aan te wijzen als het rechtscollege dat exclusief bevoegd is om in het kader van een objectief contentieux en met volle rechtsmacht te oordelen over de geschillen inzake de beslissingen van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Verschillende voorstellen om een ander

rechtscollege bevoegd te maken werden verworpen. Die keuze is ingegeven door de vaststelling dat de betrokkenen meestal economische actoren zijn, alsook door de ervaring en deskundigheid van het Marktenhof. De wetgever beoogde bijgevolg om, ten aanzien van de beslissingen van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit, een specifieke beroepsmogelijkheid te creëren bij een gespecialiseerd rechtscollege.

B.9.3. Het is niet pertinent ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen dat het objectief beroep waarin aldus is voorzien tegen de beslissingen van de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit wordt ontzegd aan rechtzoekenden die een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel lijden als gevolg van een dergelijke beslissing, ook al waren zij niet als partijen betrokken in de administratieve geschillenfase die tot die beslissing heeft geleid. Het door het invoeren van dat beroep beschermde belang is even reëel en even wettig voor zulke rechtzoekenden als voor de adressaten van de beslissing van de Geschillenkamer, in zoverre zij allen doen blijken van een belang bij de vernietiging daarvan. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 december 2017 kan overigens niet worden afgeleid dat de wetgever daadwerkelijk de bedoeling had om derde-belanghebbenden uit te sluiten van het beroep bij het Marktenhof, laat staan dat daarin wordt verduidelijkt welke redenen een dergelijke uitsluiting zouden verantwoorden.

B.10.1. Uit het bovenstaande volgt dat het aan het Hof voorgelegde verschil in behandeling onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.10.2. De combinatie van die bepalingen met artikel 78, lid 1, van de AVG kan niet leiden tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid. De door de Ministerraad en de Gegevensbeschermingsautoriteit gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie dient daarom niet te worden gesteld.

B.11.1. De vastgestelde ongrondwettigheid vloeit niet voort uit artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, maar uit artikel 108 van de wet van 3 december 2017, in zoverre die bepaling geen regeling bevat op grond waarvan belanghebbenden die geen partij waren in de procedure voor de Geschillenkamer een beroep kunnen instellen bij het Marktenhof. Zoals is vermeld in B.9.2, beoogde de wetgever immers de objectieve geschillen inzake de beslissingen van de Geschillenkamer exclusief toe te kennen aan het Marktenhof.

Het staat aan de wetgever die lacune in artikel 108 van de wet van 3 december 2017 op te vullen, waarbij hij onder meer zal moeten voorzien in een specifieke termijnregeling ten aanzien van derde-belanghebbenden, die door de Geschillenkamer niet op individuele wijze in kennis kunnen worden gesteld van de beslissing, alsook van de mogelijkheid om daartegen een beroep aan te tekenen bij het Marktenhof.

B.11.2. Teneinde aan die derde-belanghebbenden het recht op een daadwerkelijk beroep bij het bevoegde rechtscollege te waarborgen, dienen zij in afwachting van een wetgevend optreden, naar analogie met de bestaande regeling van artikel 108, § 1, eerste lid, van de wet van 3 december 2017, over een termijn van dertig dagen te beschikken om een beroep tegen een beslissing van de Geschillenkamer in te stellen bij het Marktenhof, die ingaat op de dag

waarop zij kunnen worden geacht kennis te hebben gekregen van die beslissing en ten vroegste op de dag waarop dit arrest wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*."

Het Hof zegt, om die redenen, voor recht:

> "1. Artikel 14, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.
>
> 2. Artikel 108, § 1, van de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit' schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling geen regeling bevat op grond waarvan belanghebbenden die geen partij waren in de procedure voor de Geschillenkamer van de Gegevensbeschermingsautoriteit bij het Marktenhof een beroep kunnen instellen tegen de beslissing van de Geschillenkamer."

VI. Besluit

6. Uit hetgeen de Raad van State heeft overwogen in zijn tussenarrest nr. 253.657 van 5 mei 2022 en het hiervóór *sub* 5 aangehaalde antwoord van het Grondwettelijk Hof op de daarbij gestelde prejudiciële vraag moet thans worden besloten dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om over het voorliggende beroep uitspraak te doen.

De door de verwerende partij opgeworpen exceptie is gegrond. Het beroep moet om die reden worden verworpen.

7. Vermits een kort debat volstaat om te komen tot het zo-even vermelde besluit, kan de zaak met toepassing van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 'tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State' definitief worden beslecht.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van

20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Tiny Temmerman	**Bert Thys**