



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.435/2
du 21 février 2025

advies 77.435/2
van 21 februari 2025

sur

over

une proposition de loi
'modifiant la loi du
2 mai 2019 relative aux
pétitions adressées à la
Chambre des représentants en
vue d'instaurer un délai
maximum de deux ans pour la
récolte de signatures' et sur
l'amendement n° 1

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de wet van 2 mei 2019
betreffende de bij de Kamer
van volksvertegenwoordigers
ingediende verzoekschriften
teneinde een maximumtermijn
voor het verzamelen van
handtekeningen in te voeren'
en over het amendement nr. 1

Le 24 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants en vue d'instaurer un délai maximum de deux ans pour la récolte de signatures', déposée par M. Franky DEMON (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0551/001) et sur l'amendement n° 1, déposé par M. Franky DEMON (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0551/002).

La proposition et l'amendement n° 1 ont été examinés par la deuxième chambre le 17 février 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, 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 Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2025.

*

Op 24 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 2 mei 2019 betreffende de bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende verzoekschriften teneinde een maximumtermijn voor het verzamelen van handtekeningen in te voeren', ingediend door de heer Franky DEMON, (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0551/001) en over het amendement nr. 1, ingediend door de heer Franky DEMON op dit wetsvoorstel (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0551/002).

Het voorstel en het amendement nr. 1 zijn door de tweede kamer onderzocht op 17 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La proposition dans sa version amendée par l'amendement n° 1 ¹ vise à modifier l'article 4 de la loi du 2 mai 2019 'relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants' ² en vue d'instaurer un délai maximum de deux ans pour la récolte de signatures à compter de la date de publication de la pétition sur la plateforme des pétitions de la Chambre des représentants. Ce faisant, la proposition de loi telle qu'amendée règle une modalité de l'exercice du droit des pétitionnaires à être entendus par la Chambre des représentants organisé par l'article 4 de la loi du 2 mai 2019.

Dans cette mesure, la proposition telle qu'amendée est compatible avec l'article 28 de la Constitution puisqu'elle ne soumet pas le droit de pétition à de nouvelles conditions de recevabilité ou de procédure qui auraient pour conséquence de limiter ce droit ³. Il s'ensuit que le délai de deux ans ainsi prévu pour la récolte des signatures ne prive aucun signataire ou pétitionnaire du droit de soumettre une nouvelle pétition ou de soumettre une nouvelle fois la même pétition ; et il n'empêche pas la Chambre des représentants d'entendre ou de donner suite à une pétition qui n'aurait pas récolté le nombre de signatures prévu par l'article 4 de la loi du 2 mai 2019 ou qui aurait récolté ce nombre au-delà du délai de deux ans envisagé par la proposition à l'examen ⁴.

2. La proposition telle qu'amendée fixe par ailleurs une durée maximale de conservation des données à caractère personnel des pétitionnaires, notamment en vue de respecter le 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)' (ci-après : le « RGPD »). Selon la justification de l'amendement n° 1, la fixation d'une durée maximale de conservation implique que les données concernées « doivent être détruites ».

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ La proposition et l'amendement n° 1 sont examinés ensemble dès lors qu'ils émanent du même auteur et que celui-ci a expressément souhaité modifier sa proposition pour tenir compte de l'avis reçu du service Citoyenneté relatif à son texte initial.

² Cette loi n'a pas fait l'objet d'un avis de la section de législation.

³ Voir en ce sens les avis 59.014/3 et 59.015/3 donnés le 24 mars 2016 sur deux propositions devenues l'ordonnance spéciale du 20 juillet 2016 'modifiant les modalités d'exercice du droit de pétition', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-262/2, pp. 3-11.

⁴ Voir en ce sens J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement*, Bruxelles, Larcier, 2024, p. 499.

Il va de soi qu'une telle destruction ne peut se faire que moyennant le respect des règles de tri et d'archivage en vigueur au sein de la Chambre des représentants.

Il en va d'autant plus ainsi que le RGPD protège spécifiquement le traitement des données à caractère personnel « à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques » (voir notamment les articles 5, paragraphe 1, b) et e), 9, paragraphe 2, j), 14, paragraphe 5, b), 17, paragraphe 3, d), et 89 du RGPD) et que cette protection relève en outre du droit fondamental d'accès à l'information détenue par les autorités publiques, tel qu'il est consacré par l'article 32 de la Constitution et par la Convention du Conseil de l'Europe 'sur l'accès aux documents publics', signée à Tromsø le 18 juin 2009⁵. Ce droit fondamental se déduit également de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶ et est donc aussi visé par l'article 85 du RGPD.

Dans cette mesure, des données à caractère personnel triées et archivées peuvent être conservées sans limitation de durée⁷.

*

⁵ Voir en ce sens l'avis 75.110/2 donné le 27 février 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 2 juin 2024 'modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé et la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3938/001, pp. 65-90 et en particulier p. 74.

⁶ Voir Cour eur. D.H., (GC) 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, §§ 149 à 170 ; Cour eur. D.H., 28 mars 2023, *Saure c. Allemagne*, §§ 51 et s.

⁷ Voir en ce sens l'avis 72.640/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 7 décembre 2023 'portant sur la gestion et la préservation des archives publiques en Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 604/1, p. 31.

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In de versie zoals gewijzigd bij amendement nr. 1,¹ strekt het voorstel ertoe artikel 4 van de wet van 2 mei 2019 ‘betreffende de bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende verzoekschriften’² te wijzigen teneinde een maximumtermijn van twee jaar voor het verzamelen van handtekeningen in te voeren vanaf de datum waarop het verzoekschrift werd gepubliceerd op het petitieplatform van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Zodoende voorziet die geamendeerde versie van het wetsvoorstel in een nadere regel voor de uitoefening van het recht van de petitionarissen gehoord te worden door de Kamer van volksvertegenwoordigers, zoals dat geregeld wordt bij artikel 4 van de wet van 2 mei 2019.

In dat opzicht is het geamendeerde voorstel verenigbaar met artikel 28 van de Grondwet, aangezien het het petitierecht niet onderwerpt aan nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden of procedurevoorschriften die dat recht zouden beperken.³ Daaruit volgt dat de aldus voorziene termijn van twee jaar voor het verzamelen van de handtekeningen geen enkele ondertekenaar of petitionaris het recht ontnemt een nieuwe petitie in te dienen of eenzelfde petitie nogmaals in te dienen. Die termijn verhindert de Kamer van volksvertegenwoordigers ook niet petitionarissen te horen of gevolg te geven aan een petitie die niet het aantal handtekeningen zou hebben verkregen dat in artikel 4 van de wet van 2 mei 2019 is bepaald of die dat aantal handtekeningen pas zou hebben verkregen na de termijn van twee jaar waarin het voorliggende voorstel voorziet.⁴

2. Voorts bepaalt het geamendeerde voorstel een maximale bewaringstermijn voor de persoonsgegevens van de petitionarissen, met name om rekening te houden met 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”). Volgens de verantwoording van

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

¹ Het voorstel en amendement nr. 1 worden samen onderzocht, aangezien ze door dezelfde persoon ingediend zijn en deze uitdrukkelijk zijn voorstel heeft willen wijzigen om rekening te houden met het advies van de dienst Burgerschap over zijn oorspronkelijke tekst.

² Over die wet heeft de afdeling Wetgeving geen advies uitgebracht.

³ Zie in die zin de adviezen 59.014/3 en 59.015/3 van 24 maart 2016 over twee voorstellen die geleid hebben tot de bijzondere ordonnantie van 20 juli 2016 ‘tot wijziging van de nadere regels voor de uitoefening van het petitierecht’, *Parl.St. Br.Parl.* 2015-16, nr. A-262/2, 3-11.

⁴ Zie in die zin CLARENNE J., *Délibérer au Parlement*, Larcier, 2024, 499.

amendement nr. 1 impliceert het bepalen van een maximale bewaringstermijn dat de betrokken gegevens “dienen te worden vernietigd”.

Het spreekt vanzelf dat die gegevens enkel vernietigd kunnen worden met inachtneming van de regels die binnen de Kamer van volksvertegenwoordigers gelden voor het uitsorteren en het archiveren.

Dat geldt des te meer daar de AVG de verwerking van persoonsgegevens specifiek beschermt “met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden” (zie met name de artikelen 5, lid 1, b) en e), 9, lid 2, j), 14, lid 5, b), 17, lid 3, d), en 89 van de AVG) en daar die bescherming daarenboven onder het grondrecht op toegang tot bestuursdocumenten valt, zoals dat verankerd is in artikel 32 van de Grondwet en in het Verdrag van de Raad van Europa ‘inzake de toegang tot officiële documenten’, ondertekend te Tromsø op 18 juni 2009.⁵ Dat grondrecht vloeit ook voort uit artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens;⁶ er wordt dus ook naar verwezen in artikel 85 van de AVG.

In dat opzicht kunnen persoonsgegevens die uitgesorteerd en gearhiveerd zijn, zonder beperking in de tijd worden bewaard.⁷

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

⁵ Zie in die zin advies 75.110/2 van 27 februari 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 juni 2024 ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3938/1, 65-90 en in het bijzonder 74.

⁶ Zie EHRM (GK) 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hongarije*, §§ 149-170; EHRM 28 maart 2023, *Saure v. Duitsland*, §§ 51 e.v.

⁷ Zie in die zin advies 72.640/4 van 10 januari 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 7 december 2023 ‘houdende beheer en bewaring van openbare archieven in de Franse Gemeenschap’, *Parl.St.* Fr.Parl. 2023-24, nr. 604/1, 31.