



NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD



Séminaire organisé par la Cour Suprême administrative de la République tchèque et l'ACA-Europe

Cours administratives suprêmes et l'évolution du droit à la publicité, à la vie privée et à l'information

Brno, 18 Mai 2015

Réponses au questionnaire: Belgique



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

RÉPONSES DU CONSEIL D'ÉTAT DE Belgique

LES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES ET L'ÉVOLUTION DU DROIT À LA PUBLICITÉ, À LA VIE PRIVÉE ET À L'INFORMATION

1. Décrivez brièvement le soutien institutionnel administratif de l'accès à l'information et de la protection des données personnelles. Partout où ces domaines sont liés via des institutions, veuillez donner une description simple de ces relations.

« Accès à l'information » ou « publicité des documents administratifs »

Avant d'examiner le soutien institutionnel administratif proprement dit, il est utile de d'esquisser le cadre constitutionnel et législatif dans lequel le droit à la publicité des documents administratifs trouve à s'exercer.

Le cadre constitutionnel et législatif

L'article 32 de la Constitution dispose : « Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. »

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, en adoptant l'article 32, le Constituant a érigé le « droit à la publicité des documents administratifs » en « droit fondamental »¹. « Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance »², c'est-à-dire un texte législatif dont l'une des caractéristiques essentielles est qu'il est adopté par une assemblée démocratiquement élue à l'issue d'un débat en son sein. Autrement dit, les exceptions à la publicité ne peuvent pas être établies par un acte du pouvoir exécutif, qu'il s'agisse d'un arrêté royal, d'un arrêté de gouvernement, d'un arrêté ministériel ou de tout autre acte émanant d'une autorité relevant du pouvoir exécutif. En outre, « les exceptions doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (Doc. parl., Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9). »³

La Belgique est un État fédéral composé de trois communautés⁴ (Communauté flamande, Communauté française et Communauté germanophone) et de trois régions (Région flamande, Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale). L'article 32 de la Constitution s'applique à toutes les composantes de l'État fédéral. Chaque composante est compétente pour déterminer les modalités de la publicité (telles que les exceptions et la procédure d'accès aux documents

¹ C. Const., arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, B.2.1 ; arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, B.3.2. ; arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013, B.16.1.

² C. Const., arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, B.2.2 ; arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, B.3.2. ; arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013, B.16.2.

³ Ibidem. D'autres aspects du droit fondamental à la publicité des documents administratifs sont mentionnés dans la réponse sous la question 5.

⁴ L'on peut y ajouter deux commissions communautaires compétentes sur le seul territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à savoir la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française dans l'exercice des compétences qui lui ont été transférées par la Communauté française.

administratifs) à l'égard de ses propres institutions mais en même temps, lors du traitement d'une demande d'accès à un document administratif, elle doit aussi respecter les exceptions à la publicité que les autres composantes de l'État fédéral ont établies dans la sphère de leurs compétences propres.

Dans les réponses aux diverses questions, dans un souci de simplification, nous nous concentrons presque exclusivement sur la législation de l'Autorité fédérale⁵ dont les règles de droit commun de la publicité des documents administratifs sont énoncées dans la [loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration](#) (ci-après, la loi du 11 avril 1994). À côté de cette législation générale, il existe des législations spécifiques, dont la [loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement](#).

La loi du 11 avril 1994 règle à la fois la publicité à l'initiative de l'administration (« publicité active ») et la publicité sur demande (« publicité passive »). Elle est applicable à toutes les « autorités administratives »⁶ fédérales ainsi qu' « aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs »⁷.

La loi du 11 avril 1994 prévoit divers motifs sur la base desquels il peut ou il doit être fait exception au principe de la publicité, eu égard à la nature et au contenu du document envisagé. Les motifs d'exception à la publicité sont classés en trois catégories.

- 1) L'autorité administrative **doit rejeter** la demande d'accès à un document administratif lorsqu'elle constate que **l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un autre intérêt énuméré dans la loi**, tels que « l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales » ou « la recherche ou la poursuite de faits punissables »⁸. Ces motifs d'exception à la publicité sont dits *relatifs* car l'autorité doit dans chaque cas procéder à une mise en balance concrète des intérêts en cause.
- 2) L'autorité administrative **doit rejeter** la demande d'accès à un document administratif lorsqu'elle constate que la publication du document administratif **porte atteinte** :
 - « 1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie;
 - 2° à une obligation de secret instaurée par la loi;

⁵ Les communautés et les régions disposent de leur législation propre en matière de publicité des documents administratifs. L'aperçu de ces législations n'est pas traité.

⁶ Au sens de l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'État et donc avec toutes les incertitudes juridiques entourant l'interprétation de cette notion qui fait l'objet d'une jurisprudence évolutive. Voyez la loi du 11 avril 1994, art. 1^{er}, alinéa 2, 1°. La référence à ce concept 'évolutif' est un choix conscient du législateur qui entendait ainsi pouvoir intégrer des changements sociétaux.

⁷ Art. 1er, alinéa 1^{er}.

⁸ Art. 6, §1^{er}.

3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée. »⁹ Ces motifs d'exception sont dits *absolus* parce que dans ces cas, la loi n'exige pas de mise en balance des intérêts en cause. Cependant, le Conseil d'État considère que cela n'empêche pas que l'autorité administrative doive examiner *in concreto* si et dans quelle mesure il est porté atteinte aux intérêts énumérés¹⁰.

- 3) La troisième catégorie de motifs d'exception tend à protéger l'autorité administrative concernée par la demande d'accès. L'autorité administrative fédérale **peut** rejeter une demande d'accès à un document administratif lorsque cette demande :
- « 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;
 - 2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;
 - 3° est manifestement abusive;
 - 4° est formulée de façon manifestement trop vague. »¹¹

Le soutien institutionnel administratif de l'accès à l'information

Le soutien institutionnel administratif de l'accès à l'information réside tout entier dans l'instauration de la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs¹² chargée de donner un avis en cas de refus ou en l'absence de décision.

La Commission se compose de six membres dont un président et un membre secrétaire, ce dernier n'ayant toutefois pas voix délibérative¹³. « Exception faite du président, la Commission compte autant de membres francophones que néerlandophones ayant voix délibérative. Le président est alternativement un francophone et un néerlandophone. »¹⁴

En ce qui concerne le mode de nomination des membres :

- le président est nommé sur proposition du Premier Président du Conseil d'État, parmi les membres du Conseil d'État ;

⁹ Art. 6, §2.

¹⁰ C.E., arrêt n° 132.072 du 7 juin 2004.

¹¹ Art. 6, §3.

¹² La véritable dénomination légale de la Commission est « Commission d'accès aux documents administratifs ». Cependant, pour éviter toute confusion avec les commissions similaires des entités fédérées, nous avons choisi d'ajouter le qualificatif « fédéral ». Par ailleurs, il faut aussi savoir que la Commission est dénommée « Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs » par l'article 1er de l'arrêté royal du 29 avril 2008 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs. L'article 2 de ce même arrêté précise que la Commission comporte deux sections : une section publicité de l'administration et une section réutilisation des documents administratifs. Néanmoins, la dénomination légale de la Commission est restée inchangée ; c'est pourquoi, nous n'utilisons pas la dénomination de l'arrêté royal.

¹³ Arrêté royal du 29 avril 2008 précité, art. 3, §1^{er}.

¹⁴ Arrêté royal du 29 avril 2008 précité, art. 4 §1^{er} et §2.

- le membre secrétaire est nommé sur proposition du Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, parmi les membres de son administration ;
- les quatre autres membres sont nommés par le Roi en raison de leurs compétences particulières en matière de publicité de l'administration, sur la proposition du Premier Ministre. Deux de ces quatre membres sont nommés parmi les fonctionnaires de niveau A des services centralisés ou décentralisés de l'État. Les deux autres n'ont pas la qualité de fonctionnaire d'un service public¹⁵.

La durée du mandat des membres de la Commission est fixée à quatre ans. Il est renouvelable¹⁶.

La Commission peut, lorsqu'elle reçoit une demande d'avis, consulter sur place toutes les informations utiles ou se les faire communiquer par l'autorité administrative fédérale, provinciale ou communale concernée. Elle peut entendre toutes les parties et tous les experts concernés et demander des informations complémentaires aux membres du personnel de l'autorité administrative fédérale, provinciale ou communale concernée¹⁷.

La procédure de demande d'accès à un document administratif, le règlement des litiges et les organes concernés sont décrits dans la réponse à la question n° 2.

La protection des données à caractère personnel

L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit. »

Le Constituant a voulu donner à cette disposition une portée comparable à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Autorité fédérale est compétente pour déterminer le cadre normatif général en matière de protection de la vie privée. En outre, l'Autorité fédérale et les entités fédérées doivent garantir ce droit constitutionnel, en exerçant leurs compétences respectives.

Les données à caractère personnel sont principalement protégées par la [loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel](#) (ci-après, la loi du 8 décembre 1992).

Les dispositions de cette loi qui concernent le traitement et la protection des données à caractère personnel sont en principe applicables aussi bien aux instances privées qu'aux instances publiques. Quelques dispositions énumèrent cependant des exceptions pour des catégories particulières telles que les journalistes, la Sûreté de l'État, les services de police...

¹⁵ Arrêté royal du 29 avril 2008 précité, art. 4 §4.

¹⁶ Arrêté royal du 29 avril 2008 précité, art. 5, §1^{er}.

¹⁷ Arrêté royal du 29 avril 2008 précité, art. 19, §1^{er}.

La Commission de la protection de la vie privée

La loi du 8 décembre 1992 crée la Commission de la protection de la vie privée. Celle-ci est instituée auprès de la Chambre des représentants (l'une des deux assemblées législatives de l'Autorité fédérale)¹⁸ ; elle se situe donc, sur le plan institutionnel, dans le giron du pouvoir législatif, en signe de garantie de transparence et de fonctionnement démocratique. En outre, ses membres « doivent offrir toutes les garanties leur permettant d'exercer leur mission avec indépendance et être parfaitement compétents dans le domaine de la protection des données »¹⁹ et « dans les limites de leurs attributions, le président et les membres ne reçoivent d'instructions de personne »²⁰.

En ce qui concerne la composition de la Commission, la loi du 8 décembre 1992 prévoit un nombre égal de membres d'expression française et de membres d'expression néerlandaise, désignés par la Chambre des représentants, sur des listes comprenant, pour chaque mandat à pourvoir, deux candidats, présentées par le Conseil des ministres. En outre, la Commission est composée de telle façon qu'il existe dans son sein un équilibre entre les différents groupes socio-économiques. Enfin, outre le président qui doit être un magistrat, la Commission comprend au moins, parmi ses membres effectifs et parmi ses membres suppléants, un juriste, un informaticien, une personne pouvant justifier d'une expérience professionnelle dans la gestion de données à caractère personnel relevant du secteur privé, et une personne pouvant justifier d'une expérience professionnelle dans la gestion de données à caractère personnel relevant du secteur public²¹.

La Commission dispose de larges compétences. En voici un aperçu non exhaustif.

- Elle peut, d'initiative ou sur demande de certaines autorités, donner des avis et des recommandations « sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée dans le cadre de la (...) loi (du 8 décembre 1992), ainsi que des lois contenant des dispositions relatives à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel »²². Dans certains cas tels que l'élaboration d'une nouvelle réglementation portant sur certains aspects déterminés de la loi du 8 décembre 1992, l'avis préalable de la Commission est obligatoire.
- Elle est chargée de l'exécution et du contrôle de l'application de diverses dispositions de la loi du 8 décembre 1992.

Ex. : le traitement des déclarations de traitement entièrement ou partiellement automatisé de données à caractère personnel (article 17) ; la tenue d'un registre public (article 18).

¹⁸ Art. 23, alinéa 1^{er}.

¹⁹ Art. 24, §4, alinéa 2.

²⁰ Art. 24, §6.

²¹ Pour tous ces aspects, voyez l'art. 24.

²² Art. 29, §1^{er} et 30, §1^{er}.

- Elle examine les plaintes qui lui sont adressées concernant sa mission de protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel²³. « Si la plainte est recevable, la Commission accomplit toute mission de médiation qu'elle juge utile. En cas de conciliation des parties, fondée sur le respect de la vie privée, elle dresse un procès-verbal dans lequel la solution retenue est explicitée. En l'absence de conciliation, la Commission émet un avis sur la caractère fondé de la plainte. Son avis peut être accompagné de recommandations à l'intention du responsable du traitement. »²⁴
- Elle dénonce au ministère public (procureur du Roi) les infractions dont elle a connaissance²⁵.
- Le Président de la Commission peut soumettre au tribunal de première instance tout litige concernant l'application de la loi du 8 décembre 1992 et de ses mesures d'exécution²⁶.

Au sein de la Commission, il y a des comités sectoriels compétents pour instruire et statuer sur des demandes relatives au traitement ou à la communication de données faisant l'objet de législations particulières. Ainsi, il existe un comité sectoriel du registre national.

L'Organe de contrôle de l'information policière

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux avait instauré un organe de contrôle placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice, en vue de contrôler la gestion de données policières, à savoir le contrôle de la gestion de la banque de données nationale générale et de toute banque de données créée par les services de police.

Une loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière²⁷ modifie le statut de cet organe de contrôle. En effet, cette loi crée « l'Organe de contrôle de l'information policière »²⁸ (ci-après, l'Organe de contrôle) auprès de la Commission pour la protection de la vie privée. Par là-même, l'Organe de contrôle ne ressortit plus au pouvoir exécutif mais il se situe désormais dans le

²³ Art. 31, §1^{er}.

²⁴ Art. 31, §3.

²⁵ Art. 32, §2, alinéa 1^{er}.

²⁶ « Sans préjudice de la compétence des cours et tribunaux ordinaires pour l'application des principes généraux en matière de protection de la vie privée ». Voyez l'art. 32, §3.

²⁷ [Loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle.](#)

²⁸ Art. 36ter, §1^{er}.

giron du pouvoir législatif, en signe de garantie de transparence et de fonctionnement démocratique²⁹.

L'Organe de contrôle est néanmoins « indépendant de la Commission de la protection de la vie privée dans l'exercice de ses missions »³⁰.

Il est désormais chargé de contrôler le traitement des informations et des données à caractère personnel effectué par les services de police dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire ou de police administrative, y compris le traitement des informations des données à caractère personnel dans les banques de données policières³¹.

Il « est présidé par un magistrat des cours et tribunaux, nommé par la Chambre des représentants ». Il « est en outre composé d'un membre de la Commission de la protection de la vie privée, d'un ou plusieurs membres de la police locale et de la police fédérale et d'un ou plusieurs experts. Le nombre d'experts ne peut pas être supérieur au nombre de membres issus des services de police. Les membres de l'Organe de contrôle sont nommés sur base de leur connaissance en matière de gestion de l'information policière par la Chambre des représentants »³².

Il « agit d'initiative, à la demande de la Commission de la protection de la vie privée, des autorités judiciaires ou administratives, du ministre de la Justice ou du ministre de l'Intérieur ou de la Chambre des représentants »³³.

L'objet des missions l'Organe de contrôle se trouve précisé dans deux articles spécifiques de la loi du 8 décembre 1992.

- En vertu de l'article 36ter/9, « (l)'Organe de contrôle est particulièrement chargé de contrôler le respect des règles d'accès direct à la B.N.G. et d'interrogation directe de celle-ci, ainsi que le respect par l'ensemble des membres des services de police de l'obligation, visée à l'article 44/7, alinéa 3, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, d'alimenter cette banque de données. »
- Quant à l'article 36ter/10, il dispose ce qui suit :

« § 1er. L'Organe de contrôle veille, par le biais d'enquêtes de fonctionnement, à ce que le contenu de la B.N.G. et la procédure de traitement des données et informations, qui y sont conservées, soient conformes aux règles prescrites par les articles 44/1 à 44/11/13 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et à leurs mesures d'exécution.

²⁹ Doc. Parl., Chambre, session 2013-2014, n° 3105/1, p. 16.

³⁰ Art. 36ter, §2.

³¹ Il s'agit du traitement des informations et des données visées à l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, y compris celles incluses dans les banques de données visées à l'article 44/2 de la même loi.

³² Sur tous ces aspects, voyez l'art. 36ter/1, §1^{er}.

³³ Art. 36ter/8, alinéa 1^{er}.

§ 2. L'Organe de contrôle vérifie en particulier la régularité des opérations de traitement suivantes au sein de la banque de données générale et des banques de données de base :

- 1° l'évaluation des données et informations;
- 2° l'enregistrement des données et informations collectées;
- 3° la validation des données et informations par les organes compétents à cet effet;
- 4° la saisie des données et informations enregistrées en fonction du caractère concret ou de la fiabilité de celles-ci;
- 5° l'effacement et l'archivage des données et informations à l'échéance de leurs délais de conservation.

§ 3. L'Organe de contrôle vérifie en particulier le caractère effectif des fonctionnalités et opérations de traitement suivantes, prescrites par les autorités de police compétentes :

- 1° les relations entre les catégories de données et informations enregistrées au moment de leur saisie;
- 2° la réception des données et informations par les autorités et services légalement habilités à les consulter;
- 3° la communication des données et informations vers les autorités et services légalement habilités;
- 4° la connexion avec d'autres systèmes de traitement de l'information;
- 5° les règles particulières de saisie des données et informations en fonction du caractère concret de la fiabilité de celles-ci.

L'Organe de contrôle veille, par le biais d'enquêtes de fonctionnement, à ce que le contenu et la procédure de traitement des données et informations enregistrées et conservées au sein des banques de données particulières soient conformes aux règles prescrites par les articles 44/1 à 44/5 et 44/11/3 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et à leurs mesures d'exécution.

L'Organe de contrôle veille, en particulier, à ce que les conditions d'accès direct aux et de communication des informations et données des banques de données particulières qui sont précisées dans le répertoire central des banques de données particulières visé à l'article 44/11/3, § 5, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police soient respectées. »

2. Décrivez de façon générale une procédure administrative et judiciaire régulière dans le cas d'un litige de l'accès à l'information. Décrivez aussi le rôle procédural de votre cour administrative suprême.

La [loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration](#) crée la « Commission d'accès aux documents administratifs »³⁴ (ci-après, la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs).

Lorsqu'une autorité administrative a refusé de donner accès à un document administratif, le demandeur peut adresser à cette autorité une demande de reconsidération et au même moment, parallèlement à cette demande, il demande à la Commission d'accès aux documents administratifs d'émettre un avis³⁵.

Dans un délai de quinze jours suivant la réception de l'avis de la Commission ou suivant l'écoulement du délai de trente jours dans lequel l'avis de la Commission devait être communiqué (mais ne l'a pas été), l'autorité administrative concernée doit communiquer au demandeur une nouvelle décision quant à sa demande d'accès.

En l'absence de communication de la nouvelle décision dans le délai précité de quinze jours, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

Le demandeur peut alors introduire un recours au Conseil d'État contre ce refus. Pareil recours est un recours ordinaire en annulation (éventuellement combiné à un recours en suspension) dirigé contre un acte administratif.

« Pour faire usage du droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution, il ne faut pas, en principe, 'démontrer un intérêt particulier. Il suffit d'être concerné en tant que citoyen (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°)'. »³⁶ Il s'ensuit qu' « (e)n dispensant de l'obligation de justifier d'un intérêt les personnes qui souhaitent exercer leur droit d'accès aux documents administratifs, l'article 32 de la Constitution prime sur l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État »³⁷ « en tant qu'il limite la possibilité d'introduire le recours en annulation aux personnes qui justifient d'un intérêt ou d'une lésion »³⁸. Autrement dit, le requérant ne doit pas justifier d'un intérêt ou d'une lésion lorsqu'il demande l'annulation d'une décision refusant l'accès à des documents administratifs.

L'autorité administrative qui a refusé l'accès à des documents administratifs est la « partie adverse » tandis que la Commission d'accès aux documents administratifs n'est aucunement partie

³⁴ Art. 8, §1^{er}.

³⁵ Art. 8, §2.

³⁶ C. Const., arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, B.2.3.

³⁷ P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, « L'accès aux documents administratifs, un itinéraire sinueux », in *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 62 et le renvoi à deux arrêts du Conseil d'État : arrêt n° 83.494 du 16 novembre 1999 et arrêt n° 94.082 du 16 mars 2001.

³⁸ C.E., arrêt n° 83.494 du 16 novembre 1999.

au litige porté devant le Conseil d'État. Par conséquent, en cas d'annulation du refus d'accès, l'autorité administrative concernée doit prendre une nouvelle décision, en tenant compte des motifs de l'arrêt revêtu de l'autorité absolue de chose jugée. Cela étant, il n'est pas exclu que l'autorité administrative réitère son refus d'accès, par exemple sur la base d'une motivation adaptée et conforme au(x) motif(s) d'annulation du refus initial.

Il est utile de remarquer que le législateur a opéré un tout autre choix dans la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement³⁹. Cette loi crée la « Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales »⁴⁰ et charge celle-ci de prendre elle-même une décision sur la demande d'accès lorsque l'instance environnementale a rejeté la demande d'accès à une information environnementale ou n'a pas pris de décision dans le délai de trente jours qui lui est imposé. Dans le cadre de la loi du 5 août 2006, c'est donc uniquement la décision de la Commission fédérale de recours qui est susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État par la partie qui s'estime lésée (le demandeur ou l'instance environnementale, selon que la décision de la Commission refuse ou accueille la demande). Dans cette procédure, la Commission fédérale de recours est la partie adverse tandis que l'instance environnementale ou le demandeur peut librement décider de se porter partie intervenante.

Par ailleurs, « si le droit d'accès aux documents administratifs est un droit fondamental, le moyen qui invoque la violation de l'article 32 de la Constitution n'est cependant pas, selon le Conseil d'État, d'ordre public »⁴¹.

³⁹ Cette loi transpose la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

⁴⁰ Art. 33.

⁴¹ P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 62 et renvoi à C.E., arrêt n° 171.732 du 31 mai 2007.

3. Décrivez le rôle procédural de votre cour administrative suprême dans le domaine de la protection des données personnelles.

Le rôle du Conseil d'État dans la matière de la protection des données à caractère personnel est plutôt limité.

En effet, la loi du 8 décembre 1992 prévoit une procédure spécifique devant le président du tribunal de première instance, siégeant comme en référé, pour toutes les contestations au sujet des droits concernant la protection des données à caractère personnel, à savoir le « droit accordé par ou en vertu de la loi, d'obtenir communication de données à caractère personnel, et de toute demande tendant à faire rectifier, supprimer ou interdire d'utiliser toute donnée à caractère personnel inexacte ou, compte tenu du but du traitement, incomplète ou non pertinente, dont l'enregistrement, la communication ou la conservation sont interdits, au traitement de laquelle la personne concernée s'est opposée ou encore qui a été conservée au-delà de la période autorisée »⁴². Autrement dit, ces contestations échappent à la compétence du Conseil d'État.

Cela étant, la Commission de protection de la vie privée prend diverses décisions sur la base de la loi du 8 décembre 1992, telles que l'octroi ou non d'une autorisation. Dès lors, il est possible qu'une partie introduise un recours (en suspension et) en annulation devant le Conseil d'État contre une décision de la Commission. Cependant, le Conseil d'État ne s'est encore jamais prononcé au fond sur un tel recours.

Il n'est pas rare que dans une procédure devant le Conseil d'État, les parties invoquent des dispositions de la loi du 8 décembre 1992 pour soutenir leur argumentation. Par exemple, pour contester la validité de certains éléments de preuve ou dans des débats au sujet de la publicité de documents administratifs qui contiennent des données à caractère personnel.

« Signalons enfin que lorsque la demande d'accès concerne exclusivement des données à caractère personnel qui figurent dans un fichier ou dans un traitement automatisé, c'est la loi du 8 décembre 1992 (...) qu'il convient d'appliquer. »⁴³

⁴² Art. 14, §1^{er}.

⁴³ P. LEWALLE, L. DONNAY et G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 84.

4. Exposez une vue d'ensemble sur l'évolution historique des droits d'accès à l'information dans votre juridiction en se concentrant sur les étapes législatives et judiciaires les plus importantes. En même temps, essayez, s'il vous plaît, de décrire les forces motrices principales qui étaient derrière le développement de ces droits.

Aperçu historique

La reconnaissance expresse du droit (d'accès) à l'information intervient tardivement en Belgique.

Au cours des années 70 et 80, les juridictions du pouvoir judiciaire reconnaissent de temps en temps l'existence de d'un droit à l'information⁴⁴, en prenant généralement appui sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, ces cas restent limités et sont spécifiques aux litiges tranchés.

Dans les années 80, diverses propositions de loi sont déposées pour régler la publicité de l'administration mais elles n'aboutissent pas.

En 1988, l'instauration d'un droit explicite à la transparence administrative figure dans l'accord de gouvernement de l'Autorité fédérale.

Il faut attendre 1993 pour que soit adopté l'article 32 de la Constitution⁴⁵. Suivent alors la législation fédérale (en l'occurrence, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration) et les textes législatifs des entités fédérées, sauf la législation de la Communauté flamande et de la Région flamande qui date de 1991⁴⁶ et qui est donc antérieure à l'inscription du droit à la publicité des documents administratifs dans la Constitution.

⁴⁴ En voici un exemple dans le cadre de l'examen de la responsabilité civile des pouvoirs publics :

« L'intervention de l'État dans beaucoup de domaines de l'activité humaine, la complexité des textes législatifs et réglementaires, leur augmentation continue, font que l'administration d'un État moderne ne peut pas rester les bras croisés face à la situation difficile dans laquelle un citoyen se trouve déjà trop souvent pour avoir une connaissance exacte de la portée de ses obligations légales.

C'est donc un devoir pour l'administration d'aider le citoyen et, si nécessaire, de l'informer et de le l'orienter. Parmi les devoirs essentiels de bonne administration qui incombent à l'autorité administrative, il y a non seulement la délivrance de renseignements exacts aux citoyens qui le demandent mais aussi un devoir positif d'information et d'orientation et celui-ci comporte même la délivrance de renseignements à propos de situations et événements factuels. L'omission de communiquer au citoyen les renseignements nécessaires concernant la portée de ses droits et le contenu de ses obligations constitue une faute dans le chef de l'administration, lorsqu'étant suffisamment au courant de la situation concrète, elle constate que le citoyen ignore ses obligations légales. » (Traduction libre)

Gand, 26 avril 1973, *R.W.*, 1973-1974, 487 ; Gand, 19 février 1981, cité dans D. VOORHOOF (éd.), *Recht op openbaarheid van bestuur*, Anvers, Kluwer, 1991.

⁴⁵ Art. 24ter avant sa renumérotation lors de la coordination du texte de la Constitution en 1994.

⁴⁶ Décret flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand (Vlaams decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering).

Depuis lors, la législation relative à la publicité de l'administration a surtout été adaptée pour satisfaire aux obligations européennes et internationales⁴⁷ ou pour optimiser ses effets pratiques⁴⁸.

La lecture des avis et des rapports annuels de la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs révèle que la transparence administrative se présente à la fois comme un grand chantier inachevé et un parcours de sauts d'obstacles.

Un grand chantier inachevé

En ce qui concerne la publicité sur demande (publicité passive), la Commission réitère inlassablement son souhait d'obtenir des modifications législatives⁴⁹ en vue de renforcer l'effectivité du droit d'accès mais les réformes se font attendre. Parmi les aspects problématiques, citons entre autres :

- le champ d'application personnel du régime de publicité : la notion actuelle d' « autorité administrative au sens de l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'État » « est trop étroitement liée à la prise de décisions unilatérales contraignantes et au contentieux objectif », alors que l'intention du Constituant « était (clairement) de ne pas faire ce lien et de garantir un droit d'accès à tous les documents administratifs indépendamment du fait qu'ils ont un lien direct avec le processus décisionnel »⁵⁰ ;
- le recours administratif auprès de la Commission : l'obligation d'introduire simultanément une demande de reconsidération auprès de l'administration et une demande d'avis auprès de la Commission « constitue un obstacle procédural pour de nombreux citoyens et ralentit également la procédure », d'où l'idée de simplifier cette étape procédurale, « en faisant démarcher le demandeur auprès de la Commission, à charge pour celle-ci d'informer l'administration que le recours administratif a été introduit »⁵¹ ;
- l'absence de « délai dans lequel les documents devraient être transmis à l'organe de recours » ainsi que l'absence de « mécanisme de sanction en vue de forcer la communication des documents utiles », alors que la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales a déjà signalé à plusieurs reprises que « pas mal de temps s'écoule avant que l'organe de recours soit en possession des

⁴⁷ Ex. : l'obligation de transposer en droit interne la [directive 2003/4/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

⁴⁸ Ex. : le choix du législateur flamand de rassembler dans un seul texte législatif à la fois les règles générales de la publicité des documents administratifs et les règles propres aux « informations environnementales ». Voyez le décret flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration ([traduction française](#) du Vlaams decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur).

⁴⁹ Voyez le [rapport annuel](#) 2013 qui renvoie aussi aux rapports antérieurs ainsi que l'[avis n° 2014-77](#) du 29 septembre 2014 sur la proposition de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (Doc. parl. Chambre des Représentants, DOC 54 0061/001).

⁵⁰ Avis n° 2014-77 précité, pp. 4-5.

⁵¹ Avis n° 2014-77 précité, p. 23.

documents sur lesquels il doit se prononcer » et qu' « il arrive même que malgré l'obligation figurant dans la loi du 5 août 2006 de mettre les documents demandés à la disposition de la Commission, les administrations refusent de les lui fournir en sorte que la Commission se trouve dans l'impossibilité de prendre une décision, ce qui est de nature à engendrer une certaine frustration dans le chef des personnes qui introduisent un recours administratif »⁵² ;

- l'absence de tentative d'uniformisation des régimes de publicité : l'existence de régimes spécifiques de publicité à côté du régime général défini dans la loi du 11 avril 1994, en combinaison avec « un nombre considérable de différences entre ces régimes » « engendre de sérieuses difficultés, tant pour les citoyens que pour l'administration ». Par exemple, les informations environnementales et les informations non environnementales des documents administratifs relèvent deux législations distinctes⁵³, alors que de nombreux documents administratifs ont un caractère mixte dès lors qu'ils contiennent tant des informations environnementales que non environnementales »⁵⁴

Par ailleurs, il ne faut se contenter d'améliorer l'ensemble des aspects précités qui concernent la publicité sur demande (publicité passive) mais il faut encourager vigoureusement la publicité à l'initiative de l'administration (publicité active), en utilisant les technologies de l'information qui offrent « la possibilité de rendre publics la majorité des documents administratifs de manière active grâce à des fonctionnalités de recherche qui ne requièrent pas du citoyen de devoir introduire une demande (d'accès aux documents administratifs souhaités) »⁵⁵. De cette façon, « le citoyen peut prendre connaissance de documents administratifs dont il ne pouvait connaître l'existence »⁵⁶ et l'administration pourrait être déchargée d'un certain nombre de demandes d'accès, tout en recevant peut-être un plus grand nombre de demandes d'explications à propos des données rendues accessibles...

La publicité à l'initiative de l'administration est aussi vivement recommandée par la doctrine pour permettre à chaque citoyen d'accéder à ses données à caractère personnel gérées par l'administration, lui offrant ainsi la possibilité d'en prendre connaissance et d'en contrôler l'exactitude. Une piste consiste à mettre en place « un portail internet dédié à la transparence » où « après s'être identifié à l'aide de sa carte d'identité électronique, chaque citoyen devrait pouvoir accéder à un panorama de la localisation de ses données dans l'administration ». « En cliquant sur les bases de données mentionnées, il pourrait visualiser les données enregistrées à son sujet, vérifier leur exactitude et signaler les éventuelles erreurs (...). Il devrait également pouvoir obtenir un traçage du chemin parcouru, grâce au mécanisme de l'*audit trail*, qui, le cas échéant, ferait apparaître les utilisations illégales desdites données. Ainsi, les abus dans

⁵² Avis n° 2014-77 précité, p. 27.

⁵³ Il s'agit respectivement de la loi du 5 août 2006 et de la loi du 11 avril 1994.

⁵⁴ Avis n° 2014-77 précité, pp. 31-32.

⁵⁵ Avis n° 2014-77 précité, p. 3.

⁵⁶ Ibidem.

l'utilisation des données pourrait faire l'objet d'un recours devant la Commission de la protection de la vie privée et/ou devant les cours et tribunaux »⁵⁷.

Un parcours de sauts d'obstacles

La culture de la transparence administrative ne se décrète pas, comme l'indique le nombre élevé de cas où l'administration s'est montrée réticente à divulguer les informations demandées, de sorte que, sans la ténacité du demandeur à mener la procédure à son terme, le droit d'accès se trouve fortement fragilisé.

Dans son rapport annuel 2013, la Commission relève ainsi que dans plus de 25 pour cent des demandes à propos desquelles elle a donné un avis, les autorités administratives fédérales ont oublié (sic) de communiquer leur décision dans le délai de trente jours fixé par la loi. Cette situation est dommageable pour le citoyen et pour la Commission : le citoyen se trouve alors contraint d'« entamer une procédure de recours administratif » pour faire valoir son droit constitutionnel d'accès tandis que « la Commission ne peut pas jouer pleinement son rôle et qu'elle est limitée à rappeler les principes généraux qui sont à la base de la législation en matière de publicité »⁵⁸. Pour remédier à cette difficulté, la Commission a pris « l'initiative de mener un dialogue constructif avec les administrations » concernées par ces recours. En effet, « (l)a commission est persuadée qu'il faut faciliter l'échange, dans la confiance mutuelle, avec les autorités administratives. La commission doit être vécue par celles-ci comme un interlocuteur - et non un contradicteur - prêt à conduire une discussion sur les moyens adéquats à atteindre le respect du droit garanti à tout citoyen par l'article 32 de la Constitution, compte tenu des impératifs que prend en considération la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'information dans les exceptions qu'elle énonce au droit à la consultation d'un document administratif. »⁵⁹

Si les arguments de la commission fédérale d'accès aux documents administratifs ne convainquent pas l'autorité administrative de suivre son avis et partant, de fournir les documents demandés, le citoyen concerné devra se montrer particulièrement patient et tenace, compte tenu de la longueur de la procédure qui l'attend. En effet, il devra d'abord attendre l'arrêt du Conseil d'État statuant sur son recours en annulation et s'il obtient l'annulation, il n'est même pas assuré que l'administration concernée fera droit à sa demande puisque celle-ci conserve le pouvoir de refuser l'accès pour un autre motif que le motif initial invalidé par le Conseil d'État.

Les réticences de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après, l'AFSCA) à fournir des documents en sa possession illustrent clairement les difficultés rencontrées par les citoyens et l'organisation de défense des droits des consommateurs, l'Association des consommateurs Test-Achats. En voici les grandes étapes :

- 1) Le combat de Test-Achats en vue d'obtenir une mise à disposition des rapports d'inspection de l'AFSCA débute le 5 septembre 2011 par une demande de communication de tous les

⁵⁷ ÉLISE DEGRAVE, « L'e-gouvernement et la protection de la vie privée », *CDPK*, 2013, p. 240.

⁵⁸ [Rapport annuel](#) 2013, p. 10. Ce rapport annuel est le plus récent publié sur le site Web de la Commission au moment de la rédaction de la présente réponse.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 10-11.

rapports d'inspection (distribution, commerce, Horeca et cuisines collectives) des cinq dernières années. Cette demande débouche sur un refus de l'AFSCA qui est suivi d'un avis défavorable de la Commission d'accès aux documents administratifs et d'un nouveau refus de l'AFSCA.

- 2) Test-Achats réduit alors le champ de sa demande : le 8 mai 2012, elle souhaite uniquement obtenir la divulgation de la check-list des inspections de l'année précédente pour les commerces de pita et à défaut, l'accès à la base de données « Foodweb ». Refus de l'AFSCA (30 mai 2012) suivi d'un avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs (13 août 2012) mais nouveau refus de l'AFSCA (19 septembre 2012).
- 3) Le 6 novembre 2012, un recours en annulation est introduit devant le Conseil d'État contre le refus de l'AFSCA et l'arrêt d'annulation est prononcé le 15 mai 2014.
- 4) Comme l'écrit l'Association des consommateurs dans son numéro de mars 2015, « (il) (r)estait encore à traduire dans les faits cette victoire judiciaire, dans l'intérêt du consommateur »⁶⁰. À cet égard, Test-Achats « salue une belle avancée, qui reste améliorable », renvoyant ainsi à la mise en place d'une classification basée sur les résultats de la dernière visite d'inspection en matière d'infrastructure, d'équipement et d'hygiène, cette classification étant accessible via le site Web [Foodweb](#), établissement par établissement. Test-Achats aurait aussi apprécié que le résultat de la dernière visite d'inspection soit affiché à l'entrée de l'établissement et que le consommateur puisse sélectionner sur Foodweb une région (par code postal), un type de resto ou un type de magasin/supermarché « et obtenir ainsi la liste des résultats de contrôles obtenus pour le restos d'une commune ou tous les supermarchés d'une région, par exemple »⁶¹.
- 5) Tous les problèmes ne sont pas résolus : les rapports complets des contrôles sont en effet rendus accessibles via une procédure assez lourde qui oblige le consommateur à remplir un formulaire de demande nominatif sur le site Web de l'AFSCA avant d'être invité à l'administration centrale de l'Agence à Bruxelles, « où il peut rechercher les résultats les plus récents des inspections et analyses » et les faire imprimer contre paiement⁶². Cette pratique ne respecte pas la loi du 11 avril 1994 qui laisse au demandeur le choix du mode d'accès qu'il juge le plus approprié, de sorte qu'il souhaite obtenir directement une copie d'un rapport, l'AFSCA ne peut exiger qu'il en prenne préalablement connaissance en venant à Bruxelles aux jours et heures qui lui sont indiqués. La Commission fédérale d'accès aux documents administratifs vient de donner deux avis en ce sens⁶³.

⁶⁰ Test-Achats, mars 2015, n° 595, p. 20.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Voyez les avis n°s 13 et 15 du 2 mars 2015.

Forces motrices du développement du droit (d'accès) à l'information

La reconnaissance du « droit à la publicité des documents administratifs » comme « droit fondamental » et sa mise en œuvre dans les textes législatifs s'inscrivent dans un double mouvement :

- d'une part, il y a le contexte international. Lors des discussions en vue d'inscrire dans la Constitution le droit à la publicité des documents administratifs, il a été fait référence notamment aux législations de nombreux autres pays, à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et aux diverses recommandations et résolutions du Conseil de l'Europe en la matière ;
- d'autre part, il y a le contexte belge où deux préoccupations majeures sont mises en avant : non seulement améliorer les relations entre le citoyen et l'administration mais aussi assurer une meilleure protection juridique préventive du citoyen. En témoigne l'adoption d'une série de textes au début des années 90, à savoir la [loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs](#), la [charte de l'utilisateur des services publics du 4 décembre 1992](#) et la [loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux](#).

5. Veuillez donner une observation élémentaire subjective concernant le rôle et l'importance de l'accès à l'information dans le système politique de votre pays. En particulier, ciblez sur comment l'importance de la liberté d'information est perçue par le public général et par le secteur non-gouvernemental.

La reconnaissance constitutionnelle du droit d'accès aux documents administratifs et sa délimitation dans les textes législatifs de l'Autorité fédérale et des entités fédérées qui en précisent les modalités et les exceptions constituent un point de basculement dans les relations entre l'administration et les administrés : le secret administratif devient une exception au principe qu'est le « droit à la publicité des documents administratifs » qui est érigé en « droit fondamental » par le Constituant⁶⁴.

Le « droit à la publicité des documents administratifs » énoncé à l'article 32 de la Constitution est une norme de référence pour la Cour constitutionnelle qui doit veiller à ce qu'elle soit respectée par les textes législatifs de l'Autorité fédérale et des entités fédérées. Dans le cadre d'un recours en suspension ou en annulation introduit par toute personne intéressée, la Cour constitutionnelle peut être amenée à suspendre l'exécution ou à annuler des dispositions d'un texte législatif. Son examen des éventuelles exceptions législatives apportées au droit fondamental implique toujours un contrôle de proportionnalité destiné à déterminer si lesdites exceptions sont excessives ou non par rapport au but poursuivi.

Les recours devant la Cour constitutionnelle

Les organisations non gouvernementales jouent un rôle actif en vue de faire respecter les droits fondamentaux et à cette fin, elles n'hésitent pas à introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. D'ailleurs, deux des trois recours en annulation invoquant la violation du droit fondamental à la publicité des documents administratifs ont été introduits au moins par une organisation non gouvernementale :

- c'est une organisation de protection de l'environnement, l'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie, qui a introduit le recours en annulation contre une disposition législative fédérale écartant l'application de la loi du 11 avril 1994 (la législation de droit commun en matière de publicité de l'administration) pour les documents et données « classifiés » (c'est-à-dire bénéficiant d'un certain degré de « secret ») relatifs aux matières nucléaires au sens de l'article 1er de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire⁶⁵ ;

⁶⁴ C. Const., arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, B.2.1 ; C. Const., arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, B.3.2. ; C. Const., arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013, B.16.1.

⁶⁵ C. Const., arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004.

- c'est une organisation de protection des droits de l'homme, l' a.s.b.l. «Ligue des Droits de l'Homme»⁶⁶, qui a introduit le recours en annulation contre des dispositions législatives de la Région wallonne écartant l'application du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration (la législation wallonne de droit commun en matière de publicité de l'administration) pour les certificats et licences (dont les licences d'exportation d'armes) constitutifs d'actes administratifs individuels ainsi que pour les avis de la Commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes », ces derniers étant en outre « confidentiels à la seule attention du Gouvernement » et ne pouvant « être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement »⁶⁷.

Dans les deux cas, les dispositions attaquées avaient pour effet que les documents et données concernés échappaient à toute publicité.

Le recours contre les dispositions législatives wallonnes a permis d'obtenir leur annulation. En conséquence de cette annulation, toute personne qui le souhaite, peut demander d'avoir accès non seulement aux certificats et licences (dont les licences d'exportation d'armes) qui constituent des actes administratifs à portée individuelle mais aussi aux avis de la Commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes. En cas de refus, la législation wallonne de droit commun en matière de publicité de l'administration s'applique, de sorte que la personne qui le souhaite, peut introduire les recours prévus par celle-ci.

Le troisième recours introduit devant la Cour constitutionnelle l'a été à l'initiative d'une personne physique, un fonctionnaire nommé à titre définitif au ministère de la Communauté flamande, qui critiquait une disposition législative de la Communauté flamande limitant à une catégorie de personnes déterminées la possibilité d'invoquer un intérêt à consulter un document administratif à caractère personnel défini comme « tout document comportant une évaluation, une appréciation ou un jugement de valeur du fonctionnement d'un agent des services (de l'administration flamande) ».

⁶⁶ Ce recours se situe dans la ligne des recours précédents de la « Ligue des Droits de l'Homme ». Celle-ci avait déjà obtenu en 2011 l'annulation, par le Conseil d'État, de décisions du Gouvernement de la Région wallonne délivrant des licences autorisant la FN Herstal à exporter des armes vers la Libye (C.E., arrêt n° [212.559](#) du 7 avril 2011). Dans son arrêt d'annulation, le Conseil d'État met en avant que les décisions en cause ont été prises au lendemain des élections régionales par un gouvernement dont la mission devait se limiter à expédier les affaires courantes, en raison du fait que son action n'était pas susceptible de faire l'objet d'un contrôle parlementaire. Or, selon le Conseil d'État, « l'octroi d'une licence d'exportation d'armes vers un pays tel que la Libye présente un impact politique tel que pareille décision ne peut être considérée comme relevant de la routine ou de la gestion journalière de la Région » ; et d'ajouter : « les décisions du type de celles qui sont attaquées posent des questions d'appréciation politiques délicates; (...) c'est précisément à propos de ce genre de décisions que le contrôle politique a le plus de raisons d'être; (...) les décisions attaquées apparaissent non seulement comme des affaires d'intérêt plus qu'ordinaire, mais aussi comme des «affaires de gouvernement» dans lesquelles le pouvoir politique est amené à trancher entre des intérêts économiques considérables, d'une part, et des principes éthiques, d'autre part; (...) en l'absence d'une urgence particulière, les décisions qui tranchent un tel débat ne peuvent être regardées comme relevant des affaires courantes et à ce titre susceptibles d'être valablement adoptées par un Gouvernement en l'absence de contrôle parlementaire ».

La suspension de l'exécution de ces décisions avait été préalablement obtenue pour le même motif que celui retenu par l'arrêt d'annulation (C.E., arrêt n° 197.522 du 29 octobre 2009).

Les recours en suspension et en annulation ont été introduits par l' a.s.b.l. «Ligue des Droits de l'Homme» et par l'a.s.b.l. «Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie».

⁶⁷ C. Const., arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013.

Cette disposition avait concrètement pour but et effet d'exclure totalement du droit de consulter les documents précités toute personne autre que celui qui fait l'objet du document et les services fonctionnels concernés justifiant d'un intérêt⁶⁸.

Les recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État

Les recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État sont principalement introduits à l'initiative de citoyens qui se sont heurtés à un refus explicite ou implicite de leur demande d'accès à des documents administratifs. Il arrive aussi qu'une organisation non gouvernementale introduise un tel recours, comme ce fut le cas de l'organisation de défense des droits des consommateurs, l'Association des consommateurs Test-Achats SCRL, qui demanda l'annulation de la décision de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire lui refusant l'accès aux documents demandés⁶⁹.

Dans tous les cas, force est de reconnaître que les requérants doivent se montrer tenaces et attachés à défendre leur droit fondamental à la publicité des documents administratifs. En effet, comme cela a été souligné dans la réponse à la question n° 4, leur démarche s'apparente à un parcours de sauts d'obstacles.

⁶⁸ C. Const., arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997.

⁶⁹ C.E., arrêt n° 227.394 du 15 mai 2014. Les enseignements de cet arrêt sont présentés ci-après dans la réponse à la question n° 6.

6. Veuillez donner une observation générale subjective sur le fait si et éventuellement comment les droits d'accès à l'information sont en pratique abusés ou mal employés par les demandeurs.

Les textes législatifs de l'Autorité fédérale et des entités fédérées qui organisent le droit d'accès aux documents administratifs, contiennent une disposition « anti-abus » qui vient limiter le droit d'accès et constitue donc une exception au droit d'accès. Ainsi, la loi du 11 avril 1994 donne à l'autorité administrative le pouvoir de rejeter une demande d'accès aux documents administratifs lorsque cette demande est considérée comme « manifestation abusive »⁷⁰.

Une demande est « manifestation abusive » dans deux cas :

- d'une part, lorsqu'elle révèle une « volonté de nuire »⁷¹ ;

Ex. : lorsqu'un administré introduit de façon répétée des demandes d'accès concernant des documents qui lui ont déjà été envoyés, il risque fort d'être considéré comme agissant avec la volonté de gêner le bon fonctionnement d'administration⁷².

- d'autre part, lorsqu'elle « perturbe le fonctionnement de l'administration en exigeant un tel effort aux agents que la continuité et la fluidité de leurs tâches de base en seraient ébranlées »⁷³.

L'effet perturbateur d'une demande sur le fonctionnement de l'administration ne peut évidemment pas « être invoqué à la légère »⁷⁴. Ainsi, aucun des motifs suivants ne permet de considérer qu'une demande serait « manifestation abusive » :

- « l'information à livrer est *complexe et suppose certains efforts* de la part des agents »⁷⁵ ;

Ex. : « si un citoyen demande à l'ONEm d'où proviennent les données qu'il utilise sans les avoir directement collectées lui-même, il faudra que ses agents effectuent des recherches, via la Banque-Carrefour de la sécurité sociale et/ou d'autres administrations, pour connaître l'origine des données, sans pouvoir prétendre qu'il s'agit là d'un exercice trop pesant. »⁷⁶

⁷⁰ Voyez par exemple la loi du 11 avril 1994, art. 6, §3, 3°.

⁷¹ E. Degrave, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 337, n° 265.

⁷² Exemple cité par E. Degrave, *op. cit.*, p. 337, n° 265.

⁷³ E. Degrave, *op. cit.*, p. 337, n° 265.

⁷⁴ E. Degrave, *op. cit.*, p. 338, n° 265.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ E. Degrave, *op. cit.*, p. 338, n° 265.

- les documents demandés sont très nombreux, alors que l’usage efficient des technologies (bases de données, mots-clés, imprimante, courriel…) permet de les rassembler et de les fournir⁷⁷ ;
- « il existe une voie alternative pour prendre connaissance des documents recherchés »⁷⁸, par exemple via l’accès à un site Web dont l’adresse serait transmise à l’administré ;
- l’accès aux documents demande de gros efforts pour l’administration, alors que ces gros efforts sont dus à sa mauvaise organisation⁷⁹.

L’importance pour l’administration de s’organiser de manière adéquate pour répondre aux demandes d’accès des administrés a été rappelée en 2012 par la Commission fédérale d’accès aux documents administratifs :

« (L)a Commission a de nouveau été confrontée à un système de gestion de l’information élaboré d’une telle manière qu’il est très difficile de garantir la publicité de l’information. En effet, les documents administratifs sont enregistrés de façon telle que le fait de les retrouver peut (*lire : pourrait*) facilement se ramener au caractère abusif de la demande. La Commission souhaite rappeler que **l’article 32 de la Constitution ne mentionne pas seulement un droit fondamental d’accès aux documents administratifs sur demande, mais aussi l’obligation pour une autorité administrative fédérale de s’organiser afin que les documents administratifs puissent facilement être disponibles. Il faut également tenir compte du développement d’un système de gestion de l’information.** »⁸⁰

Le Conseil d’État a confirmé ce point de vue dans l’arrêt n° 227.394 du 15 mai 2014, à l’occasion d’un recours en annulation de l’Association des consommateurs Test-Achats SCRL contre la décision de l’Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (l’AFSCA) de ne pas suivre l’avis de la Commission fédérale d’accès aux documents administratifs et de refuser la demande de divulgation de la check-list des inspections de l’année précédente pour les commerces de pita ainsi que la demande d’accès à la base de données « Foodweb », notamment au motif que cette demande est manifestement abusive.

Examinant le bien-fondé de ce motif d’exception facultatif à la publicité des documents administratifs, le Conseil d’État commence par rappeler que ce motif a été instauré par le législateur « pour empêcher que la publicité mette l’administration dans une situation telle qu’elle ne puisse plus travailler »⁸¹. Ensuite, l’accent est mis sur les principes à appliquer :

« La publicité des documents administratifs est un droit fondamental qui est garanti dans l’ordre juridique belge par l’article 32 de la Constitution. Les exceptions sont

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem, pp. 338-339, n° 265.

⁷⁹ Ibidem, p. 339, n° 265.

⁸⁰ Rapport annuel 2012 de la Commission d’accès aux et de réutilisation des documents administratifs, p. 16.

⁸¹ Traduction libre. Voyez la page 10 de l’[arrêt](#).

énumérées limitativement et doivent être interprétées de manière restrictive. La publicité est la règle, la confidentialité est l'exception qui doit être motivée formellement. Si, dans les pièces demandées, des documents relèvent de l'un des motifs d'exception, cela ne peut pas avoir pour conséquence que l'administration peut soustraire la totalité du document à la publicité.

Ce droit à la publicité contient une obligation positive pour les administrations publiques. « Les services doivent s'organiser de telle manière qu'ils puissent satisfaire à l'obligation de publicité.

Un refus de divulguer un document administratif doit être justifié concrètement. Aucun motif d'exception ne peut être invoqué de manière systématique.

Lors de l'appréciation de ce motif d'exception, l'autorité doit procéder à une réelle mise en balance des intérêts, ce qui doit ressortir de la motivation formelle de la décision de refus. »⁸²

Appliquant ces principes à la motivation formelle retenue par l'AFSCA dans sa décision de refus, le Conseil d'état relève que l'Agence a considéré la demande de Test-Achats comme manifestation abusive « vu le fait que nous avons besoin de notre personnel pour exécuter notre activité principale, en l'occurrence garantir la sécurité de la chaîne alimentaire ». Et de constater que cette motivation « constitue une pure formule de style (...) et est insuffisamment individualisée et orientée spécifiquement sur l'organisation de l'AFSCA. Cette motivation peut être employée chaque fois pour rejeter toute demande de consultation ou de copie et peut par conséquent être invoquée de façon systématique. »⁸³

Dans le cadre de l'application de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales développe le même point de vue. Celui-ci a aussi été confirmé par le Conseil d'État dans l'arrêt n° 225.549 du 21 novembre 2013 (c'est-à-dire à une date antérieure à l'arrêt précité prononcé dans le cadre de l'application du régime général de publicité), à l'occasion d'un recours en annulation de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (l'AFSCA) contre la décision de la Commission précitée obligeant l'AFSCA à fournir certains documents du secteur Horeca aux deux étudiants en journalisme qui y avaient demandé accès, à savoir les formulaires d'enquête (« CVTI-enquêteformulieren ») et les rapports de prise d'échantillons ainsi que, le cas échéant, certains éléments des rapports de contrôle et des rapports standards établis en 2010. Le Conseil d'État juge en effet : « **L'article 32 de la Constitution comporte une obligation positive pour les administrations publiques. Les services doivent s'organiser de manière à ce**

⁸² Traduction libre. Voyez la page 10 de l'[arrêt](#).

⁸³ Voyez dans le même sens : C.E., arrêt n° 229.270, 21 novembre 2014. Dans cet arrêt, le Conseil d'État annule une décision de la Région flamande prise dans le cadre du décret flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration. Cette décision rejetait une demande de copie procès-verbaux de la Régie portuaire communale d'Anvers pour les années 2003 à 2012 au motif qu'elle était manifestation abusive car la divulgation exigeait un effort trop important de la part de la Régie portuaire, compte tenu du volume considérable de documents concernés et en raison du fait que ces documents devraient toujours être vérifiés en vue d'éventuels motifs d'exception.

que l'obligation de publicité puisse être satisfaite. »⁸⁴ En l'espèce, l'arrêt rejette la demande d'annulation de la décision de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, de telle sorte que l'AFSCA reste tenue d'exécuter cette décision et de fournir les documents qui y sont mentionnés.

⁸⁴ Traduction libre. Voyez la page 18 de l'[arrêt](#).

7. Veuillez fournir une liste et une explication brève des organismes de sécurité, de défense et de ceux qui sont chargés de faire respecter la loi, lesquels tous ensemble profitent dans votre pays des exceptions stipulées aux articles 7 (e), 8 (4) et 8 (5) de la directive 95/46/CE.

Cette question a pour but principal de comparer des règles nationales qui résument leurs pouvoirs les plus importants de collecter et de traiter des données personnelles.

Nous envisageons successivement les traitements de données à caractère personnel par les « organismes de sûreté de l'Etat et de défense » (chapitre 1) et les traitements de données à caractère personnel par quelques organismes « chargés de faire respecter la loi » (chapitre 2). Les organismes pris en considération sont exclusivement ceux visés par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après, la loi du 8 décembre 1992).

Les notions « organismes de sûreté de l'Etat et de défense » et organismes « chargés de faire respecter la loi » ne sont pas utilisées comme telles dans la loi du 8 décembre 1992. Elles ont cependant été retenues pour coller aux termes de la question posée.

Chapitre 1. Les traitement de données à caractère personnel par les « organismes de sûreté de l'Etat et de défense », visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992

Section 1. Identification des « organismes de sûreté de l'Etat et de défense », visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992

Les « organismes de sûreté de l'Etat et de défense » visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992 sont les suivants :

- les deux services de renseignement et de sécurité du Royaume :
 - d'une part, la « Sûreté de l'Etat », c'est-à-dire le « Service civil de Renseignement et de Sécurité » placé sous l'autorité du ministre de la Justice pour l'exécution de ses missions⁸⁵ ;
 - d'autre part, le « Service général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées », c'est-à-dire le « Service militaire de Renseignement et de Sécurité » placé sous l'autorité du ministre de la Défense pour l'exécution de ses missions⁸⁶ ;

⁸⁵ [Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité](#), art. 5, §1^{er}. La mission principale du service civil de renseignement et de sécurité consiste à rechercher, analyser et traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique, ou tout autre intérêt fondamental du pays (article 7, 1^o, de la loi du 30 novembre 1998). Les activités qui constituent une menace potentielle sont précisées à l'article 8 de la loi du 30 novembre 1998.

⁸⁶ [Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité](#), art. 10, §2. La mission principale du service militaire de renseignement et de sécurité consiste à rechercher, analyser et traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer l'intégrité du territoire national, les plans de défense militaires et les missions des Forces armées, le potentiel scientifique et économique en matière de défense, la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou tout autre intérêt fondamental du pays (article 11, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 30 novembre 1998). Les activités qui constituent une menace potentielle sont précisées à l'article et 11, § 2, de la loi du 30 novembre 1998.

- les autorités visées aux articles 15, 22ter et 22quinquies de la [loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité](#), c'est-à-dire entre autres :
 - o l' « Autorité nationale de sécurité »⁸⁷ ;
 - o « l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat ou, en cas d'empêchement, l'administrateur général adjoint, pour les membres du personnel de ce service et les candidats à un emploi dans ce service »⁸⁸;
 - o « le chef du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées, ou un officier supérieur qu'il délègue, pour les personnes qui relèvent du Ministre de la Défense nationale et pour les candidats à un emploi au sein du Ministère de la Défense nationale »⁸⁹ ;
- l'organe de recours créé par la [loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité](#), c'est-à-dire le collège chargé de statuer notamment sur les recours introduits contre les refus et retraits d'habilitations de sécurité ou d'attestations de sécurité voire en cas d'absence de décision⁹⁰ ;

⁸⁷ Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (ci-après, loi du 11 décembre 1998 « classification »), art. 15, alinéa 1^{er} et [Arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité](#), art. 21. L' « Autorité nationale de sécurité » est un collège ; en sont membres :

« 1° le Président du Comité de direction du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ou un fonctionnaire de rang 15 au moins ou équivalent délégué par lui, qui la préside;
 2° l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat ou un fonctionnaire de niveau 1 délégué par lui;
 3° le chef du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées ou un officier supérieur délégué par lui;
 4° le directeur général de la Direction générale Centre de crise du Service public fédéral Intérieur ou un fonctionnaire de niveau 1 délégué par lui ;
 5° le directeur général de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire ou un fonctionnaire de niveau 1 délégué par lui ;
 6° le commissaire général de la police fédérale ou un officier supérieur délégué par lui;
 7° le directeur général de la direction générale du Potentiel économique du Service public fédéral Economie ou un fonctionnaire de niveau 1 délégué par lui;
 8° le directeur général de la direction générale du Transport aérien du Service public fédéral Mobilité et Transports ou une fonctionnaire de niveau 1 délégué par lui;
 9° l'administrateur des douanes et accises ou un fonctionnaire de niveau 1 délégué par lui. »

⁸⁸ Loi du 11 décembre 1998 « classification », art. 15, alinéa 2, 1°.

⁸⁹ Loi du 11 décembre 1998 « classification », art. 15, alinéa 2, 2°.

⁹⁰ Loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, art. 4. Cette disposition vise aussi les recours en cas d'avis de sécurité négatif.

L'organe de recours est un collège composé du président du Comité permanent de Contrôle des services de renseignement, du président du Comité permanent de Contrôle des services de police et du président de la Commission de la protection de la vie privée ou de leur suppléant, membre de la même institution et magistrat.

Les mots « habilitation de sécurité » désignent « l'attestation officielle établie sur la base des informations recueillies par un service de renseignement et de sécurité, selon laquelle, pour accéder à des données auxquelles un certain degré de confidentialité a été attribué soit à une personne physique présente des garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité, soit à une personne morale présente des garanties suffisantes, quant aux moyens matériels et techniques et aux méthodes utilisés pour protéger ces données et quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité de ses organes et préposés susceptibles d'avoir accès à ces données » (loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, art. 13, 2°).

- les officiers de sécurité, c'est-à-dire :
 - o « le fonctionnaire titulaire d'une habilitation de sécurité, qui, dans une administration publique, un organisme d'intérêt public ou une entreprise publique autonome manipulant des documents ou du matériel classifiés, est désigné, par le ministre dont cette administration, cet organisme ou cette entreprise relève, pour veiller à l'observation des règles de sécurité »;
 - o « le membre du personnel titulaire d'une habilitation de sécurité, au sein d'une personne morale titulaire d'une habilitation de sécurité, désigné par la direction de la personne morale pour veiller à l'observation des règles de sécurité »⁹¹ ;

- le Comité permanent de contrôle des services de renseignements aussi dénommé « Comité permanent R »⁹² et son Service d'enquêtes, dont la mission consiste à enquêter « sur les activités et les méthodes des services de renseignement, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et des autres services d'appui, sur leurs règlements et directives internes, ainsi que sur tous les documents réglant le comportement des membres de ces services »⁹³ ;

- l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace⁹⁴, placé sous l'autorité conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur⁹⁵ et chargé de l'évaluation de menaces « susceptibles de porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, aux intérêts belges et à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ou à tout autre intérêt fondamental du pays tel que défini par le Roi sur la proposition du Comité ministériel »⁹⁶.

⁹¹ Loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, art. 13, 1^o.

⁹² Ce comité est composé de trois membres nommés par la Chambre des représentants (l'une des deux assemblées législatives de l'Autorité fédérale). [Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace](#), art. 28, alinéa 1^{er}.

⁹³ Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, art. 33, alinéa 1^{er}. « Le contrôle porte en particulier :
 1^o sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité, d'une part, des services de police et, d'autre part, des services de renseignement et de sécurité;
 2^o sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace;
 3^o sur la manière dont les autres services d'appui répondent à l'obligation visée aux articles 6 et 14 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace. » (loi précitée, art. 1^{er}, alinéa 1^{er})

⁹⁴ Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, art. 5, alinéa 1^{er}.

⁹⁵ Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, art. 5, alinéa 2.

⁹⁶ Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, art. 3, alinéa 1^{er}. Les menaces envisagées sont le terrorisme défini comme « le recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces » et l'extrémisme défini comme « les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit ». Ces menaces prises en considération peuvent être étendues par arrêté royal à une ou à plusieurs autres menaces spécifiées à l'article 8 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité.

Section 2. Énumération des obligations auxquelles sont soumis les « organismes de sûreté de l'Etat et de défense », visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992

La loi du 8 décembre 1992 énonce le principe de son application aux traitements de données à caractère personnel par les « organismes de sûreté de l'Etat et de défense » visés en son article 3, §4. Cependant, elle exempte en même temps « automatiquement et globalement »⁹⁷ ces organismes de la quasi-totalité des obligations de la loi, tout en exigeant dans tous les cas que les traitements doivent être nécessaires à l'exercice de leurs missions⁹⁸.

Nous dressons ci-après la liste des obligations auxquelles les « organismes de sûreté de l'Etat et de défense », visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992 restent tout de même soumis (sous-section 1). Ensuite, nous passons succinctement en revue les règles auxquelles ces organismes sont soustraits (sous-section 2).

Sous-section 1. Liste des obligations auxquelles les « organismes de sûreté de l'Etat et de défense », visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992 restent soumis

Les « organismes de sûreté de l'Etat et de défense », visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992 restent soumis aux obligations essentielles énoncées aux articles 4 et 5 de cette loi.

En vertu de l'article 4, §1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992, « les données à caractère personnel doivent être :

1° traitées loyalement et licitement;

2° collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables (...);

3° adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;

4° exactes et, si nécessaire, mises à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées;

⁹⁷ Y. POULLET et B. HAVELANGE, « Secrets d'État et vie privée : ou comment concilier l'inconciliable ? », *Cahiers du CRID*, 1999, n° 17, p. 74.

⁹⁸ L'article 3, §4, de la [loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel](#) énonce : « Les articles 6 à 10, 12, 14, 15, 17, 17bis, alinéa 1er, 18, 20 et 31, §§1er à 3, ne s'appliquent pas aux traitements de données à caractère personnel gérés par la Sûreté de l'Etat, par le Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées, par les autorités visées aux articles 15, 22ter et 22quinquies de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité et l'organe de recours créé par la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité, par les officiers de sécurité et par le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et son Service d'enquêtes, ainsi que par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, lorsque ces traitements sont nécessaires à l'exercice de leurs missions.

5° conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. (...) »

Conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992, « le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'un des cas suivants :

- a) lorsque la personne concernée a indubitablement donné son consentement;
- b) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;
- c) lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance⁹⁹;
- d) lorsqu'il est nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée¹⁰⁰;
- e) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées;
- f) lorsqu'il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le tiers auquel les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée qui peut prétendre à une protection au titre de la présente loi. »¹⁰¹

Aux obligations essentielles précitées, énoncées aux articles 4 et 5 de la loi du 8 décembre 1992, s'ajoutent quelques garanties. Ainsi, toute personne justifiant de son identité a le droit de s'adresser sans frais à la Commission de la protection de la vie privée pour exercer, par l'intermédiaire de celle-ci, ses droits d'accès, de rectification et d'opposition¹⁰² à l'égard des traitements de données à caractère personnel¹⁰³. Dans ces cas, la Commission de la protection de la vie privée « communique uniquement à l'intéressé qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires ». ¹⁰⁴ De même, « une décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ou l'affectant de manière significative ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données destiné

⁹⁹ Par exemple, dans le cadre du « devoir de communication des officiers de sécurité vis-à-vis de la sûreté de l'Etat dans les cas prévus par la loi relative à la classification et aux habilitations de sécurité » (Y. POULLET, p. 75).

¹⁰⁰ Tel est le cas des « traitements opérés par les services de renseignements dans le cadre de leur mission de protection de certaines personnes menacées » (Ibidem).

¹⁰¹ L'alinéa 2 ajoute que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, préciser les cas où la condition mentionnée sous f) est considérée ne pas être remplie.

¹⁰² Cependant, ce droit d'opposition au traitement de données à caractère personnel ne s'applique pas lorsque ce traitement est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Voyez l'article 12, §1^{er}, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 1992.

¹⁰³ Loi du 8 décembre 1992, art. 13, alinéa 1^{er}.

¹⁰⁴ Loi du 8 décembre 1992, art. 13, alinéa 3.

à évaluer certains aspects de sa personnalité. »¹⁰⁵ Cette « disposition prend tout son sens dans le secteur concerné dans la mesure où souvent de vastes fichiers sont susceptibles d'être analysés automatiquement dans la recherche de suspects potentiels et dans leur classement comme personnes à risque. »¹⁰⁶

Par ailleurs, la Commission de la protection de la vie privée dispose de certains pouvoirs spécifiques qu'elle peut mettre en œuvre vis-à-vis de tout responsable de traitement, y compris vis-à-vis des organismes de sûreté de l'Etat :

- lorsqu'elle estime qu'un traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier est susceptible de porter atteinte à la vie privée, elle peut enjoindre au responsable du traitement de lui communiquer certaines informations¹⁰⁷ ;
- elle peut, d'initiative, adresser des recommandations au responsable du traitement, après avoir donné à celui-ci lui l'occasion de faire connaître son point de vue¹⁰⁸ ;
- elle peut charger un ou plusieurs de ses membres éventuellement assistés d'experts, de procéder à un examen sur place¹⁰⁹.

En pratique, ces pouvoirs de la Commission sont susceptibles de revêtir un intérêt, spécialement à l'occasion d'une demande qui lui serait adressée par une personne en vue d'exercer, par l'intermédiaire de celle-ci, ses droits d'accès et de rectification à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Le site Web du Comité permanent de contrôle des services de renseignements mentionne d'ailleurs expressément qu'à l'occasion de cette demande, « la Commission peut formuler des recommandations de modification à l'attention de l'autorité concernée »¹¹⁰.

Par ailleurs, il est intéressant de relever que le site Web du Comité permanent de contrôle des services de renseignements explicite toutes les possibilités offertes à une personne en vue de savoir si un service de renseignement ou l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace a recueilli des données la concernant. Ainsi, outre l'intervention précitée de la Commission de protection de la vie privée, les possibilités suivantes sont présentées :

¹⁰⁵ Loi du 8 décembre 1992, art. 12bis, alinéa 1^{er}. L'alinéa 2 ajoute ceci : « L'interdiction prévue à l'alinéa 1er ne s'applique pas lorsque la décision est prise dans le cadre d'un contrat ou est fondée sur une disposition prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Ce contrat ou cette disposition doivent contenir des mesures appropriées, garantissant la sauvegarde des intérêts légitimes de l'intéressé. Il devra au moins être permis à celui-ci de faire valoir utilement son point de vue. »

¹⁰⁶ Y. POULLET et B. HAVELANGE, *op. cit.*, p. 75.

¹⁰⁷ Loi du 8 décembre 1992, art. 19.

¹⁰⁸ Loi du 8 décembre 1992, art. 30.

¹⁰⁹ Loi du 8 décembre 1992, art. 32.

¹¹⁰ Site Web du Comité permanent de contrôle des services de renseignements [« Est-il possible de vérifier si un service de renseignement ou l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace a recueilli des données vous concernant ? »](#)

- « Via le Comité permanent R

Le Comité permanent R peut prendre connaissance de tous les documents dont disposent les services de renseignement, y compris les dossiers individuels des citoyens qui lui adressent une plainte ou une dénonciation. Le Comité peut alors vérifier de quelle manière les services ont recueilli, traité et analysé ces données à caractère personnel. Si l'enquête fait apparaître que ces données sont erronées ou obsolètes, le rapport transmis au ministre compétent le mentionnera. Les conclusions d'une enquête entamée suite à une plainte d'un particulier sont communiquées en termes généraux au plaignant. »

- « Via une demande aux services concernés

En vertu de la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration, tout citoyen peut demander aux services de renseignement et à l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace de consulter et même de recevoir une copie, entre autres, des documents qui le concernent. Le droit de consultation et de copie peut toutefois être refusé dans plusieurs cas (par exemple dans l'intérêt de l'ordre public, de la sécurité ou la défense du pays). En pareil cas, le Conseil d'État a déjà statué qu'un service de renseignement devait motiver concrètement son refus.

Si l'autorité refuse d'accéder à la demande de consultation et/ou de copie, il est possible d'introduire une seconde demande. Si l'autorité maintient sa décision, l'intéressé peut s'adresser au Conseil d'État. Cette loi prévoit également la correction des données à caractère personnel lorsqu'il est démontré que les informations de l'autorité sont incorrectes ou incomplètes. »

- « Via une notification par les services de renseignement

Dans certains cas, le dirigeant du service de renseignement doit aviser la personne concernée par écrit qu'elle a fait l'objet d'une méthode particulière de recueil de données. L'information communiquée précise le cadre juridique au sein duquel le service a été autorisé à mettre en œuvre ladite méthode.

Deux conditions cumulatives sont prévues. D'une part, un délai de cinq ans doit impérativement s'être écoulé depuis qu'il a été mis fin à la méthode et d'autre part, aucune nouvelle donnée ne peut avoir été recueillie au sujet de l'intéressé(e) depuis qu'il a été mis fin à la méthode. »¹¹¹

Enfin, au même titre que tout responsable de traitement de données à caractère personnel, les « organismes de sûreté de l'État et de défense » visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992 doivent « prendre des mesures de sécurité adéquates au regard de la nature des données, des flux d'informations en cause et des risques d'atteinte à la confidentialité »¹¹² et ils sont soumis aux

¹¹¹ Ibidem. La présentation des possibilités est précédée de l'introduction suivante : « Par définition, les services de renseignement travaillent dans le secret. Cette discrétion est nécessaire pour permettre leur bon fonctionnement. Il n'est dès lors pas évident de savoir si les services de renseignement ou l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace détiennent des données (et quelles données) sur des personnes. »

¹¹² Y. POULLET et B. HAVELANGE, *op. cit.*, p. 75 et loi du 8 décembre 1992, art. 16.

dispositions particulières de cette loi en matière de responsabilité civile¹¹³ et en matière de responsabilité pénale¹¹⁴.

Sous-section 2. Liste des règles auxquelles les « organismes de sûreté de l'Etat et de défense », visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992 sont soustraits

Les règles suivantes ne sont pas applicables aux « organismes de sûreté de l'Etat et de défense » visés à l'article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992 :

- le régime d'interdiction de traitement des données à caractère personnel :
 - qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la vie sexuelle (article 6 de la loi) ;
 - relatives à la santé (article 7 de la loi) ;
 - relatives à des litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux juridictions administratives, à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions, ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté (article 8 de la loi) ;
- l'obligation de fournir certaines informations à la personne concernée par les données collectées à son sujet et ce, au plus tard au moment où ces données sont obtenues (article 9 de la loi) ;
- le droit de la personne d'avoir accès directement auprès du responsable du traitement à certaines informations quant aux données collectées à son sujet (article 10 de la loi)¹¹⁵ ;
- le droit de la personne de s'opposer directement auprès du responsable du traitement à ce que des données la concernant fassent l'objet d'un traitement et ce, pour des raisons sérieuses et légitimes tenant à une situation particulière (article 12, §1^{er}, alinéa 2, de la loi)¹¹⁶ ;
- le droit de la personne d'obtenir directement auprès du responsable du traitement la rectification de toute donnée à caractère personnel inexacte la concernant (article 12, §1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi)¹¹⁷ ;
- l'obligation de faire la déclaration de traitement(s) de données auprès de la Commission de la protection de la vie privée et ce, préalablement à la mise en œuvre des traitements envisagés¹¹⁸ (article 17 de la loi) ;

¹¹³ Loi du 8 décembre 1992, art. 15bis.

¹¹⁴ Voyez spécialement les articles 38 à 41 de la loi du 8 décembre 1992.

¹¹⁵ Ce droit peut cependant être exercé de manière indirecte, par l'intermédiaire de la Commission de protection de la vie privée. Voyez supra la sous-section 1.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.

- la possibilité d’être soumis à des obligations spécifiques (article 20 de la loi) ou à une réglementation particulière pour une catégorie de traitement qui présente des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées (article 17bis de la loi) ;
- l’inscription du traitement avec l’indication de certains de ses aspects dans le registre public tenu par Commission de la protection de la vie privée (article 18 de la loi) ;
- la possibilité d’être mis en cause devant la Commission de la protection de la vie privée, à la suite d’une plainte adressée à celle-ci (article 31, §§1^{er} à 3, de la loi) ;
- la possibilité d’être mis en cause à la suite d’un recours de la personne concernée devant le président du tribunal de première instance (article 14 de la loi) et corrélativement, l’obligation pour le responsable du traitement d’indiquer clairement, lors de toute communication d’une donnée à caractère personnel, que celle-ci est contestée (article 15 de la loi).

Section 3. Autres obligations importantes auxquelles certains « organismes de sûreté de l’Etat et de défense », visés à l’article 3, §4, de la loi du 8 décembre 1992 sont soumis

La loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité soumet l’action des services de renseignement et de sécurité du Royaume (service civil et service militaire) à quatre principes fondamentaux qui peuvent avoir une incidence sur le traitement des données à caractère personnel :

1° dans l’exercice de leurs missions, ces services veillent au respect et contribuent à la protection des droits et libertés individuels, ainsi qu’au développement démocratique de la société ;

2° les méthodes de recueil des données des services de renseignement et de sécurité visées à la présente loi ne peuvent pas être utilisées dans le but de réduire ou d’entraver les droits et libertés individuels ;

3° toute mise en œuvre d’une méthode spécifique ou exceptionnelle de recueil des données implique le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

4° il est interdit aux services de renseignement et de sécurité d’obtenir, d’analyser ou d’exploiter des données protégées par le secret professionnel d’un avocat ou d’un médecin ou par le secret des sources d’un journaliste. Toutefois, à titre exceptionnel et lorsque le service en question dispose au préalable d’indices sérieux révélant que l’avocat, le médecin ou le journaliste participe ou a participé personnellement et activement à la naissance ou au développement de la menace potentielle, au sens des articles 7, 1°, 8, 1° à 4°, et 11, il est permis d’obtenir, d’analyser ou d’exploiter ces données protégées¹¹⁹.

¹¹⁸ Sont visés : les traitements entièrement ou partiellement automatisés et un ensemble de tels traitements ayant une même finalité ou des finalités liées.

¹¹⁹ [Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité](#), art. 2, §§1^{er} et 2.

Chapitre 2. Les traitements de données à caractère personnel par les organismes « chargés de faire respecter la loi », visés à l'article 3, §5, de la loi du 8 décembre 1992

Section 1. Identification des organismes « chargés de faire respecter la loi », visés à l'article 3, §5, de la loi du 8 décembre 1992

Les organismes « chargés de faire respecter la loi », visés à l'article 3, §5, de la loi du 8 décembre 1992 sont les suivants :

- les autorités publiques en vue de l'exercice de leurs missions de police judiciaire;
- les services de police, c'est-à-dire « outre la police locale et la police fédérale, les services relevant d'autorités publiques et d'organismes d'intérêt public, dont les membres sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire »¹²⁰, en vue de l'exercice de leurs missions de police administrative;
- les autorités publiques qui ont été désignées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, en vue de l'exercice de leurs missions de police administrative ;
- la « cellule de traitement des informations financières », en abrégé « CTIF », qui est une autorité administrative dotée de la personnalité juridique chargée du traitement et de la transmission d'informations, en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel rendus nécessaires par la [loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux](#) ;
- le Comité permanent de contrôle des services de police ou « Comité permanent P »¹²¹ et son Service d'enquêtes, en vue de l'exercice de leurs missions légales qui consistent à enquêter « sur les activités et les méthodes des services de police, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et des autres services d'appui, sur leurs règlements et directives internes, ainsi que sur tous les documents réglant le comportement des membres de ces services à l'exception des directives en matière de politique de recherche et de poursuite des infractions et en matière de politique se rapportant à la police administrative »¹²².

¹²⁰ Il s'agit des services visés à l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.

¹²¹ Ce comité est composé de cinq membres nommés par la Chambre des représentants (l'une des deux assemblées législatives de l'Autorité fédérale). [Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace](#), art. 4, alinéa 1^{er}.

¹²² Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, art. 9, alinéa 1^{er}. « Le contrôle porte en particulier :

1° sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité, d'une part, des services de police et, d'autre part, des services de renseignement et de sécurité;

2° sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace;

Section 2. Énumération des obligations auxquelles sont soumis les organismes « chargés de faire respecter la loi », visés à l'article 3, §5, de la loi du 8 décembre 1992

Les organismes « chargés de faire respecter la loi », visés à l'article 3, §5, de la loi du 8 décembre 1992, sont soumis à toutes les obligations de cette loi¹²³, sauf :

- l'obligation de fournir certaines informations à la personne concernée par les données collectées à son sujet et ce, au plus tard au moment où ces données sont obtenues (article 9 de la loi) ;
- le droit de la personne d'avoir accès directement auprès du responsable du traitement à certaines informations quant aux données collectées à son sujet (article 10 de la loi)¹²⁴ ;
- le droit de la personne de s'opposer directement auprès du responsable du traitement à ce que des données la concernant fassent l'objet d'un traitement et ce, pour des raisons sérieuses et légitimes tenant à une situation particulière (article 12, §1^{er}, alinéa 2, de la loi)¹²⁵ ;
- le droit de la personne d'obtenir directement auprès du responsable du traitement la rectification de toute donnée à caractère personnel inexacte la concernant (article 12, §1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi)¹²⁶.

Section 3. Autres obligations importantes dans la gestion de l'information policière

Dans la réponse à la question n° 1, nous avons mentionné l'existence de l' « Organe de contrôle de l'information policière »¹²⁷ créé auprès de la Commission pour la protection de la vie privée et

3° sur la manière dont les autres services d'appui répondent à l'obligation visée aux articles 6 et 14 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace. » (loi précitée, art. 1^{er}, alinéa 1^{er})

¹²³ L'article 3, §4, de la [loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel](#) énonce : « Les articles 9, 10, § 1er, et 12 ne s'appliquent pas :

1° aux traitements de données à caractère personnel gérés par des autorités publiques en vue de l'exercice de leurs missions de police judiciaire;

2° aux traitements de données à caractère personnel gérés par les services de police visés à l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, en vue de l'exercice de leurs missions de police administrative;

3° aux traitements de données à caractère personnel gérés en vue de l'exercice de leurs missions de police administrative, par d'autres autorités publiques qui ont été désignées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée;

4° aux traitements de données à caractère personnel rendus nécessaires par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux;

5° au traitement de données à caractère personnel géré par le Comité permanent de contrôle des services de police et par son Service d'enquêtes en vue de l'exercice de leurs missions légales. »

¹²⁴ Ce droit peut cependant être exercé de manière indirecte, par l'intermédiaire de la Commission de protection de la vie privée. Voyez supra et l'article 13 de la loi du 8 décembre 1992.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Loi du 8 décembre 1992, art. 36ter, §1^{er}.

chargée de contrôler le traitement des informations et des données à caractère personnel effectué par les services de police dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire ou de police administrative, y compris le traitement des informations des données à caractère personnel dans les banques de données policières¹²⁸.

La réforme de l'Organe de contrôle de l'information policière opérée par la loi du 18 mars 2014¹²⁹ va de pair avec l'instauration de nouvelles règles de gestion de l'information policière.

Les raisons de cette réforme sont doubles :

- d'une part, « (s)uite à diverses évolutions législatives et jurisprudentielles tant belges qu'européennes (voir par exemple l'arrêt ROTARU c/ Roumanie de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 mai 2000 ou plus récemment, l'affaire Shimovolos c/Russie du 28 novembre 2011) visant à rendre prévisibles, pour tout un chacun, les intrusions de l'autorité dans la vie privée des individus et à délimiter clairement les conditions d'immixtion de celle-ci dans la sphère privée des individus, il était apparu utile de préciser la portée de certaines dispositions de la loi sur la fonction de police (LFP) relatives à la gestion de l'information » ;
- d'autre part, « (v)u l'article 22 de la Constitution, il a été décidé de régler par la loi, les aspects fondamentaux du traitement de données à caractère personnel par les services de police dans le cadre de l'exécution de leurs missions de police administrative et judiciaire »¹³⁰.

L'objectif est « d'apporter plus de transparence et de prévisibilité requises quant aux modalités de traitement des données et informations policières opérationnelles »¹³¹.

Les grandes lignes de la réforme sont les suivantes¹³² :

- La loi couvre désormais toutes les étapes du cycle de l'information qui sous-tendent l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire et elle traite de toutes les banques de données policières opérationnelles nécessaires pour accomplir ces missions.
- La loi :
 - énumère les différentes catégories de banques de données policières pouvant contenir des données et informations opérationnelles;

¹²⁸ Il s'agit du traitement des informations et des données visées à l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, y compris celles incluses dans les banques de données visées à l'article 44/2 de la même loi.

¹²⁹ Loi du 18 mars 2014 relative à la gestion de l'information policière et modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Code d'instruction criminelle.

¹³⁰ Doc. Parl., Chambre, session 2013-2014, [n° 3105/1](#), pp. 4-5.

¹³¹ Ibidem, p. 5.

¹³² Ibidem.

- énumère les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être enregistrées dans les banques de données policières opérationnelles;
- détermine les règles de gestion des banques de données policières opérationnelles, à savoir les règles relatives à l'enregistrement des personnes, à l'exploitation des données, à leur effacement et à leur archivage;
- explicite les conditions et les modalités de communication des données policières opérationnelles aux différents partenaires publics ou privés ;
- prend en compte la sécurité des données et informations, en prévoyant la désignation de conseillers en sécurité et en protection de la vie privée¹³³ qui doivent exercer leur fonction en toute indépendance¹³⁴.

Toutes les règles nouvelles se trouvent énoncées aux articles 44/1 à 44/11/13 de la [loi du 5 août 1992 sur la fonction de police](#).

¹³³ Le conseiller en sécurité et en protection de la vie privée est chargé :

1° de la fourniture d'avis qualifiés en matière de protection de la vie privée et de sécurisation des données à caractère personnel et informations et de leur traitement,

2° de l'établissement, de la mise en œuvre, de la mise à jour et du contrôle d'une politique de sécurisation et de protection de la vie privée;

3° de l'exécution des autres missions relatives à la protection de la vie privée et à la sécurisation qui sont déterminées par le Roi ou qui lui sont confiées respectivement par son chef de corps ou son directeur , son directeur général ou le commissaire général ;

4° des contacts avec la Commission de la protection de la vie privée. (Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, art. 44/3, §1^{er}, alinéas 5 et 6)

¹³⁴ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, art. 44/3, §1^{er}, alinéa 7.

8. Indiquez de manière subjective les problèmes actuels les plus émergents qui découlent du traitement des données personnelles par les organismes de sécurité et de défense et par les organismes chargés de faire respecter la loi cités ci-dessus. Le cas échéant, illustrez par des exemples.

Les grandes lignes de la réforme de la gestion de l'information policière opérée par la loi du 18 mars 2014 ont été présentées ci-avant dans la réponse à la question n° 7. L'un des problèmes cruciaux qui a conduit à cette réforme était qu'une série de règles touchant aux droits fondamentaux étaient énoncées dans des instruments infra-législatifs, telles que des directives ministérielles dont certaines étaient même confidentielles. En outre, certaines questions essentielles telles que la durée de conservation des données à caractère personnel ne faisaient parfois l'objet d'aucune règle limitative. Ces manquements graves au principe de la légalité imposé par l'article 22 de la Constitution ont été corrigés par la loi du 18 mars 2014. Néanmoins, l'on peut se demander s'il ne subsiste pas des domaines relevant des organismes envisagés, qui nécessiteraient des corrections analogues.

Dès lors qu'il incombe au législateur d'encadrer le traitement des données à caractère personnel, encore faut-il que celui-ci mette correctement en œuvre les exigences qui sont au cœur de la protection des données à caractère personnel, à savoir :

- d'une part, l'exigence selon laquelle « le traitement de données doit poursuivre une finalité précise, compatible et légitime » ;
- d'autre part, le respect de la proportionnalité « qui impose un examen minutieux du caractère nécessaire et approprié du traitement mis en place et des données utilisées »¹³⁵.

Enfin, il ne faut pas négliger la question de la transparence du traitement des données à caractère personnel : chacun a le droit de savoir quelles données l'administration détient sur lui « et où se trouvent ces données »¹³⁶, spécialement pour en contrôler l'exactitude voire pour en demander la suppression. À cet égard, dans la réponse à la question n° 7, nous avons mentionné l'initiative du Comité permanent de contrôle des services de renseignements qui traite la question sur son site Web : [« Est-il possible de vérifier si un service de renseignement ou l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace a recueilli des données vous concernant ? »](#).

L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 169/2013 du 19 décembre 2013 illustre cette dernière problématique. Cet arrêt statue sur le recours en annulation introduit par l'« Orde van Vlaamse balies » et Jo Stevens ainsi que par l'ASBL « Liga voor Mensenrechten » contre la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité (ci-après, la loi du 4 février 2010). Cette loi prévoit une extension des méthodes que les services de renseignement et de sécurité précités peuvent utiliser dans l'exercice de leurs missions. « Etant donné que les risques en matière de sécurité ont globalement augmenté », le législateur a estimé que

¹³⁵ Sur l'ensemble de cette question, voyez E. DEGRAVE, *op. cit.*, p. 239.

¹³⁶ *Ibidem*.

ces services devaient « disposer de moyens légaux supplémentaires pour pouvoir mener une politique de sécurité efficace ». A cet égard, le législateur souhaitait parvenir à un équilibre « entre la protection des droits fondamentaux et la mise en œuvre d'une politique de sécurité efficace dont l'objectif - en fin de compte - est de protéger les droits fondamentaux du citoyen »¹³⁷.

L'un des griefs des requérants concerne les conditions relatives à la notification, par le dirigeant du service de renseignement et de sécurité, à la personne concernée qu'elle a fait l'objet d'une méthode spécifique ou exceptionnelle de recueil de données (article 2, § 3, de la loi du 30 novembre 1998, inséré par l'article 2, 3^o, de la loi attaquée). Les requérants reprochent « à la disposition attaquée de ne pas prévoir une notification d'office obligatoire mais d'exiger que la personne intéressée en fasse la demande, d'imposer qu'un délai de plus de cinq ans soit écoulé depuis qu'il a été mis fin à la méthode et de ne viser que les seules personnes physiques, à l'exclusion des personnes morales »¹³⁸ ; ce faisant, la disposition violerait les articles 15 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la même Convention, et avec le droit à un recours effectif, garanti par l'article 13 de cette Convention¹³⁹.

Voici un extrait de l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui nous place au cœur de l'examen du grief précité :

« B.83.2. La notification visée à l'article 2, § 3, de la loi du 30 novembre 1998 peut être décrite comme une « notification sur demande », en ce sens que l'initiative de la notification doit émaner d'une personne physique ayant un intérêt légitime et non du dirigeant du service lui-même; dès lors, une notification d'office, par laquelle le dirigeant des services de renseignement et de sécurité procède de sa propre initiative à une notification, n'est pas imposée par la loi du 30 novembre 1998.

B.83.3. En renvoyant à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, le législateur n'a pas imposé de limites supplémentaires pour la notification, mais il a au contraire fait référence aux deux possibilités légales supplémentaires précitées de prise de connaissance par le justiciable, qui s'ajoutent à la possibilité d'une requête en notification, telle qu'elle est définie à l'article 2, § 3, de la loi du 30 novembre 1998.

B.84. Par l'article 2, § 3, proposé, le législateur voulait permettre :

‘à chaque citoyen qui justifie d'un intérêt légitime de s'adresser aux services de renseignement afin de savoir s'il a fait l'objet d'une méthode spécifique ou exceptionnelle. Si c'est le cas et que la personne n'a plus attiré l'attention d'un service de renseignement depuis

¹³⁷ Doc. parl., Sénat, 2008-2009, n° 4-1053/1, p. 1.

¹³⁸ Point B.82.2 de l'arrêt. La Cour va censurer la loi aussi en ce qu'elle exclut les personnes morales du droit d'être informée qu'elle a fait l'objet d'une méthode spécifique ou exceptionnelle de recueil de données. Nous laissons cependant cet aspect de côté dans la présente réponse.

¹³⁹ Point B.82.1 de l'arrêt.

cinq ans, le service sera tenu de lui répondre en indiquant le cadre juridique qui a fondé la mise en œuvre d'une méthode à son égard. Le citoyen, ainsi informé, sera en mesure de saisir éventuellement le Comité permanent R afin qu'il vérifie si le prescrit de la légalité a été respecté par le service à cette occasion.

En procédant de la sorte, les services seront contraints de réévaluer leurs banques de données et de vérifier s'il est bien nécessaire de conserver des données à caractère personnel dès lors que celles-ci ont trait à des citoyens qui ne suscitent plus l'intérêt du service depuis plus de cinq ans' (Doc. parl., Sénat, 2008-2009, n° 4-1053/1, pp. 35-36).

B.85. Au regard du droit au respect de la vie privée, l'absence de notification d'office obligatoire ou les conditions exagérément restrictives auxquelles la notification est soumise en l'espèce, ne satisfont pas, selon les parties requérantes, à une nécessité impérieuse. La mesure ne serait dès lors pas pertinente pour atteindre le but légitime poursuivi par le législateur.

B.86. La question de la notification ultérieure de mesures de surveillance est indissociablement liée au caractère effectif des recours juridictionnels et donc à l'existence de garanties effectives contre les abus; s'il n'est pas avisé des mesures prises à son insu, l'intéressé ne peut guère, en principe, en contester rétrospectivement la légalité en justice.

B.87. L'article 2, § 3, de la loi du 30 novembre 1998 prévoit qu'à la requête de toute personne physique justifiant d'un intérêt légitime, le dirigeant du service avise par écrit la personne concernée qu'elle a fait l'objet d'une méthode visée à l'article 18/2, §§ 1er et 2, de la loi du 30 novembre 1998. Il s'en déduit que la notification ne s'applique pas aux méthodes ordinaires de collecte de données.

Compte tenu de ce que le législateur souhaitait 'trouver un juste équilibre entre la protection des intérêts fondamentaux de l'Etat et la protection des droits fondamentaux de l'individu' et, partant, instaurer un contrôle plus strict à l'égard des méthodes spécifiques et exceptionnelles dans la mesure où elles portent davantage atteinte à ces droits fondamentaux (Doc. parl., Sénat, 2008-2009, n° 4/1053/1, p. 12), l'exclusion des méthodes ordinaires du champ d'application de la disposition attaquée est raisonnablement justifiée.

B.88. Le même souci de préserver l'équilibre précité peut justifier qu'un certain délai doive s'écouler entre la fin de la mesure et la notification prévue par la disposition attaquée. La nécessité, résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, d'informer la personne concernée après la cessation de la méthode de renseignement ne peut en effet compromettre l'efficacité de la méthode concernée (CEDH, 29 juin 2006, Weber et Saravia c. Allemagne, § 135; CEDH, 6 septembre 1978, Klass et autres c. Allemagne, §§ 57 et 58, et CEDH, 26 mars 1987, Leander c. Suède, § 66).

L'article 2, § 3, 2°, dispose qu'une notification de données ne peut avoir lieu que si 'depuis qu'il a été mis fin à la méthode, aucune nouvelle donnée n'a été recueillie au sujet du demandeur'. Par la notion de 'nouvelle donnée', il faut entendre toutes les données, donc également les données qui sont constatées à la suite d'une méthode de renseignements ordinaire et qui sont dès lors jointes au dossier. Même si les méthodes de renseignements

ordinaires sont en soi moins intrusives, la mesure n'est pas sans justification raisonnable. Si la personne concernée a fait l'objet d'une méthode ordinaire au cours des cinq dernières années, elle a ainsi « attiré l'attention d'un service de renseignement » et la confidentialité peut donc encore être utile pour ce service afin de lui permettre d'exercer ses missions légales (Doc. parl., Sénat, 2008-2009, n° 4-1053/1, p. 36).

S'il est souhaitable d'informer la personne concernée après la cessation de la méthode spécifique ou exceptionnelle de collecte de données, les dispositions constitutionnelles et conventionnelles invoquées dans le moyen n'exigent pas nécessairement une notification systématique. Une telle obligation peut en effet être de nature à mettre en péril la finalité de la méthode, rompant ainsi de manière disproportionnée le juste équilibre voulu par le législateur. Une notification sur demande permet à la fois de ne pas limiter de manière excessive la confidentialité de l'enquête et de préserver le droit qu'a toute personne de vérifier si elle a fait l'objet d'une telle méthode. **Il n'en demeure pas moins que la personne qui a fait l'objet de la méthode doit aussi en être informée dès que, selon la commission administrative, une telle notification est possible sans compromettre le but de la surveillance.**

Le (...) moyen est fondé dans cette mesure. »

Philippe Brouwers

Premier référendaire, chef de section

Jonas Riemslogh

Référendaire adjoint

Mai 2015