



**Avis n° 01/2026 du 12 janvier 2026**

**Objet : Avis concernant une proposition de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration** (CO-A-2025-167)

**Version originale**

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après : l'Autorité) ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses articles 23 et 26 (ci-après : la LCA) ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après : le RGPD) ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après : la LTD) ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Peter De Roover, Président de la Chambre des représentants (ci-après : le demandeur), reçue le 1<sup>er</sup> octobre 2025 ;

Émet, le 12 janvier 2026, l'avis suivant :

## I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le 1<sup>er</sup> octobre 2025, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration* (ci-après : le projet).
2. Le projet est introduit parce que le demandeur estime que, malgré les récentes modifications apportées à la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration* (ci-après la « loi du 11 avril 1994 »), la transparence de l'action des autorités administratives (qui exercent des compétences fédérales) doit encore être améliorée.
3. Les objectifs du demandeur sont au nombre de cinq :
  - étendre le champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 avril 1994 au Parlement fédéral, à ses services et aux institutions liées au Parlement fédéral, aux institutions qui reçoivent une dotation de la Chambre des représentants<sup>1</sup> et aux institutions chargées d'une mission de service public<sup>2</sup> ;
  - supprimer l'exception relative à la publicité active pour les documents concernant la stratégie politique ;
  - introduire une obligation pour les autorités administratives de transmettre automatiquement les demandes adressées erronément à la bonne autorité ;
  - introduire une procédure d'urgence pour les demandes urgentes motivées ;
  - octroyer une compétence décisionnelle contraignante ainsi qu'une compétence d'enquête ou compétence coercitive à la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après la « CADA »).
4. En ce qui concerne spécifiquement l'octroi d'une compétence décisionnelle contraignante à la CADA, le demandeur estime qu'il s'agit d'une nécessité en vue de garantir une meilleure application du droit de consulter les documents administratifs conféré par l'article 32 de la Constitution. Selon le demandeur, la compétence purement consultative de la CADA fédérale n'est pas à la hauteur de l'importance de l'enjeu de la transparence dans une société contemporaine. En outre, il estime qu'il convient de prévoir un mécanisme pour que la CADA fédérale puisse, si nécessaire, user de la force publique afin de se procurer les documents que des autorités tenteraient illégalement de lui soustraire.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la Cour des comptes, des Comités permanents P et R, du Médiateur fédéral, de la Cour constitutionnelle, du Conseil supérieur de la Justice, des commissions de nomination pour le notariat, de l'Autorité de protection des données, de la commission BIM, de l'Organe de contrôle de l'information policière, de la Commission fédérale de déontologie et du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

<sup>2</sup> Il s'agit des institutions qui sont principalement contrôlées ou financées par le Parlement fédéral, des services publics fédéraux ou de toute autre institution chargée d'une mission de service public, dont par exemple l'asbl SMALS.

## **II. Examen quant au fond**

- 1. Impact du projet sur la protection des données à caractère personnel et l'application du principe de légalité**
  
5. Dans certains cas, la publicité de l'administration (particulièrement active) n'implique aucun traitement - ou seulement un traitement (très) limité - de données à caractère personnel. Néanmoins, dans la mesure où cette publicité peut engendrer la communication ou mise à disposition au requérant d'un éventail très large de documents, **des traitements** (communication, consultation etc) **de données à caractère personnel peuvent en découler** et, en pareil cas, **tant le RGPD que le principe de légalité sont bien entendu entièrement d'application.**
  
6. L'Autorité a d'ailleurs déjà été saisie de plusieurs demandes d'avis relatives à des adaptations portées à la loi du 11 avril 1994 (voir notamment ses avis n° 131/2023 du 8 septembre 2023 et n° 42/2023 du 9 février 2023).
  
7. Le fait que la loi du 11 avril 1994 telle qu'elle serait modifiée par le projet puisse engendrer des traitements de données à caractère personnel implique que ce texte doive **déterminer avec précision les éléments essentiels de ces traitements de données. Le projet doit être amélioré sur ce point**, afin de rencontrer les exigences posées par le principe de légalité.
  
8. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de transparence administrative<sup>3</sup>, il appartient à l'auteur du projet de veiller à ce que les traitements de données à caractère personnel visés par la loi du 11 avril 1994 telle qu'elle serait modifiée par le projet soient nécessaires et proportionnés à l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées qu'ils entraînent. Le projet doit être fondamentalement revu pour tenir compte de cette exigence.
  
9. En effet, **le projet ne tient pas suffisamment compte du droit à la protection des données, alors qu'il s'agit d'un droit fondamental consacré par des normes de droit supérieur** et qu'il ne peut y être dérogé en raison de la simple évocation par un administré de son souhait de bénéficier de son droit à la publicité de l'administration. L'existence et l'importance

---

<sup>3</sup> Voir notamment : CJUE, (Grande chambre), arrêt du 29 juin 2010 *Commission européenne c. The Bavarian Lager*, affaire C-28/08 ; CJUE, (Grande chambre), arrêt du 22 novembre 2022, *WM et Sowim SA c. Luxembourg Business Registers*, affaires C-37/20 et C-601/20 (informations sur les bénéficiaires effectifs d'entités telles que des entreprises) ; CJUE (Grande chambre), arrêt du 9 novembre 2010, *Scheke, Eifert c. Land Hessen*, affaires C-92/09 et C-93/09 (informations relatives à des subsides et fonds agricoles) ; CJUE (Grande chambre), arrêt du 5 avril 2022, *G.D. c. The Commissioner of the Garda Sióchána e.a.*, affaire C-140/20 ; CJUE (Grande chambre), 1<sup>er</sup> août 2022, *OT c. Vyriausioji tarnybines etikos komisija*, affaire C-184/20 (informations sur des déclarations d'intérêts) ; CJUE, (Grande chambre), arrêt du 22 juin 2021, B-Points de pénalité, affaire C-439/19 (informations sur des infractions routières).

de ce droit fondamental impliquent que toute restriction à ce droit doive faire l'objet d'une balance des intérêts basée sur un cadre législatif solide et que cette balance des intérêts ne puisse être laissée à la libre appréciation d'une commission pouvant décider seule et sans directives claires s'il est opportun ou non (i) d'exiger du requérant la démonstration d'un intérêt afin de rendre possible la mise en balance des intérêts en présence, (ii) de procéder à des mesures d'enquête intrusives et (iii) *in fine*, d'ordonner la communication ou la mise à disposition de documents contenant des données à caractère personnel (voir les points 26 et suivants à ce sujet).

## **2. Impact du projet sur la séparation des pouvoirs et sur le bon fonctionnement de l'Autorité et d'autorités similaires (article 2)**

10. L'**article 2** du projet élargit le champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 avril 1994, comme expliqué au point 3 ci-dessus.
11. Une telle extension de la loi aux autorités administratives ressortant du pouvoir législatif telles que l'Autorité **met à mal le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs** puisqu'il attribue un pouvoir de contrainte à l'égard d'un organe émanant du pouvoir législatif, à un organe du pouvoir exécutif.
12. Le projet ne prévoit par ailleurs aucun débat contradictoire, aucun droit pour ces Autorités de commenter les (et répondre aux) arguments mis en avant par le requérant dans le cadre d'un recours devant la CADA, en **Violation avec les principes de base des droits à la défense**.
13. Cette extension ouvre par ailleurs la porte à une série d'abus et de manœuvres visant à empêcher l'Autorité et des autorités similaires de mener à bien les procédures contentieuses qu'elles traitent afin de protéger le droit à la protection des données des citoyens et de sanctionner certains opérateurs. Elle **permet** notamment à des parties à ces procédures **de contourner les règles de procédure applicables aux procédures menées devant ces autorités relatives à l'accès dont ils disposent aux pièces et documents de la procédure**, en recourant à des règles alternatives et à une commission tierce dotée du pouvoir de déroger aux règles procédurales précitées.

## **3. Commentaire des articles 3 à 8 du projet**

14. L'**article 3** du projet étend la publicité active aux décisions du gouvernement fédéral, à l'exception des décisions à portée individuelle. Elles sont systématiquement publiées, avec les documents y

afférents<sup>4</sup>, sur le site Internet de l'autorité fédérale. Dans la mesure où la publication de telles décisions n'implique pas de traitement de données à caractère personnel, sauf le cas échéant la désignation (implicite) du ministre responsable, l'Autorité n'a aucune remarque à formuler.

15. L'**article 4** du projet introduit une obligation, dans le chef de l'autorité administrative à qui une demande de consultation d'un document administratif, d'explication y relative ou de communication sous forme de copie est adressée par erreur, de transmettre cette demande sans délai à l'autorité qui, selon elle, est détentrice du document et d'en informer le demandeur. Le traitement de données à caractère personnel induit, qui consiste en la transmission des coordonnées du demandeur à l'autorité qui dispose de l'information, est nécessaire pour pouvoir réaliser cette obligation, et prévisible dans le chef du demandeur. L'Autorité n'a aucune remarque à formuler ce sujet.

16. L'**article 5** du projet prévoit la suppression de l'exception dans le cadre de la publicité active de l'administration qui était prévu par la loi du 12 mai 2024 *modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes*, selon laquelle une autorité administrative doit rejeter la demande d'accès, d'explication ou de communication d'une copie d'un document administratif lorsque la publication de ce document porte atteinte au secret des documents administratifs portant sur l'exécution d'une stratégie politique. Un tel choix stratégique n'est pas du ressort de la compétence de l'Autorité.<sup>5</sup>

17. Les **articles 6, 7 et 9** du projet prévoient une harmonisation des délais applicables à l'administration pour réagir à une demande ou pour demander un ajournement. Ceci n'appelle aucun commentaire de la part de l'Autorité.

18. L'**article 8** du projet complète l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 par un sixième, un septième, un huitième et un neuvième paragraphe apportant les modifications procédurales suivantes :

- introduction d'une procédure d'urgence en cas d'urgence motivée (ainsi que de délais à respecter à cet égard) ;
- fixation d'un délai exceptionnel (motivé) de quarante jours pour les demandes très complexes ;
- introduction d'une obligation dans le chef de l'autorité administrative fédérale d'établir des règles relatives à la manière dont le droit de consultation doit être exercé et de fixer, en

---

<sup>4</sup> Les documents y afférents sont les notes adressées au gouvernement fédéral et les documents approuvés par celui-ci, les communications au gouvernement fédéral ainsi que les documents qui lui sont soumis et les avis.

<sup>5</sup> Cela ne porte bien sûr pas préjudice au respect obligatoire des garanties requises par la loi relative à la publicité de l'administration et par le RGPD.

- concertation avec le requérant, le lieu, la date et l'heure de la consultation si la mise à disposition par voie électronique ou par lettre est impossible ;
- introduction d'une obligation pour l'administration de communiquer par écrit au requérant les motifs du rejet (ainsi que les délais, les conditions et les possibilités de recours conformément à l'article 8 de la loi du 11 avril 1994), le cas échéant. Le projet prévoit qu'en l'absence d'une telle notification dans les délais prescrits, la demande est réputée avoir été rejetée. Cette manière de faire revient toutefois à priver le demandeur de ses droits, dans la mesure où, **si l'administration choisit de laisser expirer le délai, le demandeur n'est en aucun cas informé des motifs du rejet ni de la possibilité d'introduire un recours.** Il y a donc lieu de supprimer ce passage ou d'exiger expressément qu'une telle notification soit effectuée même après l'expiration du délai.

#### **4. L'octroi de compétences d'enquête et de décision à la CADA – détermination des éléments essentiels des traitements de données**

19. L'**article 10** du projet prévoit l'octroi d'une compétence décisionnelle à part entière à la CADA, en cas de rejet d'une demande par l'autorité administrative, ou d'absence de réponse à une telle demande. À cet effet, il prévoit de modifier comme suit l'article 8 de la loi du 11 avril 1994:

*1<sup>o</sup> dans le § 1<sup>er</sup>, l'alinéa 1<sup>er</sup> est complété par les phrases suivantes :*

*"La Commission traite les recours fondés sur le non-respect des obligations de publicité active ou introduits contre le rejet d'une demande d'accès à des documents administratifs ou le refus de rectifier des documents.*

*Dans l'exercice de ses compétences décrites au § 2, la Commission est dotée de pouvoirs d'investigation et de contrainte. La Commission exerce ses fonctions en toute indépendance et neutralité. Aucune instruction ne peut lui être adressée dans le cadre de l'examen des recours. Si une décision de la Commission est contestée en justice, la Commission peut désigner un avocat pour assurer sa défense. " ;*

*2<sup>o</sup> le § 2 est remplacé par ce qui suit :*

*"§ 2. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir l'accès à un document administratif ou la rectification d'un tel document dans le cadre de la présente loi, ou lorsqu'il prend connaissance d'un manquement aux obligations de publicité active, il introduit un recours auprès de la Commission.*

*Le recours doit être introduit par écrit dans un délai de nonante jours civils qui, selon le cas, prend cours :*

1. le jour suivant l'envoi de la décision visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup> à § 5, alinéa 1<sup>er</sup> ;

**2. le jour suivant l'expiration du délai d'exécution visé à l'article 6, § 5, alinéa 2.  
Le délai de recours visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne prend pas cours en l'absence de décision.**

*Lorsqu'elle reçoit un recours, la Commission le consigne sans délai dans un registre, avec mention de la date de réception.*

*Le demandeur qui a formé un recours, ainsi que l'autorité administrative concernée, ont un droit d'accès immédiat aux données d'enregistrement relatives au recours.*

*La Commission informe immédiatement l'autorité administrative visée à l'article 1<sup>er</sup> du recours et envoie simultanément un avis de réception à la personne qui a formé le recours.*

[...]

*La décision de la Commission fait mention des voies de recours possibles et, le cas échéant, du dispositif de sanctions qui est d'application en cas de non-exécution de celle-ci." ;*

*3<sup>o</sup> le § 3 est remplacé par ce qui suit :*

[...]

*4<sup>o</sup> l'article est complété par les §§ 5 et 6 rédigés comme suit :*

*"§ 5. La communication des données à la Commission instituée par l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 vise à permettre à ladite Commission de statuer sur les recours.*

*Le traitement des données par la Commission instituée par l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 vise à permettre à quiconque de consulter tout document administratif et d'en obtenir une copie, et ce, malgré les manquements de l'entité concernée.*

*Les personnes associées au traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article sont les personnes nommément désignées ou identifiables dans le document administratif qui fait l'objet de la mesure de publicité demandée, à savoir les représentants, les agents de l'autorité administrative et les tiers.*

*Les catégories de données à caractère personnel visées par ledit traitement en vertu du présent article sont les données à caractère personnel qui figurent dans le document administratif faisant l'objet de la mesure de publicité demandée et qui concernent les personnes visées à l'alinéa précédent.*

*L'autorité administrative est responsable du traitement des données communiquées à la Commission instituée par l'article 8 de la loi du 11 avril 1994.*

*La Commission instituée par l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 est responsable du traitement des données en sa possession.*

*La durée de conservation des données à caractère personnel communiquées à la Commission ne peut excéder cent vingt jours.*

*La durée de conservation visée à l'alinéa précédent est suspendue en cas de recours formé sur la base de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.*

[...]."

20. Le demandeur semble avoir, par le biais du §5, tenté de déterminer les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par le projet, ce que l'Autorité accueille positivement. Elle se doit néanmoins de formuler certaines remarques à ce sujet.
21. La finalité de la communication des données par les autorités administratives à la CADA telle que décrite au paragraphe 5, premier alinéa, à savoir permettre à la CADA de statuer sur les recours introduits (et ainsi rendre effectif le droit d'accès aux documents administratifs) est bien définie, explicitement décrite et justifiée. Il est toutefois recommandé d'y **préciser qu'il s'agit de la finalité du traitement de données consistant en la communication des données par les autorités administratives à la CADA**.
22. La finalité des traitements de données effectués par la CADA (telle que décrite au second alinéa) doit également être reformulée. Sa formulation actuelle (« *permettre à quiconque de consulter tout document administratif et d'en obtenir une copie* ») doit **être complétée par la finalité consistant à enquêter sur et statuer sur les recours** formés contre les décisions des autorités administratives (ou l'absence de décision de leur part).
23. En ce qui concerne les catégories de personnes concernées, il y a lieu de **remplacer**, dans la version française du projet, les termes «**personnes associées**» par «**personnes concernées**», conformément à la terminologie utilisée dans le RGPD. En outre, il est nécessaire de **préciser davantage la notion de « tiers »** à la lumière de la portée du projet, **ou de la supprimer** (ce terme n'apportant en effet aucune valeur ajoutée juridique par rapport à l'article du projet qui prévoit déjà que les personnes concernées sont toutes les personnes mentionnées ou identifiables dans le document administratif faisant l'objet de la demande de divulgation). Enfin, il est recommandé d'**indiquer que les données à caractère personnel des requérants** (personnes physiques) **seront également traitées**, si nécessaire, afin de traiter leur recours.
24. La désignation des catégories de données à caractère personnel à traiter ne donne lieu à aucune remarque particulière. Cette désignation est suffisamment précise – elle ne concerne en effet que les données à caractère personnel qui sont éventuellement reprises dans un document administratif – et reste donc limitée à ce qui est nécessaire pour la réalisation de l'objectif susmentionné. Afin de permettre à la CADA de se prononcer sur le fond d'un recours introduit, il est absolument nécessaire qu'elle puisse prendre connaissance des documents contestés de manière confidentielle et indépendante. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité note qu'il n'est nullement exclu que les documents administratifs contiennent des données appartenant à des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9. 1 du RGPD, ou

d'autres données sensibles, et que, dans de tels cas, une attention accrue doit être portée aux obligations des responsables du traitement de (i) mettre en œuvre des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir la sécurité de ces données, et de (ii) veiller à ce que ces données soient rendues illisibles dans la mesure où la nécessité de les conserver ne peut être démontrée. Dans le même souci d'exhaustivité, dans la mesure où les données d'identification et de contact des requérants (personnes physiques) seront également traitées par la CADA, il est recommandé de le préciser.

25. L'Autorité prend acte du fait que la CADA est désignée comme responsable du traitement pour les traitements de données qu'elle effectue. Il convient néanmoins de remplacer, dans le projet d'article 8, §5, alinéa 6, de la loi du 11 avril 1994, les termes «le traitement des données dont elle dispose» par «les traitements de données qu'elle effectue en application de la présente loi».

26. Enfin, en ce qui concerne la durée (maximale) de conservation des données traitées par la CADA, l'Autorité estime que, bien que la durée de 120 jours semble appropriée au vu du contexte, le texte du projet ne permet pas de déterminer quand ce délai commence à courir (après l'introduction du recours, après la notification de la décision, après l'exécution définitive de cette décision par l'autorité administrative concernée...). Il est dès lors nécessaire d'ajouter le point de départ de ce délai dans le dispositif. En outre, il convient également d'adapter la formulation utilisée, car le délai de conservation concerne les données à caractère personnel traitées par la CADA. L'autorité propose : « La durée de conservation des données à caractère personnel traitées par la Commission aux fins décrites au deuxième alinéa est de cent vingt jours maximum, à compter du/de ... ». Pour le reste, l'Autorité prend acte de la suspension de la durée de conservation en cas de recours devant le Conseil d'État.

## **5. L'octroi de compétences d'enquête et de décision à la CADA - Nécessité d'ajout de garanties visant à tenir compte des règles en matière de protection des données à caractère personnel**

27. Bien que l'Autorité reconnaît l'importance capitale de la transparence administrative, principe qu'elle applique avec rigueur en lien avec toutes ses missions et activités, elle estime que **le cadre proposé par le projet ne tient pas suffisamment compte de la pondération à effectuer entre, d'une part, certains droits et libertés fondamentaux des administrés dont le droit à la protection des données tels que garantis par le droit (européen et national) et, d'autre part, le droit à la publicité de l'administration**. Ceci implique la nécessité d'adapter le projet à plusieurs niveaux :

28. **Premièrement**, il est extrêmement important de **définir concrètement/spécifiquement les (types de) documents qui ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une publicité passive dans le chef de certaines autorités, compte tenu des motifs d'exception** prévus à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994.
29. En ce qui concerne spécifiquement l'Autorité, il convient à cet égard de tenir compte (entre autres) de l'obligation de confidentialité qui incombe au Service d'Inspection conformément à l'article 64, § 3 de LCA, et du caractère confidentiel des rapports d'inspection, qui ne sont accessibles qu'aux parties concernées<sup>6</sup>, des communications internes relatives aux affaires du personnel contenant des données à caractère personnel sensibles des collaborateurs et des communications internes relatives aux litiges et aux dossiers en cours (y compris les projets d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis et les dossiers du Secrétariat Général) qui sont encore en préparation.
30. Par ailleurs, **le projet ne prévoit aucun rempart contre le risque** (avéré, de telles situations ayant déjà été rencontrées par l'Autorité) **que des parties à des dossiers contentieux** en cours de traitement par l'Autorité **solicotent la CADA pour obtenir indûment des pièces relatives à leur dossier** auxquelles elles ne sont pas censées avoir accès (en ce compris des échanges purement internes, comptes-rendus de discussions techniques etc) et de les utiliser aux fins de compromettre le bon déroulement de la procédure.
31. **Les règles relatives à l'accès des parties à des procédures contentieuses** sont prévues dans la réglementation qui organise ces procédures et elles **ne peuvent être contournées par la création d'un régime parallèle**. Par ailleurs, les décisions de l'Autorité par lesquelles elle refuserait l'accès à de tels documents internes liés à des litiges ne peuvent être contestées que devant la Cour d'appel (Cour des Marchés)/ou le Conseil d'Etat. Ce recours est le seul recours prévu par la loi et il n'est pas concevable de créer une sorte de 'recours administratif' alternatif auprès de la CADA.
32. **Le projet enfreint également de manière évidente le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs**, en attribuant à un organe du pouvoir exécutif (qui est, de plus, rattaché au ministre de l'Intérieur, dont les traitements de données à caractère personnel sont contrôlés par l'Autorité) un pouvoir de contrainte à l'égard d'un organe émanant du pouvoir législatif.
33. Ce constat est aggravé par le fait :

---

<sup>6</sup> Ces rapports d'inspection ne sont en effet même pas accessibles aux autres directions au sein de l'Autorité.

- a. que le projet dote la CADA de pouvoir d'investigation extrêmement étendus (lui permettant de pénétrer d'autorité dans les locaux de l'Autorité et d'autorités similaires, d'accéder aux contenus des ordinateurs de son personnel ou encore de requérir la force publique) ; et
  - b. que **le projet ne prévoit aucun débat contradictoire, aucune possibilité pour l'Autorité, ses semblables et les personnes concernées de faire part de leur point de vue** (par la voie de conclusions, plaidoiries, du dépôt de pièces, le cas échéant assistées d'un conseil externe etc) **et néglige ainsi purement et simplement les droits de la défense** (que ces autorités sont soumises de respecter dans le cadre de leurs propres investigations)
34. En second lieu, si **le cadre actuel** prévoit, en substance que la CADA doit, en cas de demande de consultation/communication de documents contenant des données à caractère personnel, procéder à une pondération des intérêts motivée entre, d'une part, la publicité de l'administration, telle que garantie par l'article 32 de la Constitution, et, d'autre part, le droit à la protection des données, il **ne prévoit pas que le requérant doive motiver sa demande et démontrer (i) en quoi l'accès à ces documents et aux données à caractère personnel qu'ils contiennent est nécessaire pour atteindre son objectif ni (ii) que cet objectif est bien conforme à l'objectif de la loi du 11 avril 1994.**
35. La lecture des travaux parlementaires de l'article 24ter de la Constitution (désormais article 32) et de la loi du 11 avril 1994 permettent notamment de mettre en évidence les éléments suivants de la finalité poursuivie par la publicité de l'administration:
- Permettre un contrôle externe effectif de l'action de l'administration et veiller au respect de l'état de droit<sup>7</sup> (y compris afin d'éviter l'arbitraire)<sup>8</sup> ;
  - Rééquilibrer la relation de pouvoir entre l'administré et l'administration et renforcer la confiance du premier en la seconde ainsi que les bonnes relations entre ceux-ci<sup>9</sup> ;

---

<sup>7</sup> « *La publicité de l'administration doit par essence, garantir à chacun le droit de disposer de toutes les informations indispensables pour donner une signification à la notion 'un état de droit'* » (souligné par l'Autorité), Doc. Parl., Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24ter dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, doc. n° 839/1, p. 1. Voir également la première référence citée à la note de bas de page n° 9. Voir également Doc. Parl., Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Projet de loi relatif à la publicité de l'administration, doc. n° 1112/1, p. 7, p. 4.

<sup>8</sup> Doc. Parl., Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24ter dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, doc. n° 839/4, p. 7.

<sup>9</sup> « *Au lieu d'un justiciable impuissant, qui dépend souvent pour l'obtention de ses droits de la bonne volonté de l'autorité, le citoyen deviendra un interlocuteur informé et apte à se défendre à l'égard d'une autorité qui ne fonctionne plus en premier lieu selon ses propres lois internes, mais qui est au contraire axée sur la prestation de services et la concertation. Simultanément, l'action de l'autorité sera intégrée plus fortement dans le processus démocratique du fait de l'existence d'un plus grand contrôle externe* » (souligné par l'Autorité), Doc. Parl., Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24ter dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, doc. n° 839/1, p. 6.

- Renforcer l'efficacité et la rationalité du fonctionnement de l'administration<sup>10</sup> ;

36. **L'autorité administrative concernée n'est, en vertu de la version actuelle du projet, pas en mesure d'effectuer cet exercice fondamental de balance des intérêts ni dès lors de motiver sa décision** d'octroyer ou non l'accès aux documents sollicités (voire de le faire au moyen d'une version « caviardée » des documents si les données identifiantes ne sont pas nécessaires pour atteindre l'objectif et si ce procédé permet d'éviter que des personnes ne soient identifiées) ou encore de justifier sa position en cas de recours.
37. Par ailleurs, compte tenu du caractère contraignant des décisions de la CADA et du fait qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel, **la CADA doit être tenue de motiver dûment ses décisions**, y compris en exposant explicitement la manière dont elle a pondéré les intérêts en cause. Dans son appréciation, la CADA ne peut donc se contenter d'une référence abstraite au principe de publicité, mais doit examiner concrètement si, compte tenu de la nature des documents demandés, de l'étendue de la demande et de son impact potentiel sur le droit à la protection des données, la divulgation demandée est nécessaire et proportionnée au regard de la *ratio legis* du droit à la publicité de l'administration. Cette approche garantit à la fois l'efficacité du droit fondamental à la publicité de l'administration et la protection requise du droit à la protection des données, ainsi que l'absence d'intention malveillante ou d'abus dans le chef du requérant (qui pourrait par exemple vouloir encombrer une administration de demandes inopérantes ou vouloir nuire à certains de ses agents ou dirigeants) tout en assurant que les décisions de la CADA répondent aux exigences de motivation nécessaires en vue d'un éventuel contrôle par le Conseil d'État.
38. L'Autorité invite dès lors le demandeur à adapter l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 qui prévoit actuellement que « Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt » et la définition de documents à caractère personnel reprise à l'article 1. 3° de la même loi (définie comme étant « tout document administratif comportant une appréciation ou un

---

« *Elles doivent mener à une administration plus accessible et plus conviviale, assurer la transparence et rompre la méfiance et l'incompréhension du citoyen envers une autorité qu'il est difficile de cerner, émanciper le citoyen dans la défense de ses droits, renforcer le contrôle externe sur le fonctionnement du pouvoir exécutif et augmenter les possibilités qu'a le citoyen d'intervenir dans le processus décisionnel. En outre, elles contribueront à un fonctionnement plus rationnel et plus efficace de l'administration et à se départir de toute démarche de la politique politique* » (souligné par l'Autorité) ; « *Le citoyen est également frustré par la règle du secret derrière laquelle l'administration se retranche. Il se sent désarmé devant cette bureaucratie aux ramifications innombrables, renfermée sur elle-même, réticente. Il est juridiquement handicapé devant les multiples refus que lui oppose l'administration [...]* », « *l'action de l'administration en sa qualité de pouvoir exécutif sera plus accessible. Son action sera mise en lumière et, de ce fait, un contrôle accru sera possible, ce qui améliorera la légitimité de ses actes ; la méfiance du citoyen à l'égard de l'inconnu (et donc peu aimé) fera place à une compréhension de l'action de l'autorité administrative. Cette publicité nouvelle, cette transparence permettra un meilleur contrôle et une plus grande efficacité* » (souligné par l'Autorité), Doc. Parl., Chambre des Représentants, sess. ordinaire 1992-1993, Projet de loi relatif à la publicité de l'administration, doc. n° 1112/1, p. 7, pp. 1-2 ; pp. 4-5.

<sup>10</sup> Voir la deuxième référence citée à la note de bas de page n° 9.

jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne ») afin de faire en sorte que (i) la communication de tout document contenant des données à caractère personnel au sens du RGPD ou permettant d'identifier des personnes physiques en tant qu'auteur, destinataire ou personne citée dans ledit document, soit soumise à l'**exigence de démonstration d'un objectif et d'un intérêt légitimes** et conformes à la ratio legis de la loi du 11 avril 1994<sup>11</sup> et que (ii) toute décision relative à une telle demande fasse l'objet d'un **exercice de balance des intérêts et de motivation détaillée** sur ce point.

39. **En troisième lieu**, en vertu du projet d'article 8, § 2, 9e alinéa de la loi relative à la publicité de l'administration, il incombe au président de la CADA (ou à son préposé) de prendre connaissance sur place, le cas échéant manu militari, des documents administratifs qui n'ont pas été transmis à la CADA par l'autorité administrative dans le délai prévu à cet effet. À cet égard, l'Autorité estime que la portée matérielle et les modalités d'exercice concrètes de cette compétence doivent être précisées davantage et qu'il faut accorder une attention particulière aux situations dans lesquelles l'autorité administrative indique que les documents demandés n'existent pas, ou que la demande de publicité doit manifestement être considérée comme déraisonnable, vague ou incomplète. Plus précisément, il est nécessaire de clarifier la manière dont de tels 'litiges' doivent être examinés ou réglés. **Si l'autorité administrative indique en effet de bonne foi qu'elle ne dispose pas de certains documents, il ne peut être possible que la CADA obtienne un accès illimité et exhaustif aux systèmes de l'autorité concernée afin de rechercher des documents hypothétiquement inexistantes.** Le projet pourrait par exemple préciser à cet égard que les pouvoirs d'inspection peuvent exclusivement être utilisés pour vérifier les documents administratifs dont l'existence est plausible et ne peuvent aucunement servir de fondement pour une recherche non ciblée ou exploratoire.

**En quatrième lieu**, l'article 6 § 2. de la loi du 11 avril 1994 prévoit que « *L'instance administrative rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si 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;* ». Il y a lieu de **supprimer l'exception du cas où la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la**

---

<sup>11</sup> Dans son avis 154 de 2023, l'Autorité à rappelé que « Compte-tenu de la grande diversité des documents et informations dont il est question dans le cadre de la publicité passive de l'administration, afin de permettre la conciliation des droits et libertés en présence par l'autorité publique saisie d'une demande, il ne suffit en effet pas d'exiger de la part du demandeur un intérêt exclusivement lorsque l'information concernée « constitue une appréciation ou un jugement de valeur relatif à [la] personne [concernée] ou lorsqu'elle se rapporte à un comportement de cette personne dont la divulgation peut manifestement lui causer préjudice » (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-154-2023.pdf>)

**communication** sous forme de copie, un tel accord/consentement ne pouvant être considéré comme libre et donc valable dans la grande majorité des cas en raison du lien d'autorité ou du rapport de force entre l'autorité administrative qui formulerait la demande d'accord et les personnes concernées (qui seront soit des agents de cette autorité ou des administrés).

40. **En cinquième lieu**, le droit à la publicité administrative est justifié par la nécessité de permettre aux administrés d'exercer un contrôle externe effectif de l'action de l'administration et de veiller au respect de l'état de droit. **La communication de documents contenant des données à caractère personnel qui serait considérée comme légitime car répondant à cet objectif de données n'implique pas que le requérant soit autorisé pour autant à diffuser ces documents (et ces données) à grande échelle (notamment par voie de presse ou via les réseaux sociaux)**, une telle diffusion n'étant vraisemblablement, dans la grande majorité des cas, pas nécessaire aux fins d'accomplissement de la finalité précitée. Il appartient au requérant, au cas par cas, en tant que responsable du traitement des traitements effectués des données ainsi communiquées, d'analyser la légitimité et la légalité de toute réutilisation de ces données à l'aune du RGPD et des principes qu'il prévoit (notamment de légalité, nécessité, proportionnalité et transparence). Un raisonnement analogue s'applique aux documents administratifs soumis à une obligation de confidentialité, ainsi qu'aux situations dans lesquelles la portée matérielle de la divulgation a été limitée sur la base d'une des exceptions mentionnées à l'article 6, §§ 1<sup>er</sup> – 2 de la loi du 11 avril 1994. Afin de limiter le risque de traitement ultérieur abusif ou illicite de documents administratifs et d'éviter tout malentendu quant à la portée de la décision, **l'Autorité recommande :**

- a. **de le préciser dans le projet** (par exemple en ajoutant la précision selon laquelle le requérant agit en tant que responsable du traitement pour tout traitement des données communiquées à l'article qui prévoit que l'autorité administrative agit en cette qualité pour la communication des données à la CADA et que la CADA agit en cette qualité pour la gestion des recours (et la mise à disposition de ces données en cas de recours fructueux)) ; et
- b. **d'ajouter une obligation pour la CADA de rappeler cette limitation et cette responsabilité dans toute décision** qui accorderait au requérant le droit de se voir communiquer des documents contenant des données à caractère personnel

41. **En sixième lieu**, l'Autorité estime que les principes de prévisibilité et de légalité et, de manière générale, le droit à la protection des données, impliquent que **la soumission de nouvelles autorités à la loi du 11 avril 199 ne saurait avoir pour conséquence que des documents contenant des données à caractère personnel existant avant l'entrée en vigueur de la loi modificative pourraient être communiqués ou mis à disposition de requérants**. Les

personnes concernées n'ont en effet, par définition, pas pu envisager avant cette date, que des documents permettant de les identifier pourraient ainsi être communiqués à des tiers. Une application rétroactive de la loi du 11 avril 1994 donnerait lieu à un traitement inéquitable des administrés et des fonctionnaires de la fonction publique ainsi que de toute personne visée par ces documents. Le projet sera adapté sur ce point.

42. **Enfin**, sans préjudice de ce qui précède, l'Autorité estime au sujet du libellé du projet d'article 10 que le projet de paragraphe 2 comporte une contradiction juridique, dans la mesure où d'une part, on indique que le délai de recours est de 90 jours à compter du jour suivant l'expiration du délai d'exécution (ce qui implique qu'aucune décision n'a été prise et que le demandeur n'en est dès lors pas informé<sup>12</sup>), alors que l'on affirme d'autre part qu'en l'absence de décision, le délai de recours ne prend pas cours<sup>13</sup>. Il est recommandé de clarifier les règles relatives aux délais de recours.
43. L'article 11 du projet prévoit que les décisions de la CADA sont publiques et sont publiées. L'Autorité en prend acte, mais souligne que, sauf dans des cas expressément motivés où l'intérêt social de la publicité l'emporte sur l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées qu'entraînerait une publication non pseudonymisée, de telles publications doivent en principe toujours être pseudonymisées. Il est hautement recommandé de l'indiquer explicitement dans le projet.

## **6. Remarque concernant l'article 7 de la loi du 11 avril 1994**

44. L'article 7 de la loi relative à la publicité de l'administration accorde un droit de rectification à la personne qui démontre qu'un document administratif contient des données inexactes ou incomplètes la concernant. À cet égard, l'Autorité rappelle néanmoins le droit à la rectification garanti par l'article 16 du RGPD, selon lequel toute personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la rectification sans délai des données à caractère personnel inexactes la concernant. L'Autorité souligne que **ce droit à la rectification prévu par le RGPD prime sur le droit de rectification prévu par la loi relative à la publicité de l'administration**<sup>14</sup> et que l'exercice du droit de rectification ne peut en aucun cas porter atteinte aux droits conférés par le RGPD à la personne concernée. Lorsque, comme dans le cas présent, le droit de l'Union est spécifique et exhaustif, les réglementations nationales ne peuvent avoir qu'un effet

---

<sup>12</sup> L'article 6, § 5, deuxième alinéa de la loi relative à la publicité de l'administration dispose en effet ce qui suit : "En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée."

<sup>13</sup> Voir également à cet égard ce qui est exposé au point 18, quatrième tiret.

<sup>14</sup> Le RGPD est un règlement au sens de l'article 288 du TFUE et est donc directement applicable dans l'ordre juridique national, sans transposition. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (voir *Costa/Enel* et *Simmenthal II*), le droit de l'Union prime les dispositions nationales contraires, quelle que soit leur nature ou leur rang hiérarchique.

complémentaire, dans la mesure où elles ne compromettent pas l'efficacité du droit de l'Union. Plus concrètement, cela signifie que, bien que le droit à la rectification prévu par la réglementation nationale puisse coexister avec le droit à la rectification garanti par le RGPD, ce droit national ne peut pas servir d'alternative (obligatoire) aux droits que le RGPD confère directement aux personnes concernées. La personne concernée ne peut donc être contrainte de se référer à la réglementation nationale avant ou au lieu d'exercer ses droits au titre du RGPD. En effet, toute obligation de ce type constituerait une limitation inadmissible des droits autonomes et directement opposables que le RGPD confère aux personnes concernées et porterait atteinte au plein effet du droit de l'Union. L'Autorité rappelle à cet égard qu'elle est la seule autorité de contrôle indépendante compétente en Belgique pour veiller au respect des droits des personnes concernées en vertu du RGPD et se prononcer à ce sujet.

## **7. Remarque relative à la possible réidentification des personnes concernées**

45. L'Autorité rappelle au demandeur que, même lorsque certaines données entraînant l'identification immédiate d'une personne (noms, résidence, coordonnées, ...) sont rendues illisibles par diverses techniques, cela n'implique pas nécessairement que ces données puissent être considérés comme pseudonymisées, et encore moins anonymisées. Cela vaut d'autant plus lorsque la demande porte sur des documents impliquant directement ou indirectement le requérant, ce qui implique que la réidentification de toutes les parties concernées reste généralement possible en pratique. L'Autorité demande donc de tenir expressément compte de ce point lors de la détermination et de la délimitation des risques en matière de protection des données que la CADA doit prendre en compte.

**PAR CES MOTIFS,  
l'Autorité,**

**estime que les adaptations suivantes du projet s'imposent :**

- réviser les règles relatives à la notification des motifs de rejet conformément au point 18, quatrième tiret ;
- indiquer clairement la finalité des traitements de données effectués par la CADA, conformément à ce qui est exposé aux points 21 et 22 ;
- désigner les catégories de personnes concernées conformément à la terminologie utilisée dans le RGPD. En outre, le terme « tiers » doit être supprimé ou précisé (point 23) ;
- déterminer le point de départ de la durée maximale de conservation des documents contenant des données à caractère personnel) par la CADA et modifier la formulation utilisée, comme indiqué au point 26 ;

- préciser la portée et les compétences de la CADA en ce qui concerne les documents faisant l'objet de la publicité, la motivation des demandes et des décisions, les mesures coercitives, les motifs d'exception et l'effet temporel (points 27 à 41) ;
- clarifier le point de départ du délai de recours dans le cas où l'administration omettrait de prendre une décision dans les délais prévus à cet effet (point 42) ;
- préciser que les décisions publiées de la CADA doivent être pseudonymisées (sauf dans des cas explicitement motivés) (point 43).

**insiste pour que le projet soit fondamentalement revu pour tenir compte :**

- du principe de la séparation des pouvoirs ;
- des droits à la défense des autorités concernées et des personnes dont des données à caractère personnel seraient contenues dans des documents dont la communication ou consultation serait demandée ;
- des règles de procédure applicables à la gestion des procédures contentieuses menées devant des autorités telles que l'Autorité ;
- de la nécessité pondérer le droit à la transparence administrative avec les droits fondamentaux à la protection des données à caractère personnel et à la vie privée, en excluant la communication ou consultation de certains documents, en exigeant la démonstratif d'un intérêt et de la conformité de sa demande à l'objectif de la transparence administrative par le demandeur, en précisant comment la pondération des intérêts doit être effectuée par la CADA, en donnant un rôle actif (et le droit de faire valoir leur point de vue) à l'autorité administrative et aux personnes concernées, en exigeant que les décisions de la CADA reprennent une motivation détaillée de la manière dont a été faite cet exercice de mise en balance des intérêts ainsi qu'une mise en garde quant à toute réutilisation par le requérant des documents contenant des données à caractère personnel.

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,  
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice