



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 89/2026 du 11 mai 2026

Objet : Avis concernant un avant-projet de loi spéciale *modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle afin d'y insérer un titre Vbis relatif aux archives de la Cour constitutionnelle* (CO-A-2026-070)

Mots-clés : Cour constitutionnelle – Archives générales du Royaume – archivage – article 89 du RGPD – consultation publique – minimisation des données – délais de conservation

Traduction

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les 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 Bart De Wever, Premier Ministre (ci-après : le demandeur), reçue le 16 mars 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après : l'Autorité) émet l'avis suivant le 11 mai 2026 :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le 16 mars 2026, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi spéciale *modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle afin d'y insérer un titre Vbis relatif aux archives de la Cour constitutionnelle* (ci-après : le projet).
2. Le projet vise à insérer dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 *sur la Cour constitutionnelle* (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 1989) un titre *Vbis* relatif aux archives de la Cour constitutionnelle (ci-après : la Cour). À cette fin, une réglementation est élaborée concernant la sélection, le transfert aux Archives générales du Royaume (ci-après : les Archives du Royaume ou Archives de l'État au sens de la Loi *relative aux archives*), la conservation et la consultabilité de documents administratifs¹, de documents des dossiers de procédure² et de documents préparatoires des arrêts³.
3. L'Exposé des motifs du projet souligne la nécessité de créer un cadre légal spécifique pour les archives de la Cour (devenues considérables avec le temps), qui ne relèvent pas actuellement du champ d'application de la loi *relative aux archives* du 24 juin 1955 (ci-après : la Loi relative aux archives). À cet égard, on vise en particulier à prévoir une réglementation structurelle pour la gestion de ces archives à long terme, d'une part, et l'organisation d'une certaine accessibilité publique de celles-ci, d'autre part, tout en respectant tant l'autonomie organique de la Cour que la nécessité d'un cadre clair et praticable pour une gestion durable des archives.
4. Dans son avis 78.907/3 du 9 mars 2026, le Conseil d'État a constaté à juste titre que les documents de la Cour auxquels la réglementation en projet s'applique contiennent indéniablement des données à caractère personnel et que le projet, dans la mesure où il régit – au moins indirectement – l'accès à ces données à caractère personnel et définit les délais pertinents de conservation et d'archivage, comporte des dispositions qui régissent le traitement de données à caractère personnel. C'est dans le cadre de cette constatation que l'avis de l'Autorité a encore été demandé en vertu de l'article 36.4 du RGPD.

¹ Le projet donne la définition suivante : "2° *"documents administratifs"* : les documents détenus par la Cour dans le cadre des fonctions administratives qu'elle accomplit ;".

² Le projet donne la définition suivante : "3° *"documents des dossiers de procédure"* : les documents détenus par la Cour qui se rapportent au traitement d'une affaire et qui ne sont pas des documents préparatoires visés au 4°, notamment les requêtes, les mémoires et autres écrits de procédure des parties, les pièces à l'appui déposées par les parties, la correspondance entre la Cour et les parties, les ordonnances de la Cour relatives à une affaire, ainsi que les décisions de renvoi et les documents qui composent le dossier de procédure transmis par la juridiction a quo ;".

³ Le projet donne la définition suivante : "4° *"documents préparatoires des arrêts"* : les documents rédigés par les juges et les référendaires dans le cadre des délibérés de la Cour, notamment les projets d'arrêt, les amendements, les notes explicatives et les inventaires de documentation."

II. Examen quant au fond

5. Au préalable, l'Autorité souligne que conformément à l'article 4, § 2, alinéa premier de la LCA, le contrôle organisé par la LCA ne porte pas sur les traitements effectués par les cours et tribunaux dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle. Bien que la Cour ne fasse pas partie du pouvoir judiciaire, elle exerce, en tant que juridiction constitutionnelle, une mission juridictionnelle. Dans la mesure où la réglementation en projet concerne des documents étroitement liés à cette mission, il convient dès lors de tenir compte du motif d'exclusion susmentionné, à savoir la préservation de l'indépendance de la fonction juridictionnelle. Cela n'empêche toutefois pas l'Autorité d'émettre un avis sur des textes législatifs qui encadrent d'un point de vue normatif les traitements de données concernés. Un tel avis ne vise effectivement pas à contrôler les traitements concrets effectués par la Cour mais concerne les actes du pouvoir législatif dans le cadre de l'exercice de sa fonction normative.
6. À cet égard, l'Autorité fait remarquer que le degré de précision requis de la réglementation légale doit être évalué à la lumière de la nature et des risques du traitement en question. Bien que les documents de la Cour puissent contenir des données à caractère personnel, ils concernent le plus souvent des litiges constitutionnels, des conflits de compétences ou des procédures préjudicielles et non le traitement factuel intégral d'affaires civiles ou pénales individuelles. Leur impact en termes de droit à la protection des données est dès lors généralement moins important que celui de dossiers des juridictions ordinaires, qui contiennent plus fréquemment des informations sensibles sur la situation personnelle, familiale, pénale ou patrimoniale de personnes physiques. Cette constatation ne permet pas de déroger au principe de légalité mais peut toutefois servir lors de l'évaluation du degré de détail que l'on attend du législateur spécial.
7. À la lumière de ce qui précède, l'Autorité constate que la réglementation en projet poursuit en principe une finalité déterminée et légitime, à savoir l'organisation d'une gestion durable, ordonnée et juridiquement encadrée des archives de la Cour, incluant la conservation (et l'archivage) de documents présentant un intérêt scientifique, historique et sociétal et, dans une certaine mesure, leur accessibilité au public. Cette finalité s'inscrit aussi dans le cadre de la *ratio* de la Loi relative aux archives qui définit déjà, notamment pour les tribunaux du pouvoir judiciaire et le Conseil d'État, que les documents d'archives de plus de trente ans sont en principe déposés aux Archives de l'État.
8. Par ailleurs, il convient de souligner le fait que l'archivage dans l'intérêt public en vertu de l'article 5.1.b) du RGPD *juncto* l'article 89 du RGPD peut être considéré comme un traitement qui n'est pas incompatible avec les finalités initiales du traitement, à condition de prévoir des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées. **Dans cette optique, le**

traitement doit être effectué en priorité à l'aide de données anonymes. Si la finalité d'archivage poursuivie ne peut pas être réalisée avec des données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées doivent être utilisées. Ce n'est que si cela s'avère également insuffisant que des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent, en dernière instance, être traitées. Dans le présent contexte, il est donc recommandé que le cadre normatif tienne suffisamment compte de cette hiérarchie, au moins dans la mise en œuvre pratique.

9. Bien que la législation susmentionnée ne désigne pas explicitement les responsables du traitement, on peut admettre, dans le présent contexte, que cette qualité revient à la Cour et aux Archives du Royaume, dans les limites des traitements pour lesquels chaque instance est compétente⁴, en vertu de la réglementation applicable. L'Autorité en prend acte.
10. Quant au champ d'application matériel, il découle du projet que la réglementation concerne les documents administratifs, les documents des dossiers de procédure et les documents préparatoires des arrêts. L'Autorité constate que, sauf en ce qui concerne les documents administratifs, on peut dûment déduire des définitions en projet (voir ci-dessus les notes de bas de page 2 et 3) quels documents concrets sont visés et quelles catégories de données à caractère personnel y sont reprises, le cas échéant. La catégorie "documents administratifs", par contre, n'est définie qu'en des termes larges comme étant les documents détenus par la Cour dans le cadre de ses fonctions administratives, alors que ceux-ci peuvent contenir diverses données à caractère personnel, notamment dans des dossiers du personnel, des dossiers disciplinaires ou des dossiers d'évaluation. À la lumière des principes de proportionnalité et de minimisation des données, l'Autorité recommande dès lors de définir cette catégorie de manière plus granulaire, au moins en mentionnant les principales sous-catégories ou les principaux critères de délimitation, afin de pouvoir mieux évaluer quels documents entrent effectivement en ligne de compte pour une conservation prolongée, un transfert ou une consultation.
11. L'Autorité constate en outre que le projet offre à la Cour et aux Archives du Royaume la possibilité de conclure une convention concernant les modalités de gestion des archives de la Cour, y compris la conservation des documents qui ont été transférés et l'accès à ceux-ci, pour autant que ces modalités ne soient pas régies par les dispositions du titre *Vbis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 elle-même. L'Exposé des motifs justifie cette possibilité en soulignant le besoin d'une flexibilité pratique et le caractère complémentaire des règles de droit commun en matière d'archives. L'Autorité souligne toutefois qu'une telle convention ne peut concerner que des modalités

⁴ Dans ce cadre, il s'agit, pour la Cour, au moins de la sélection des documents, le cas échéant, de l'anonymisation ou de la pseudonymisation des données et de la communication des données aux Archives du Royaume. Pour les Archives du Royaume, il s'agit de l'archivage et de la conservation des documents, de l'évaluation des demandes d'accès et, le cas échéant, de l'accès aux documents.

pratiques et opérationnelles, et en tant que telle, ne peut pas toucher aux (éléments essentiels des) traitements sous-jacents de données à caractère personnel.

12. L'Autorité constate ensuite que ni la loi spéciale du 6 janvier 1989, ni le projet ne définissent un délai maximal de conservation pour les données à caractère personnel. Le projet d'article 122/2 de la loi susmentionnée dispose uniquement : "*La Cour détermine, parmi les documents datant de plus de 30 ans, ceux qu'elle transfère aux Archives générales du Royaume, ceux qu'elle conserve et ceux qu'elle détruit, après consultation de l'Archiviste général du Royaume ou de ses délégués. Il est tenu compte, lors de la sélection des documents, de leur intérêt scientifique, historique et sociétal, ainsi que de leur utilité pour le fonctionnement de la Cour.*

La Cour peut décider de transférer des documents de la Cour datant de moins de 30 ans aux Archives générales du Royaume, dans la mesure où ces documents ne présentent plus d'utilité pour ses travaux.

Les documents qui ont été transférés aux Archives générales du Royaume en vertu des alinéas premier et deuxième ne peuvent être détruits sans le consentement de la Cour. (...)".

On peut tout au plus déduire de cette disposition que le délai de trente ans fait office de point de référence de principe pour le transfert éventuel de documents aux Archives du Royaume. En revanche, elle ne comporte aucun véritable délai maximal de conservation pour les données à caractère personnel reprises dans ces documents. En effet, la réglementation en projet n'oblige pas la Cour à transférer ou à détruire des documents au terme de ce délai mais laisse cette décision à la Cour elle-même, sur la base de critères tenant à l'intérêt de l'archivage et à l'utilité pour le fonctionnement de la Cour.

13. Bien que l'Autorité reconnaisse que la conservation des documents de la Cour soit nécessaire au sein de l'État de droit constitutionnel, cela ne justifie pas une conservation illimitée de toutes les données à caractère personnel traitées dans ces documents ou dans le cadre de ceux-ci, en particulier lorsqu'il s'agit de données permettant une identification directe de personnes physiques. Excepté lorsque et dans la mesure où il s'agit d'un traitement valable en droit à des fins d'archivage dans l'intérêt public, il faut en effet vérifier si la conservation de telles données à caractère personnel reste nécessaire et proportionnée à la lumière de la finalité poursuivie. Par conséquent, l'Autorité estime recommandé de profiter de la présente modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 non seulement pour régir l'archivage des documents de la Cour mais également pour définir, s'il y a lieu, des délais maximaux de conservation ou au moins des critères de délimitation clairs pour les données à caractère personnel reprises dans des documents dont une conservation presque illimitée est difficile à justifier. Dans ce cadre, il convient à nouveau de tenir compte de ce qui est exposé au point 8, à savoir que l'archivage dans l'intérêt public reste aussi soumis aux principes de proportionnalité et de minimisation des données.

14. Les projets d'articles 122/3 à 122/5 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 régissent ensuite la consultabilité des documents de la Cour transférés aux Archives du Royaume. Le projet d'article 122/3 concerne les documents administratifs et les documents des dossiers de procédure. Ceux-ci peuvent être consultés par le public mais uniquement sur avis conforme de la Cour et selon la procédure exposée dans le projet d'article 122/5. Pour les documents qui ont été transmis à la Cour par des juridictions *a quo*, il est cependant explicitement précisé qu'ils restent accessibles conformément aux règles applicables aux archives de ladite juridiction. Selon l'Exposé des motifs, il en est tenu compte par le fait que de tels documents peuvent être soumis à des règles légales spécifiques, éventuellement plus strictes, qui leur sont propres en matière d'archivage et de consultation, selon qu'il s'agisse, par exemple, d'une affaire civile ou pénale. Par ailleurs, les documents administratifs transmis et les dossiers de procédure restent à la disposition des juges, référendaires et greffiers ainsi que des membres du personnel administratif de la Cour qui peuvent consulter ces documents et en obtenir une copie sans devoir justifier leur demande.

15. Le projet d'article 122/4 contient une règle distincte pour les documents préparatoires des arrêts, comme les projets d'arrêt, les amendements, les notes explicatives et les inventaires de documentation. Conformément à l'article 108 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ces documents sont en principe protégés par le secret du délibéré. Le projet prévoit toutefois une exception limitée : les documents préparatoires des arrêts qui ont été transférés aux Archives du Royaume peuvent être consultés par le public à des fins historiques ou scientifiques, passé un délai de 70 ans à partir du prononcé de l'arrêt définitif, à nouveau uniquement sur avis conforme de la Cour et conformément à la procédure du projet d'article 122/5. En la matière, l'Exposé des motifs prévoit qu'une telle exception permet au chercheur intéressé de situer les documents dans leur contexte et de les mettre en perspective de manière étayée, avant divulgation ou non de leur contenu au grand public. Par conséquent, la réglementation en projet ne met pas fondamentalement en péril l'indépendance et l'impartialité des juges et des référendaires de la Cour.

16. Le projet d'article 122/5 définit la procédure de traitement des demandes de consultation. À cet effet, le modèle de déclaration de recherche, mis à disposition par les Archives du Royaume, doit être complété et signé. L'Exposé des motifs indique qu'une telle déclaration permet d'apprécier la portée précise de la demande et, pour les documents préparatoires des arrêts, d'identifier les fins historiques ou scientifiques spécifiques. Dans les trois jours ouvrables, les Archives du Royaume transmettent la demande à la Cour, qui rend un avis dans un délai de vingt jours. À défaut d'un avis rendu dans ce délai, la Cour est réputée consentir à la consultation. Les Archives du Royaume prennent ensuite une décision dans les quarante-cinq jours suivant la réception de la demande. La demande peut être partiellement ou totalement refusée si celle-ci est trop vague ou

déraisonnable ou si la protection des droits et libertés fondamentaux l'exige, en particulier le droit au respect de la vie privée des intéressés.

17. À cet égard, il convient d'attirer l'attention plus particulièrement sur l'article 30 *quater* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 qui dispose : "*Le président peut décider, à tout stade de la procédure et même après le prononcé de l'arrêt, d'office ou sur simple demande d'une partie ou d'un tiers intéressé, que les mentions permettant de les identifier directement soient supprimées, dès le moment le plus opportun, dans toute publication à laquelle la Cour procéderait ou aurait procédé en vertu de la présente loi spéciale ou de sa propre initiative.*" Même si la Cour a décidé de supprimer dans une publication les mentions permettant une identification directe, l'Autorité souligne que de telles décisions ne peuvent pas être parcourues sans conditions lors d'une consultation ultérieure de documents d'archives. Plus concrètement, les Archives du Royaume ne peuvent pas accorder un accès qui annulerait, dans les faits, la protection des données permettant une identification directe telle qu'elle a été décidée par la Cour, sauf si la Cour y consent explicitement et sans équivoque dans le cadre de son avis conforme.
18. En la matière, et au moins en ce qui concerne le traitement ultérieur à des fins de recherche historique ou scientifique, on peut à nouveau faire référence à l'article 5.1.b) du RGPD d'où il ressort que de tels traitements sont en principe compatibles avec la finalité initiale du traitement, à condition de respecter les conditions formulées à l'article 89 du RGPD (voir ci-dessus le point 8). Néanmoins, l'Autorité souligne le fait que la demande elle-même implique également, par la force des choses, un traitement de données à caractère personnel et qu'il est dès lors requis que les données à caractère personnel traitées dans ce cadre restent limitées à ce qui est strictement nécessaire pour évaluer et assurer le suivi de la demande, à savoir le nom et les coordonnées du demandeur et, dans la mesure où cela est pertinent pour vérifier la finalité de la recherche envisagée, sa fonction ou sa qualité et l'institution ou l'organisation à laquelle il est rattaché. L'Autorité estime aussi nécessaire de définir, tant dans le chef de la Cour que dans celui des Archives du Royaume, un délai de conservation pour ces données et de délimiter plus clairement quel rôle chacune de ces deux institutions remplit au niveau du droit à la protection des données.
19. Enfin, l'Autorité prend acte, à titre secondaire, de la remarque du Conseil d'État selon laquelle le projet d'article 122/6, dans sa formulation actuelle, n'indique pas suffisamment clairement que non seulement les compétences décisionnelles mais également les compétences d'avis peuvent être déléguées. L'Autorité partage cette remarque, dès lors qu'une description suffisamment claire des compétences pouvant être exercées en interne est également importante pour la prévisibilité du traitement des demandes de consultation.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les modifications suivantes s'imposent dans le projet :

- spécifier davantage la catégorie 'documents administratifs' (point 10) ;
- préciser, le cas échéant dans l'Exposé des motifs, que la convention entre la Cour et les Archives du Royaume peut uniquement régir des modalités pratiques et opérationnelles (point 11) ;
- définir des délais maximaux de conservation ou au moins des critères de délimitation clairs pour les données à caractère personnel reprises tant dans les documents de la Cour que dans les demandes de consultation publique (points 12 – 13 et 18) ;
- préciser quel rôle (au niveau du droit à la protection des données) la Cour et les Archives du Royaume remplissent lors du traitement de demandes de consultation (point 18) ;

attire en outre l'attention sur le fait que le traitement de données à caractère personnel dans le cadre des archives de la Cour a lieu dans un contexte d'archivage dans l'intérêt public, de sorte qu'il doit se faire dans le respect des conditions et garanties de l'article 89 du RGPD.

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