



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	DA250015		11.12.2025

**Objet : Avis relatif à une proposition de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration**

L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après le 'COC' ou 'l'Organe de contrôle').

Vu la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (*M.B.* du 5 septembre 2018, ci-après 'la LPD'), en particulier l'article 59 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, l'article 71 et le Titre 7, en particulier l'article 236.

Vu la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD').

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après 'la LFP').

Vu la *Law Enforcement Directive* 2016/680 du 27 avril 2016 (ci-après 'la LED').

Vu la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers.

Vu la demande adressée par le Président de la Chambre des Représentants à l'Autorité de protection des données (ci-après 'l'APD') en vue d'émettre un avis au sujet de la proposition de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Vu la transmission en date du 2 octobre 2025, par l'APD, de la demande d'avis susmentionnée dans le cadre du principe du guichet unique (cf. article 54/1 §1<sup>er</sup> de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD')).

Vu le rapport de Monsieur Ronny Saelens, Membre-conseiller a.i. de l'Organe de contrôle.

Émet, le 11.12.2025, l'avis suivant.

## **I. Remarque préalable concernant la compétence de l'Organe de contrôle**

**1.** À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679<sup>1</sup> et de la Directive 2016/680<sup>2</sup>, le législateur a remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4 §2, quatrième alinéa de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD') dispose qu'à l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est compétent également lorsque des services de police traitent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas des missions de police administrative et judiciaire, par exemple dans le cadre de finalités socioéconomiques ou de traitements relevant de la gestion des ressources humaines. L'Organe de contrôle doit être consulté lors de la préparation de la législation ou d'une mesure réglementaire ayant trait au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir les articles 59 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice). L'Organe de contrôle a dans ce contexte pour mission d'examiner si l'activité de traitement projetée par les services de police est conforme aux dispositions du Titre 1<sup>er</sup> (pour les traitements non opérationnels)<sup>3</sup> et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD<sup>4</sup>. De plus, le COC est aussi chargé d'émettre des avis d'initiative, comme prévu à l'article 236 §2 de la LPD, et est investi conformément à l'article 240 de la LPD d'une mission générale d'information à l'égard du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans le domaine du droit à la protection des données et à la protection de la vie privée.

**2.** En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou judiciaire, l'Organe de contrôle émet dès lors des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou de la Chambre des Représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police, concernant toute matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police<sup>5</sup>.

**3.** Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé 'AIG') visée dans la loi du

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* » (règlement général sur la protection des données ou « RGPD »).

<sup>2</sup> Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil* » (ci-après dénommée « directive Police-Justice » ou *Law Enforcement Directive (LED)*).

<sup>3</sup> Article 4 §2, 4<sup>e</sup> alinéa de la LPD.

<sup>4</sup> Article 71 §1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa de la LPD.

<sup>5</sup> Articles 59 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et 236 §2 de la LPD.

15 mai 2007 sur l'Inspection générale et de l'Unité d'information des passagers (ci-après dénommée en abrégé 'BELPIU') visée au Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, de la surveillance de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel tel que visé aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police, et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois<sup>6</sup>.

4. L'Organe de contrôle est compétent à l'égard du Service Contentieux de l'Administration générale des Douanes et Accises en ce qui concerne les réquisitions adressées par ce service à la BELPIU dans des matières fiscales, et ce en vertu de l'article 281 §4 de la loi générale « *sur les douanes et accises* » du 18 juillet 1977, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2019 « *modifiant diverses dispositions relatives au traitement des données des passagers* ».

5. Enfin, l'Organe de contrôle est également chargé, dans le cadre de la législation sur la rétention des données et en vertu de l'article 126/3 §1<sup>er</sup>, 8<sup>e</sup> alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après 'la LCE'), telle que modifiée par la loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités (*M.B.* du 8 août 2022), de la validation des statistiques relatives au nombre de faits punissables et au délai de conservation pour chaque arrondissement judiciaire et chaque zone de police, une matière dans le cadre de laquelle il exerce toutes les compétences qui lui ont été attribuées par le Titre 7 de la loi du 30 juillet 2018. Il est par ailleurs également chargé, en application de l'article 42 §3, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de la LFP, du contrôle des requêtes de la Cellule Personnes disparues de la police fédérale en vue de la consultation des données relatives aux communications électroniques impliquant la personne disparue.

## **II. Objet de la demande**

6. Dans le cadre du principe du guichet unique<sup>7</sup>, l'Organe de contrôle a été informé par l'Autorité de protection des données qu'un avis était demandé au sujet d'une proposition de loi « *modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration* » (ci-après 'la proposition de loi'). Dans le cadre de cette procédure, l'Organe de contrôle vérifie toujours s'il peut ou doit émettre un avis. En l'occurrence, le COC estime qu'un avis est effectivement requis.

La proposition de loi a pour but de renforcer la transparence de l'administration aux yeux du citoyen en élargissant le champ d'application personnel de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après 'la loi relative à la publicité de l'administration'), notamment à l'Organe de contrôle de l'information policière.

<sup>6</sup> Article 71 §1<sup>er</sup>, troisième alinéa *juncto* article 236 §3 de la LPD.

<sup>7</sup> Cf. article 54/1 §1<sup>er</sup> de la LAPD.

**7.** La proposition de loi prévoit en outre d'octroyer à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (ci-après 'la CADA') :

A) une compétence décisionnelle contraignante (article 10 §1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa) ;

B) des pouvoirs d'investigation et de contrainte dans le cadre du traitement des recours introduits auprès de la CADA (article 10 §1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa) ;

C) dans le cadre de ces pouvoirs d'investigation, la compétence, lorsque l'autorité administrative ne transmet pas à la CADA les documents demandés dans le délai (très court) imparti, de prendre sur place connaissance et copie du ou des documents administratifs concernés par le recours introduit auprès de la CADA. La CADA peut même si nécessaire faire appel à la force publique à cet effet (article 10 §2, 9<sup>e</sup> alinéa) ;

D) la compétence, si l'autorité administrative reste en défaut d'exécuter la décision de la CADA, d'infliger des amendes (administratives) qui sont déterminées par le Roi (article 10 §2, 13<sup>e</sup> alinéa).

**8.** Outre le COC, la proposition de loi impacte également les traitements des services de police, de l'Unité d'Information des Passagers (UIP), de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) et de la douane<sup>8</sup>, dès lors que ces entités relèvent toutes de la compétence de contrôle du COC.

Dans le présent avis, le COC se borne à examiner les dispositions de la proposition de loi qui concernent directement ses propres missions et compétences, d'une part, et d'autre part celles qui ont ou peuvent avoir un impact direct ou indirect sur le fonctionnement de la police intégrée (ci-après 'la GPI') dans le cadre plus large de la gestion de l'information policière. Pour le reste, l'Organe de contrôle renvoie à l'avis de l'APD.

### **III. Analyse de la demande**

#### **A) Remarques générales**

**9.** Outre l'Autorité de protection des données, le Comité permanent P et le Comité permanent R, la commission BIM, etc., les auteurs de la proposition de loi visent également l'Organe de contrôle. L'article 2 de la proposition de loi complète en effet l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi relative à la publicité de l'administration, notamment en y ajoutant un point « h ) » rédigé comme suit : « *les institutions bénéficiant d'une dotation de la Chambre des représentants* ». Ces institutions, dont le COC fait partie, sont toutes des institutions à dotation rattachées au Parlement fédéral.

**10.** Depuis son lancement et l'attribution de sa compétence additionnelle en tant qu'autorité de protection des données spécialisée par la loi sur la protection des données du 30 juillet 2018 (LPD), c'est-à-dire depuis le 5 septembre 2018, l'Organe de contrôle n'a encore reçu **aucune** question ou

---

<sup>8</sup> Article 71 §1<sup>er</sup> de la LPD.

demande de citoyens concernant l'applicabilité (ou non) de la loi relative à la publicité de l'administration aux dossiers (documents) établis ou créés par le COC dans le cadre de l'exercice de ses missions et compétences. Une question préliminaire qu'il convient de se poser d'emblée est donc de savoir à quel problème la proposition de loi souhaite remédier, dans la mesure où ses auteurs visent également le COC. Néanmoins, dès lors que l'applicabilité ou non de cette loi au COC pourrait donner matière à une discussion (en tout cas théorique), ou qu'il pourrait du moins exister un doute à ce sujet, l'Organe de contrôle est favorable à l'idée de faire la lumière sur ce point, mais pas dans le sens envisagé par les auteurs de la proposition de loi.

**11.** Par souci d'exhaustivité et en ce qui concerne l'applicabilité de la loi relative à la publicité de l'administration à l'Organe de contrôle lui-même, le COC rappelle<sup>9</sup> qu'il n'est, en sa qualité d'organe collatéral de la Chambre des Représentants, **ni une autorité administrative** au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, **ni une administration**. Depuis qu'il a été intégré à la Commission de la protection de la vie privée de l'époque en vertu de l'ancienne loi relative aux traitements de données à caractère personnel<sup>10</sup> de 1992<sup>11</sup>, l'Organe de contrôle suit donc le principe selon lequel il ne relève **pas**, en sa qualité d'organe collatéral du Parlement, du champ d'application de la loi relative à la publicité de l'administration. Ce raisonnement s'applique également à la nouvelle mouture de l'Organe de contrôle depuis l'entrée en vigueur de l'article 71 et du Titre 7 de la LPD.

**12.** À cet égard, le COC constate que la motivation avancée par les auteurs de la proposition de loi pour soutenir cette dernière ne présente absolument aucun rapport, ni direct ni indirect, avec les activités du COC. Les arguments journalistiques soulevés sont eux aussi totalement étrangers au COC. En ce qui concerne la 'publicité active', il convient de rappeler que les avis, rapports et rapports annuels (y compris les aspects ayant trait à la politique) du COC sont en principe publiés (voir le site [www.organedecontrôle.be](http://www.organedecontrôle.be)), à moins qu'une telle publication ne soit illicite, disproportionnée ou inopportune pour des raisons d'intérêt général, comme des vulnérabilités institutionnelles stratégiques, l'instruction pénale, la confidentialité des techniques et tactiques policières ou la protection des données à caractère personnel et/ou de la vie privée, compte tenu de la jurisprudence (européenne). Dans ce cas, en fonction des circonstances spécifiques, certains rapports sont 'censurés' avant d'être rendus publics (ils sont alors présentés comme étant une « version publique » et accompagnés de l'avertissement suivant : « *Le présent rapport est une version publique de l'enquête de contrôle. Cela signifie qu'il ne comporte pas ou pas nécessairement tous les éléments figurant dans le rapport de base adressé aux destinataires. Certains éléments ou passages ont été omis ou anonymisés. Il peut y*

<sup>9</sup> Voir l'avis DA220037 du COC du 9 mai 2023 relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, [www.organedecontrôle.be](http://www.organedecontrôle.be).

<sup>10</sup> Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.* 18 mars 1993.

<sup>11</sup> En particulier le chapitre VII<sup>ter</sup> de la loi de 1992 relative aux traitements de données à caractère personnel (articles 36<sup>ter</sup> à 36<sup>ter</sup>/14), inséré par la 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, *M.B.* du 28 mars 2014. La loi de 1992 relative aux traitements de données à caractère personnel a été abrogée par l'article 280 de la LPD du 30 juillet 2018.

*avoir diverses raisons à cela, qui peuvent être de nature légale ou être dictées par des motifs d'opportunité : la volonté de ne pas divulguer des techniques ou tactiques policières, le secret de l'enquête, le secret professionnel, le fait qu'un manquement a été résolu dans l'intervalle, etc. »).*

Les avis qui concernent la législation et la réglementation sont en revanche toujours publiés dans leur intégralité sur le site Internet public de l'Organe de contrôle.

Par ailleurs, le COC rend compte de ses activités (que celles-ci cadrent ou non dans un contrôle donné qu'il a effectué) aux commissions compétentes de la Chambre des Représentants et publie de manière active ou passive des communiqués de presse, des communications externes sur les réseaux sociaux et des interviews.

**13.** Toujours pour justifier l'adaptation proposée de la loi relative à la publicité de l'administration, les auteurs de la proposition de loi renvoient à *« la jurisprudence de la Cour constitutionnelle »* qui, de l'avis des auteurs qui ne précisent cependant pas de quelle jurisprudence il s'agit, considère que la loi relative à la publicité de l'administration doit également être appliquée *« aux instances publiques qui ne (peuvent) pas être considérées comme des autorités administratives. La Cour constitutionnelle avait indiqué à cet égard qu'il serait discriminatoire de ne pas leur appliquer les mêmes obligations. »*<sup>12</sup>. Selon les recherches effectuées par le COC, les auteurs de la proposition de loi font selon toute vraisemblance référence ici à l'arrêt n° 51/2025 du 20 mars 2025<sup>13</sup> de la Cour constitutionnelle. Ce faisant, ils ne tiennent cependant aucunement compte de la délimitation opérée par la Cour constitutionnelle dans cet arrêt, à savoir que l'inconstitutionnalité a uniquement trait aux documents *« qui portent sur des marchés publics et sur les membres de leur personnel, ainsi que sur le recrutement, la désignation, la nomination dans une fonction publique ou des mesures ayant un caractère disciplinaire »*<sup>14</sup>. Il ne s'agit donc par essence pas d'activités opérationnelles, et en aucun cas de celles des institutions à dotation comme le COC. La portée de la proposition de loi va donc bien plus loin que l'arrêt susmentionné de la Cour constitutionnelle, sans que les auteurs de la proposition de loi ne justifient cet élargissement de quelque manière que ce soit.

**14.** Il n'est pas non plus tenu compte de l'impact que l'élargissement du champ d'application personnel qui est prévu par les auteurs de la proposition de loi aurait sur les entités autres que les services de police qui relèvent également de la compétence de contrôle du COC, comme l'AIG et l'UIP, dont le COC traite à l'évidence également des données.

<sup>12</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi, p. 6.

<sup>13</sup> En cause du « recours en annulation de l'article 2, 4°, de 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 » (...) ».

<sup>14</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 51/2025 du 20 mars 2025, B.15.

## B) Remarques fondamentales

### 1. (In)compatibilité avec le droit de la protection des données

**15.** Les auteurs de la proposition de loi passent entièrement outre au principe garanti dans la jurisprudence (européenne) selon lequel aucun droit fondamental ne prévaut *a priori* sur un autre droit fondamental. La détermination du droit fondamental qui prévaut sur l'autre dans les circonstances données est toujours le résultat d'une mise en balance des intérêts en présence. En ce qui concerne la publicité de l'administration, ce principe est même explicitement consacré par l'article 86 du RGPD. Par souci d'exhaustivité, nous ferons remarquer que ce n'est pas le cas dans la directive Police-Justice 2016/680 (*LED*) qui a été transposée au Titre 2 de la LPD ainsi que dans la LFP. Les auteurs de la proposition de loi doivent par conséquent motiver pourquoi et quand la protection des données à caractère personnel dans le cadre de l'exercice de ses missions et compétences, qui constitue une mission légale explicite du COC, serait moins importante que leur publicité. En effet, comme en atteste la jurisprudence (européenne), les finalités d'une part de la protection des données à caractère personnel et de la vie privée, dans le sillage ou non du traitement de données à caractère personnel, et d'autre part de la publicité de l'administration sont différentes dès lors qu'elles protègent respectivement des intérêts distincts. Le droit fondamental à la publicité de l'administration matérialise un aspect élémentaire de l'État de droit démocratique, à savoir la transparence de l'action de l'administration, en créant un droit d'accès aux **documents** administratifs<sup>15</sup>. Le droit d'accès qui existe dans le cadre du droit de la protection des données porte par contre *uniquement* sur les données à caractère personnel de la personne concernée qui demande l'accès et n'inclut **pas** un droit à la jonction de pièces ou documents en tant que tel(le)s<sup>16</sup>. Le droit d'accès dans le cadre de l'application du droit de la protection des données peut donc uniquement être invoqué par la personne physique *concernée*, ce qui signifie qu'un tiers n'a en principe aucun droit d'accès aux données à caractère personnel d'une autre personne physique.

**16.** Il ressort de la jurisprudence que le risque d'abus de droit n'est pas rare dans le domaine du droit de la protection des données. On peut par exemple penser à l'accès de la police à des données policières faisant également partie du 'dossier pénal' et aux enquêtes en matière pénale telles que régies par le droit de la procédure pénale. Ce droit encadre les droits procéduraux, dont les droits de la défense, pour lesquels l'accès s'étend (en principe) également à toutes les pièces (documents) et à

<sup>15</sup> SCHRAM, F.(2006). *Tussen openbaarheid en privacy: een verhaal van grijstinten*. Éditions Politeia. 304.

<sup>16</sup> CJUE 17 juillet 2014, affaires jointes C-141/12 et C-372/12, considérant 46. Voir la jurisprudence de la section administrative du Conseil d'État des Pays-Bas au sujet de la relation entre le RGPD et le code de procédure civile néerlandais en ce qui concerne le droit d'accès à des 'pièces' du 'dossier'. Le Conseil d'État des Pays-Bas considère que l'article 15 du RGPD (droit d'accès) ne donne pas le droit d'accéder à des 'pièces' en tant que telles. Les règles du droit de la procédure civile, dont les droits de la défense (accès aux éléments de preuve), ne peuvent pas non plus être automatiquement considérées comme une exception telle que visée à l'article 23 du RGPD. RvS 25 mars 2025, n° 202200458/1/A3, ECLI:NL:RVS:2025:1319. Cf. l'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière du 5 septembre 2023 *relatif à l'avant-projet de loi portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses* (DA230032), disponible sur le site [www.organedecontrole.be/publications/avis-reglementation](http://www.organedecontrole.be/publications/avis-reglementation).

tous les éléments de preuve du dossier se rapportant non seulement à la personne concernée, mais aussi à tous les tiers impliqués dans la procédure pénale (victimes, autres suspects, témoins, etc. ...), et donc aussi à leurs données à caractère personnel. Le droit d'accès prévu au Titre 2 de la LPD (et d'ailleurs aussi dans le RGPD) n'a pas non plus pour but de permettre de connaître la position d'administration de la preuve de la partie adverse<sup>17</sup>. Le recours au droit d'accès pour une finalité autre que celles prévues dans le cadre légal du droit de la protection des données peut donc constituer un abus de droit. Une jurisprudence récente de la Cour de cassation permet de déduire que l'autorité de contrôle (en l'occurrence l'APD) enfreint le principe de la diligence raisonnable lorsqu'elle n'examine pas **d'office**, lors de l'exercice des droits par la personne concernée, s'il pourrait être question d'un abus de droit<sup>18</sup>. En d'autres termes, l'exercice des droits par la personne concernée ne porte nullement préjudice à l'interdiction de l'abus de droit.

C'est toutefois avant tout au législateur qu'incombe la responsabilité d'en tenir compte lors de l'élaboration de la législation. Le COC constate que les auteurs de la proposition de loi ne tiennent pas compte des finalités distinctes que nous évoquions plus haut et n'examinent par conséquent pas non plus la relation entre d'une part la loi relative à la publicité de l'administration et les articles 41, 44 et 49 (*in fine*) de la LPD et d'autre part les articles 14 et 15 de la LPD. La publicité de données policières peut en effet porter préjudice au responsable du traitement ou du moins porter atteinte à ses compétences, que ce responsable du traitement relève du contrôle – et donc de l'autorité – du COC (l'AIG, l'UIP, la douane) ou qu'il n'en relève pas (le ministère public, la commune). Il appartient aux auteurs de la proposition de loi de faire la clarté sur ce point.

**17.** À cet égard, il convient de faire remarquer que l'objectif ne peut pas être de maintenir d'une part la confidentialité de principe des traitements policiers (qui fait qu'il existe donc dans l'état actuel de la loi une limitation générale et systématique des droits fondamentaux de la personne concernée régis au Titre 2 de la LPD (cf. article 42), en vertu de laquelle le COC peut uniquement communiquer à la personne concernée qui exerce ses droits à la protection des données « *qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires* »), mais de créer d'autre part *de facto*, au nom du principe de publicité de l'administration, une sorte de droit d'accès 'abusif' (revenant aux tiers). Cela revient en effet à fermer la porte d'entrée tout en ouvrant une porte de derrière, avec toutes les conséquences que cela implique. Comment les deux cadres juridiques se positionnent-ils l'un par rapport à l'autre ?

## 2. Atteinte à l'indépendance de l'Organe de contrôle

**18.** Le COC est une autorité *indépendante* telle que visée à l'article 8.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 16 du Traité sur le fonctionnement de l'Union

<sup>17</sup> Voir à ce sujet la jurisprudence néerlandaise plus détaillée : ZWENNE, G-J., GRAAFEILAND, M. & HANHART, M. (2022). "Rechtspraak over het inzagerecht (Deel 1)". *Mediaforum*, 6, 178-184. Pour la jurisprudence belge : Cass. 10 janvier 2025, C.22.0110.N.

<sup>18</sup> Cass. 10 janvier 2025, C.22.0110.N, avec les conclusions de l'avocat-général S. RAVYSE.



européenne et telle que définie et détaillée dans le droit européen dérivé, notamment dans le RGPD (cf. articles 51 et suivants) et la *LED* (articles 41 et suivants), et dans le droit national. En exécution du cadre juridique européen susmentionné, l'article 71 §2 de la LPD dispose que l'Organe de contrôle agit « ***en toute indépendance*** » dans l'exercice de ses missions et compétences. Cela signifie que le COC doit être entièrement libre de toute influence extérieure, qu'elle soit directe ou indirecte, et ne peut accepter d'instructions de quiconque (article 42.2 de la *LED*). L'essence de cette indépendance inclut également la garantie de la confidentialité et de l'intégrité du traitement de données (à caractère personnel). Dans ce contexte, le COC doit être libre de toute influence et d'instructions non seulement de la part des entités qui relèvent de son contrôle, mais aussi de la part de toute autre instance administrative (et judiciaire) ne relevant pas de son contrôle. Le principe de démocratie ne peut pas entraver cette indépendance, et ne porte pas non plus préjudice au droit à un recours juridictionnel effectif contre la décision de l'autorité de contrôle<sup>19</sup>.

Le COC peut donc **exclusivement** être soumis à des mécanismes de contrôle et de surveillance indépendants pour autant que ce contrôle ne porte pas préjudice à son indépendance (voir par exemple aussi le considérant 78 de la *LED* relatif à l'indépendance financière des autorités de contrôle). Plus concrètement encore, cela signifie que les décisions (juridiquement contraignantes) du COC sont (peuvent être) **exclusivement** soumises au principe du recours juridictionnel effectif (article 53 de la *LED* et article 78 du RGPD) prévu dans le droit de l'UE (cf. article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), qui est développé plus en détail à l'article 248 de la LPD qui dispose qu'un recours peut être introduit contre une décision du COC devant la Cour d'appel du domicile ou du siège du demandeur. Ce recours juridictionnel est donc le seul possible ; il n'est pas concevable de créer par ailleurs une sorte de 'recours administratif' auprès de la CADA.

**19.** Les auteurs de la proposition de loi prévoient même dans le chef de la CADA une compétence de décision et de réforme contraignante à l'égard des décisions du COC, ainsi que des pouvoirs étendus d'investigation et de contrainte à l'égard du COC dans le cadre du traitement des recours introduits auprès de la CADA, comme la compétence de prendre sur place connaissance et copie de documents (dossiers), en faisant même si nécessaire appel à la force publique à cet effet. L'octroi de telles compétences est **manifestement contraire au principe d'indépendance du COC qui est consacré par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le droit dérivé de l'UE et le droit national**. La CADA est en effet une instance administrative qui a été créée au sein du Service public fédéral Intérieur, dont la composition et le fonctionnement ont été fixés par arrêté royal<sup>20</sup>, et dont les membres sont nommés par le Roi (autrement dit, par le pouvoir exécutif et même en l'occurrence sur proposition du ministre de l'Intérieur, qui est aussi le ministre de tutelle des

<sup>19</sup> CJUE 9 mars 2010, Commission c. Allemagne, C-518/07 et CJUE 10 octobre 2012, Commission c. Autriche, C-614/10. Voir aussi l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 3 du Protocole n° 108 et l'article 15 de la Convention n° 108+ qui disposent que les autorités de contrôle agissent avec indépendance dans l'accomplissement de leurs fonctions.

<sup>20</sup> 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, *M.B.* 8 mai 2008.

instances qui relèvent justement du contrôle du COC, comme la police ou l'AIG ...). La CADA relève par conséquent du pouvoir exécutif, et **le COC ne peut pas accepter d'instructions (d'ordres) de quelque organe ou institution que ce soit du pouvoir exécutif, ni y être soumis.**

De surcroît, il convient de faire remarquer que la proposition de loi enfreint ainsi également de manière évidente le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, en attribuant un pouvoir de contrainte à l'égard du COC à un organe du pouvoir exécutif (qui est de plus rattaché au ministre de l'Intérieur, lequel est également le responsable du traitement des banques de données policières les plus essentielles qui sont contrôlées par le COC (conformément à la LFP, notamment la BNG, les banques de données de base et les banques de données techniques *ANPR*)).

**20. Les auteurs de la proposition de loi ne tiennent à l'évidence nullement compte de l'indépendance très étendue et internationalement consacrée du COC, ni a fortiori de l'impact et de l'atteinte que la proposition de loi induit pour cette indépendance. Pour cette raison, la proposition de loi n'est ni acceptable ni compatible sur le plan des droits fondamentaux avec les cadres juridiques européens et nationaux susmentionnés.**

### **C) À titre tout à fait subsidiaire**

#### **C.1. Conflit avec le régime actuel des missions du COC**

**21.** On peut se demander si les auteurs de la proposition de loi sont conscients que le droit d'accès à des documents administratifs par la personne concernée elle-même ou par un tiers dans le cadre d'un dossier traité par le COC peut avoir pour effet de confronter le COC, en sa qualité d'autorité de contrôle, à une obligation de publicité de principe à l'égard de dossiers (de police) en cours. Cela signifie que le COC devra, en sa qualité d'autorité de contrôle, invoquer systématiquement un ou plusieurs des motifs d'exception des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de la loi relative à la publicité de l'administration, et ce avant tout non dans son propre intérêt, mais dans l'intérêt de la police et des tâches de maintien relevant de la police administrative et judiciaire. Il convient dans ce contexte de garder à l'esprit que le COC, à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'État, devra justifier ne serait-ce qu'à titre secondaire **la raison pour laquelle** un motif d'exception est invoqué (et devra donc pour ce faire divulguer des données policières), alors que d'une part l'article 42 susmentionné de la LPD limite par exemple justement de manière très stricte toute transparence de la part du COC, et que d'autre part les membres de l'Organe de contrôle sont en vertu de l'article 233 §4 de la LPD tenus au secret professionnel, lequel s'assortit de sanctions pénales. La proposition de loi place donc les membres du COC dans une situation pour ainsi dire impossible et schizophrène dans laquelle ils risquent de devoir enfreindre leur propre secret professionnel.

## C.2. Le délai pour le traitement des demandes de publicité de l'administration

### Les articles 6, 7, 8 et 9 de la proposition de loi

**22.** En ce qui concerne le délai accordé pour le traitement d'une demande d'accès à des documents administratifs, les auteurs de la proposition de loi projettent de réduire l'actuel délai de 30 jours, qui peut être prolongé de 15 jours, à 20 jours avec une possibilité de prolonger ce délai de 20 jours. La proposition de loi prévoit en outre une demande d'accès d'urgence – l'urgence devant alors être motivée – dans le cadre de laquelle l'accès aux documents administratifs devra être accordé au plus tard dans les sept jours ouvrables, à moins que le COC n'accepte pas l'urgence.

**23.** Indépendamment de la question de savoir si la réduction des délais actuels constitue un moyen efficace de réaliser le renforcement visé de la publicité de l'administration, tant les délais légaux actuels que les délais (écourtés) prévus par les auteurs de la proposition de loi auront (à nouveau) un impact effectif et additionnel sur la charge de travail du COC (qui, en sa qualité d'autorité de contrôle d'envergure restreinte, fonctionne avec une capacité très limitée et inchangée depuis 2018), de même que sur la réalisation de ses autres missions légales – primaires, celles-là – à l'égard du citoyen et sur l'exercice de ses compétences légales (pour un complément d'information concernant les missions, les activités et la charge de travail du COC et les effets de volume considérables intervenus ces dernières années, nous pouvons renvoyer au rapport d'activité 2024 qui est disponible sur le site [www.organedecontrôle.be](http://www.organedecontrôle.be)). Autrement dit, la proposition de loi requiert en tout état de cause également l'octroi de moyens additionnels au COC.

**24.** Le Titre 2 de la LPD, qui constitue une transposition de la *LED*, ne prévoit pas de délai légal pour le traitement des dossiers dans le cadre de la réalisation des missions légales primaires du COC (par exemple les plaintes et les dossiers d'accès indirect), pour autant qu'il ne s'agisse pas de demandes d'avis visées à l'article 236 §2 de la LPD (60 jours pour les demandes d'avis concernant des initiatives législatives) ni d'une demande d'avis telle que visée à l'article 59 de la LPD (6 semaines, avec une possibilité de prolongation d'un mois, pour les avis portant sur une analyse d'impact relative à la protection des données).

Comment se positionnent les délais prévus par la proposition de loi pour le traitement d'une demande d'accès à des documents administratifs par rapport aux principes de bonne administration, auxquels le COC est lui aussi soumis<sup>21</sup> et en vertu desquels les dossiers primaires que le COC traite dans le cadre de la LPD doivent également être traités dans un délai raisonnable ? Autrement dit, la

<sup>21</sup> Cass., 6 novembre 2023, C.23.0092/N, [www.juportal.be](http://www.juportal.be).

proposition de loi crée une distinction singulière et ne reposant sur aucune motivation raisonnable entre les délais de traitement des dossiers relevant de la loi relative à la publicité de l'administration, d'une part, et ceux de tous les autres types de dossiers, d'autre part, comme les demandes d'accès indirect, les plaintes, les avis, les brèches de sécurité, etc. ...<sup>22</sup>, qui font partie des missions essentielles du COC.

Les auteurs de la proposition de loi sont priés de motiver cette distinction.

**PAR CES MOTIFS,**

**l'Organe de contrôle de l'information policière**

**émet un avis négatif ;**

**prie les auteurs de la proposition de loi de tenir compte des remarques susmentionnées.**

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 11.12.2025.

Pour l'Organe de contrôle,

Le président *a.i.*,

Frank SCHUERMANS (Sé)

---

<sup>22</sup> Pour une description quantitative et qualitative plus détaillée des missions du COC, voir également le rapport d'activité 2024 disponible sur le site [www.organedecontrôle.be](http://www.organedecontrôle.be).