



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 65/2025 du 18 août 2025

Objet : Avis concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration en ce qui concerne l'instauration de conditions de recevabilité pour les demandes d'avis adressées à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration* (CO-A-2025-058)

Mots-clés : publicité de l'administration - recours administratif - catégories de données à caractère personnel à traiter - délai maximal de conservation

Traduction

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 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 Peter De Roover, Président de la Chambre des représentants (ci-après : le demandeur), reçue le 22 mai 2025 ;

Émet, le 18 août 2025, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 22 mai 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 en ce qui concerne l'instauration de conditions de recevabilité pour les demandes d'avis adressées à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration* (ci-après : le projet).
2. Le projet fait suite au rapport annuel 2023 de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, (ci-après : la Commission) dans lequel la Commission émet des avis concernant, notamment, l'accessibilité des documents administratifs et les problèmes y afférents (en particulier en ce qui concerne les demandes incomplètes). À cet égard, elle propose, par analogie avec le décret de gouvernance flamand, d'insérer des conditions légales de recevabilité dans l'article 8, § 2 de la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration* (ci-après : la loi sur la publicité de l'administration), afin d'éviter les recours administratifs incomplets et de pouvoir traiter les demandes d'avis plus efficacement.
3. L'article 8, § 2 de la loi sur la publicité de l'administration est ainsi modifié afin de définir des conditions de recevabilité auxquelles une demande d'avis à la Commission doit satisfaire dans le cadre d'un recours administratif. Les modifications envisagées prévoient que, pour être recevable, la demande doit contenir les prénom et nom du demandeur (et, le cas échéant, de la personne qui représente le demandeur), les coordonnées du demandeur, une copie de la demande originale de consultation, d'explications ou de communication ou de rectification auprès de l'instance administrative concernée, pour autant qu'une décision ait été prise concernant la demande originale, une copie de la décision de l'instance administrative concernée et, le cas échéant, une copie de la demande de reconsidération introduite auprès de l'instance administrative concernée. En l'absence de ces informations, il est établi que le délai de traitement de trente jours prévu dans le projet d'article 8, § 2, b), troisième alinéa de la loi sur la publicité de l'administration soit suspendu jusqu'à ce que la Commission soit en possession des informations requises. Si le demandeur ne communique pas les informations dans un délai de trente jours à compter de l'introduction de la demande initiale, il est réputé avoir renoncé à sa demande de reconsidération et d'avis.
4. En outre, l'article 3 des amendements au projet insère un nouvel article 12/1 dans la loi sur la publicité de l'administration qui a pour but de répondre aux exigences du principe de légalité formelle, défini à l'article 22 de la *Constitution*, notamment en déterminant les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel effectués par la Commission.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

II.1. Remarques préalables et base juridique

5. Tout d'abord, l'Autorité répète que le traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit à (au respect de) la vie privée (incluant le droit à la protection des données), consacré à l'article 8 de la CEDH et à l'article 22 de la *Constitution*. Ce droit n'est toutefois pas absolu et peut être limité à condition qu'il existe à cet effet une disposition légale suffisamment précise qui répond à un intérêt social général et à condition que le traitement soit proportionné à l'objectif légitime poursuivi.

6. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 8 de la CEDH et 22 de la *Constitution*, une telle norme légale doit décrire les éléments essentiels du traitement allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique. Il s'agit à cet égard des éléments suivants¹ :
 - la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
 - la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair) ;
 - les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
 - les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
 - les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les circonstances dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
 - le délai maximal de conservation des données à caractère personnel enregistrées ;
 - l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

7. Bien que les modifications apportées à la loi sur la publicité de l'administration ne concernent en principe que les exigences de recevabilité pour les recours administratifs introduits auprès de la Commission et n'ont ainsi une incidence que sur les informations que le demandeur doit désormais obligatoirement communiquer sous peine de suspension de la procédure, l'Autorité considère néanmoins comme positif le fait que le demandeur ait choisi de saisir l'occasion pour mettre la loi sur la publicité de l'administration en conformité avec le RGPD, en définissant les éléments essentiels des traitements sous-jacents de données à caractère personnel dans une norme légale formelle.

¹ Étant entendu que le niveau de précision requis ou la possibilité de développer certains aspects dans un arrêté d'exécution dépendent fortement de la gravité de l'ingérence, ainsi que de la nature et de l'ampleur des traitements de données prévus.

II.2. Finalité

8. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
9. Le projet d'article 12/1, troisième alinéa, de la loi sur la publicité de l'administration, prévoit :
"Le traitement des données à caractère personnel visées à l'alinéa 1^{er} vise à identifier efficacement l'auteur de la demande d'avis, à communiquer efficacement avec lui, et à vérifier qu'il remplit les conditions essentielles prévues pour l'exercice du recours administratif."
10. Cette mission d'identification et de communication s'inscrit dans le cadre de la procédure de recours administratif conformément au projet d'article 8, § 2 de la loi sur la publicité de l'administration, qui stipule : *"a) Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, il adresse à l'instance administrative concernée une demande de reconsidération. À peine d'irrecevabilité, il demande, au même moment, à la Commission d'émettre un avis."*
 (...)

c) La Commission communique son avis au demandeur et à l'instance administrative concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

L'instance administrative communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur et à la Commission dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'instance est réputée avoir rejeté la demande.

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'État est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission."
11. L'Autorité constate en la matière que la procédure de recours élaborée a été mise en conformité avec les remarques de la Commission, conformément à son avis 2025-030 du 21 mars 2025. L'évaluation concrète de l'argumentation juridique et de son développement dans ce contexte ne relève toutefois pas des compétences d'avis de l'Autorité.
12. En ce qui concerne par contre les traitements de données auxquels ces procédures de recours donnent lieu, l'Autorité estime que leur finalité est incontestablement déterminée, explicite et légitime.

II.3. Responsable du traitement

13. La désignation de la Commission en tant que responsable du traitement, conformément au projet d'article 12/1, alinéa 4 de la loi sur la publicité de l'administration, correspond au rôle que cet acteur assume dans la pratique. L'Autorité en prend acte.

II.4. Proportionnalité/Minimisation des données

14. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de 'minimisation des données').
15. Les catégories de données à caractère personnel à traiter sont définies dans le projet d'article 12/1, alinéa 1^{er}, de la loi sur la publicité de l'administration et peuvent également être déduites (au moins indirectement) du projet d'article 8, § 2, b), alinéas 1^{er} et 2, de la même loi². Il s'agit des données d'identification de l'auteur de la demande et, le cas échéant, de la personne qui le représente, plus précisément leurs nom, prénoms et coordonnées. En outre, il faut également prendre en compte, en tout état de cause, les données à caractère personnel qui résultent, le cas échéant, de la copie de la demande initiale, de la copie de la décision de l'instance administrative au sujet de laquelle l'avis de la Commission est demandé et de la copie de la demande de reconsidération adressée à l'instance concernée³. Le projet précise aussi que l'identité et l'adresse postale ou électronique de l'expéditeur et du destinataire ainsi que la date de l'envoi doivent quoi qu'il en soit pouvoir être déduites de ces copies.
16. En la matière, l'Autorité considère que le demandeur a quelque peu ignoré les données à caractère personnel qui sont le cas échéant reprises dans la demande même ou dans les copies des décisions qui doivent être annexées. Sans qu'il soit nécessaire dans ce cadre d'énumérer toutes ces données à caractère personnel de manière exhaustive, l'Autorité estime qu'il est toutefois requis de

² Le projet d'article 8, § 2, b) de la loi sur la publicité de l'administration dispose : "*La demande d'avis adressée à la Commission, visée au a) peut être envoyée par courrier ou par e-mail et comprend les informations suivantes :*

1. *les prénom et nom du demandeur et, le cas échéant, de la personne qui représente le demandeur ;*
2. *les coordonnées du demandeur ;*
3. *une copie, selon le cas, de la demande originale de consultation, d'explications ou de communication visée à l'article 5 ou de la demande de rectification visée à l'article 7 ;*
4. *pour autant qu'une décision ait été prise concernant la demande originale, une copie de la décision de l'instance administrative concernée à propos de laquelle un avis est demandé à la Commission ;*
5. *une copie de la demande de reconsidération introduite auprès de l'instance administrative concernée.*

L'identité et l'adresse postale ou électronique de l'expéditeur et du destinataire ainsi que la date de l'envoi doivent pouvoir être déduites des informations visées aux points 3°, 4° et 5°. (...)".

³ Voir toutefois à cet égard la remarque formulée au point 16 ci-dessous.

reprendre cette catégorie de données (à savoir les données résultant de la demande ou des copies) en tant que telle dans le projet d'article 12/1, alinéa 1^{er} susmentionné de la loi sur la publicité de l'administration.

17. Sous réserve du respect de la remarque précitée, l'Autorité estime que les catégories de données à caractère personnel à traiter restent adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard de la finalité poursuivie.

II.5. Délai de conservation

18. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
19. À cet égard, le projet d'article 12/1, alinéa 5 de la loi sur la publicité de l'administration prévoit :
"Le délai de conservation des données à caractère personnel visées à l'alinéa 1^{er} est de deux ans au maximum. Ces données à caractère personnel ne sont jamais conservées plus longtemps que nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées."
20. Bien que le délai susmentionné de deux ans ne semble en principe pas excessif, l'Autorité s'interroge néanmoins sur sa justification sous-jacente. En outre, il n'est pas non plus tout à fait clair de savoir quand le délai de deux ans commence à courir (après introduction du recours administratif, après la communication de l'avis, après la réception de la décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération, ...). Il est absolument nécessaire de clarifier ces éléments et d'étayer dans l'Exposé des motifs les choix opérés. Par ailleurs, vu qu'un recours contre la décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération est possible auprès du Conseil d'État (accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission), il semble en tout cas recommandé de faire coïncider le délai de conservation dans le chef de la Commission avec le délai de prescription pour l'introduction de ce recours. Enfin, on peut aussi recommander à cet égard que les données soient effacées de manière anticipée si toutes les voies de recours sont épuisées avant l'expiration du délai maximal de conservation.

PAR CES MOTIFS

l'Autorité,

estime qu'au minimum les modifications suivantes s'imposent dans le projet :

- reprendre explicitement dans le projet d'article 12/1, alinéa 1^{er} de la loi sur la publicité de l'administration la catégorie de données 'données à caractère personnel résultant de la demande ou des copies' (point 16) ;
- spécifier davantage aussi bien la durée du délai maximal de conservation que le moment auquel il débute (point 20).

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