

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### La Commission de la protection de la vie privée

Degrave, Elise

*Published in:*

Revue du Droit des Technologies de l'information

*Publication date:*

2006

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Degrave, E 2006, 'La Commission de la protection de la vie privée: un organisme invincible', *Revue du Droit des Technologies de l'information*, numéro 25, pp. 225-241.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg, 12 juillet 2005

Note d'observations de Elise DEGRAVE<sup>1</sup>

## COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES – AUTORITÉ ADMINISTRATIVE – RECOURS

Audience publique du 12 juillet 2005

Recours formé par la société à responsabilité limitée XY Luxembourg s.à r.l. contre une décision de la Commission nationale pour la protection des données en matière de vidéosurveillance

– Appel – (jugement entrepris du 15 décembre 2004, n° 17890 du rôle)

(...)

Par requête, inscrite sous le numéro 17890 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 9 avril 2004, la société à responsabilité limitée XY Luxembourg s.à r.l., dénommée ci-après la «la société XY», a fait introduire un recours tendant à l'annulation d'une décision de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) du 9 janvier 2004, refusant de faire droit à deux demandes d'autorisation relatives au traitement de données à des fins de surveillance.

Par jugement rendu le 15 décembre 2004, le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement, a reçu le recours en annulation en la forme et, au fond, l'a déclaré non justifié et en a débouté la partie demanderesse.

(...)

Le tribunal administratif a encore

retenu, dans le cadre de son analyse du moyen tiré de l'incompétence du tribunal administratif pour connaître de l'acte déféré, tel que soulevé par la société XY, que la CNPD constitue une autorité publique sous la forme d'un établissement public et que les décisions qu'elle prend sont à qualifier d'actes administratifs. Il a dans ce contexte rejeté l'argumentation présentée par la société XY suivant laquelle la CNPD serait à considérer comme une *juridiction*. Il a en outre rejeté l'argumentation développée par la société XY suivant laquelle la forme de l'acte attaqué serait celle d'un *jugement*, en retenant qu'au contraire, la CNPD n'a fait que respecter les règles de la procédure administrative non contentieuse en indiquant une motivation exhaustive et complète de sa décision dans le texte de celle-ci.

Au vu des conclusions qui précèdent, les premiers juges ont rejeté le moyen tiré de l'incompétence des juridictions administratives pour connaître de l'acte attaqué qui est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant les juges administratifs.

(...)

Il échet de constater que la CNPD a été créée par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, qui l'a instituée en tant qu'*autorité de contrôle* «chargée de contrôler et de vérifier si les données soumises à un traitement sont

1. Assistante à la Faculté de droit des F.U.N.D.P. (Namur).

traitées en conformité avec les dispositions de la (...) loi [précitée du 2 août 2002] et de ses règlements d'exécution» et suivant l'article 34 de la loi précitée du 2 août 2002, la CNPD constitue une autorité publique sous la forme d'un *établissement public*, jouissant de la personnalité juridique, ainsi que de l'autonomie financière et administrative, sous la *tutelle du ministre* ayant dans ses attributions la protection des données.

Il suit des constatations qui précèdent que la loi a institué non pas une juridiction, mais une *autorité administrative*, de sorte que du point de vue de son statut légal, la CNPD ne rentre pas dans le champ d'application tel que déterminé par l'article 86 de la Constitution.

(...)

Par ces motifs,

La Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties;

reçoit la requête d'appel du 31 janvier 2005 en la forme;

la dit cependant non fondée et en déboute;

partant confirme le jugement entrepris du 15 décembre 2004 dans toute sa teneur.

(...)

### La Commission de la protection de la vie privée: un organisme invincible?

La Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg a eu à connaître, il y a quelques mois, d'une décision de la Commission nationale pour la protection des données. Parmi les moyens soulevés, figurait celui du statut de l'auteur de la décision. La recevabilité d'un tel recours est, en effet, subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'autorité administrative dans le chef de ladite Commission. Se fondant sur la loi luxembourgeoise instituant la Commission nationale pour la protection des données<sup>2</sup>, la Cour constate que cette autorité de contrôle a été instituée en tant qu'établissement public «jouissant de la personnalité juridique, ainsi que de l'autonomie financière et administrative, sous la tutelle du ministre ayant dans ses attributions la protection des données». De ces constatations, elle conclut que le législateur a bien institué une autorité administrative.

Fort de cette clarté législative, le statut de la Commission luxembourgeoise ne semble donc souffrir aucune discussion. Étant une autorité administrative, par la volonté du législateur, ses décisions sont attaquables, en première instance, devant le Tribunal administratif et, en appel, devant la Cour administrative du Grand-Duché.

Qu'en est-il chez nous? Les choses ne sont pas aussi limpides. En effet, la lecture de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à

caractère personnel n'offre point de réponse évidente quant au statut de la Commission de la protection de la vie privée. Tout au plus, les articles 23 à 36bis murmurent-ils quelques indices. Ils seront étudiés dans les lignes qui suivent.

La question n'est pourtant pas sans intérêt, sachant que du statut de la Commission dépend la recevabilité des recours introduits contre ses décisions. On peut en juger à cet exemple. Un produit dangereux est vendu en pharmacie. Se rendant compte de cette erreur, l'Ordre des pharmaciens cherche à obtenir les coordonnées des personnes s'étant vu administrer ce médicament afin de les prévenir du danger. De telles données étant détenues dans le registre national, il ne pourra se les voir communiquer qu'en ayant obtenu l'autorisation de la Commission de la protection de la vie privée<sup>3</sup>. Que se passe-t-il si cette dernière refuse? Une telle décision peut-elle faire l'objet d'un recours juridictionnel? Rien n'est moins sûr...

Afin de circonscrire les termes du débat, un bref aperçu historique de la naissance de la Commission de la protection de la vie privée s'avère nécessaire (I). Il s'agira, ensuite, de définir son statut (II). De cette question, dépend la possibilité de recours contre les décisions de la Commission, dont il sera fait état dans la dernière partie de cette étude (III).

2. Il s'agit de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.
3. Concrètement, cette autorisation est délivrée par le comité sectoriel du registre national, qui fait partie de la Commission de la protection de la vie privée, comme cela sera étudié plus loin.

## I. La Commission de la protection de la vie privée d'hier à aujourd'hui

La Commission de la protection de la vie privée trouve ses racines dans l'évolution de certains organes créés il y a plusieurs dizaines d'années.

### A) La Commission consultative de la protection de la vie privée

Tout commence en 1983. La protection de la vie privée éveille alors pour la première fois l'intérêt du législateur. Celui-ci crée, par la loi du 8 août 1983 organisant un registre national, une «Commission consultative de la protection de la vie privée». Celle-ci est instituée auprès du ministère de la Justice. On la destine à «faciliter la tenue à jour des fichiers de l'ensemble des administrations publiques»<sup>4</sup> et, par là, à gérer une «matière en étroite collaboration avec les communes»<sup>5</sup> qui, pour leur part, acceptent de «coopérer à la constitution et la mise à jour [du registre national]»<sup>6</sup>. On en fait «une garantie de plus à la fois pour l'Administration et pour le citoyen»<sup>7</sup>. Par ailleurs, il est précisé que «cette Commission sera tout à fait spécialisée pour la stricte application de la loi organisant un registre national»<sup>8</sup>.

Pourtant, dès 1990, lors de l'élaboration de la loi relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, la Commission se voit confier, en outre, la surveillance de ce nouvel organisme public. Par ailleurs, pensant à l'avenir, le législateur lui «donne une composi-

tion et un mode de fonctionnement adaptés aux missions» qu'elle devra «remplir ultérieurement dans le cadre d'une loi générale sur la vie privée»<sup>9</sup>.

### B) La Commission de la protection de la vie privée avant 2003

Cette «loi générale sur la vie privée» voit le jour le 8 décembre 1992. Elle institue la Commission de la protection de la vie privée (ci-après: «la Commission»), en tenant compte des jalons posés auparavant. Celle-ci reprend à sa charge les missions accomplies auparavant par la Commission consultative.

Lors de l'élaboration de la loi, s'est posée, tout d'abord, la question de savoir si cette Commission devait demeurer nationale ou dépendre plutôt des collectivités fédérées. La section de législation du Conseil d'État a considéré qu'à juste titre, le législateur avait estimé que la protection de la vie privée, et dès lors l'organisation de cette Commission, était une compétence fédérale. Malheureusement, l'avis repose sur un raisonnement qui se heurte à de sérieuses objections. En effet, selon le Conseil d'État, «les restrictions au régime des libertés ne peuvent être apportées que dans les cas, les formes et les conditions prescrits par la loi». Il est donc permis de considérer «que le principe de protection (...) du droit de la personne physique au respect de la vie privée est implicitement mais indubitablement consacré par la Constitution belge, lorsque celle-ci assure la protection de certains de ses aspects (inviolabilité du domicile privée et inviolabilité

4. *Doc. parl., Sén., sess. 1981-1982, n° 296/1.*

5. *Ann. parl., Sén., sess. 1982-1983, séance du 20 janvier 1983, p. 853.*

6. *Doc. parl., Sén., sess. 1981-1982, n° 296/1.*

7. *Doc. parl., Ch. repr., sess. 1982-1983, n° 513/6, p. 19.* Voy. Y. POULLET, «L'autorité de contrôle: 'vues' de Bruxelles», *Rev. fr. adm. publ.*, 1999, p. 78.

8. *Idem.*

9. *Doc. parl., Ch. repr., sess. 1990-1991, n° 1610/1, p. 26.*

du secret des lettres)». En outre, toujours selon le Conseil d'État, il résulte de «l'économie générale et de l'esprit de la Constitution que les libertés individuelles profitent indistinctement à tous les Belges». Dès lors, «il revient au législateur national de décider, en toutes matières, y compris celles qui ressortissent à la compétence des communautés et des régions de toutes les mesures qu'il juge nécessaires voire simplement utiles à la protection de la vie privée contre les atteintes qui y seraient portées par le traitement de données à caractère personnel»<sup>10</sup>.

Quant à savoir au sein de quel pouvoir est instituée la Commission, celle-ci est maintenue dans la sphère de l'exécutif. En effet, le travail de la Commission doit aider le pouvoir exécutif à préciser le cadre législatif en fonction des évolutions de la matière, car «il n'est pas concevable qu'il faille revenir devant le Parlement pour rencontrer toutes les spécificités qui apparaîtront à l'avenir». Selon les travaux préparatoires, «compétence est donc offerte à l'exécutif qui ne peut agir qu'en étroite relation avec la Commission de la protection de la vie privée puisque la plupart des arrêtés royaux devront être précédés d'avis de cette Commission». Celle-ci a, par ailleurs, «l'obligation de déposer un rapport annuel devant le Parlement qui retrouve ainsi *in fine* sa compétence de contrôle»<sup>11</sup>.

Au sein du pouvoir exécutif, la Commission demeure sous l'égide du ministère de la Justice, car celui-ci «a la protection de la vie privée dans ses compétences». Il est prévu que le minis-

tre de la Justice «recevra d'office copie de tous les avis ou recommandations émis par la Commission», afin d'être «informé des problèmes qui se poseront dans la pratique et puisse suivre de très près la jurisprudence de la Commission»<sup>12</sup>.

Tout comme ses prédécesseurs, la Commission n'a alors qu'une compétence consultative qui l'autorise à rendre des avis sur toute question relative à la protection de la vie privée<sup>13</sup>.

Bien que la Commission constitue un organe du pouvoir exécutif, on la souhaite indépendante. Pour ce faire, un fonds spécial pour le fonctionnement de la Commission est institué auprès du budget du ministère de la Justice. Ce fonds est alimenté par le ministère de la Justice, mais aussi par un mécanisme d'«autofinancement», constitué des contributions venant des «maîtres de fichiers qui, par leur activité, participent au risque d'atteinte à la protection de la vie privée, au coût de la protection»<sup>14</sup>.

Il résulte ainsi des travaux préparatoires de la loi du 8 décembre 1992 que la Commission était, à l'origine, un organe du pouvoir exécutif destiné à aider celui-ci, en toute indépendance, dans sa tâche d'exécution des lois.

### **C) La Commission de la protection de la vie privée depuis 2003**

Quelques années plus tard, dès 1999, la Commission avoue rencontrer des difficultés pour mener à bien ses diffé-

10. Projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, Avis du C.E. du 28 novembre 1990, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1990-1991, n° 1610/1, p. 50.

11. Projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, rapport du 27 octobre 1992 fait au nom de la commission de la Justice par H. VANDENBERGHE, *Doc. parl.*, Sén., sess. 1992-1993, n° 445/2, pp. 47-48.

12. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1990-1991, n° 1610/1, p. 29.

13. Pour de plus amples développements à ce sujet, voy. Y. POULLET, *op. cit.*, p. 77.

14. *Ibid.*, p. 30.

rentes missions. Une triple évolution semble expliquer ces embûches, à savoir la place grandissante de l'informatique dans tous les secteurs de la vie quotidienne, la prise de conscience des citoyens de l'importance d'une protection efficace de leur vie privée, ainsi que l'internationalisation de la matière qui force la présence de la Commission dans diverses instances internationales<sup>15</sup>.

Selon le législateur, la Commission souffre de faiblesses se marquant principalement à deux niveaux. D'une part, sa «dépendance institutionnelle, administrative et financière (...) vis-à-vis du ministère est de nature à affecter la (nécessaire) indépendance d'un organe appelé à mettre en balance des libertés individuelles et des intérêts collectifs»<sup>16</sup>. Ce statut est d'ailleurs «difficilement compatible avec la mission de contrôle de l'administration qui lui incombe», notamment à l'égard de ce département ministériel<sup>17</sup>. D'autre part, différents organes d'autorisation sont mis en place par des législations éparses, entraînant «un éclatement (...) du niveau de protection en matière de transfert de données» ainsi que «des dépenses de fonctionnement non négligeables»<sup>18</sup>.

Afin de répondre à ces problèmes, la loi du 26 février 2003 place la Commission auprès de la Chambre des représentants. Il ressort des travaux préparatoires que, par là, le législateur a voulu faire de la Commission un «organe collatéral de la Chambre des

représentants», ce qui lui «paraît plus logique»<sup>19</sup>, bien qu'il reconnaisse qu'une telle «intégration (...) n'a, selon une étude de droit comparé, pas d'équivalent dans les pays voisins»<sup>20</sup>.

Un tel changement de statut est justifié par le fait que «les compétences de la Chambre des représentants en matière de contrôle politique et en matière budgétaire, et plus généralement la place que lui reconnaît la Constitution, justifient que ce soit auprès d'elle que soit désormais placée la Commission»<sup>21</sup>, cette dernière ayant une mission de «contrôle de l'administration»<sup>22</sup>. Cela devrait, en outre, «inciter davantage le Parlement à demander l'avis de la Commission sur les textes en projet»<sup>23</sup>. Par ailleurs, la Commission est placée sous l'égide de la Chambre des représentants, et non du Sénat, car «à l'exception du comité R, toutes les institutions que le législateur a estimé opportun d'instituer sous l'égide d'une assemblée parlementaire le sont auprès de la Chambre des représentants (Conseil supérieur de la Justice, comité P, et le Collège des médiateurs)»<sup>24</sup>.

Quant aux divers comités spécifiques de protection ou d'autorisation déjà institués ou en voie de l'être, la décision est prise de les intégrer au sein de la Commission. «Une telle solution est assurément de nature, en bref, à assurer une cohérence dans le niveau de protection des données, une facilité renforcée d'accès du citoyen en vue de

15. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/001, pp. 4-5. Voy. D. DE BOT, «De Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levensfeer: 'Tussen droom en daad staan er niet alleen wetten in de weg, maar vooral praktische problemen'», *R.G.D.C.*, 2003, pp. 385-386.

16. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/001, p. 4.

17. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/005, p. 4.

18. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/001, pp. 6, 7 et 9.

19. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/005, p. 4.

20. *Ibid.*, p. 21. Voy. D. DE BOT, *op. cit.*, pp. 387-389.

21. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/001, p. 10.

22. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/005, p. 4.

23. *Ibid.*, pp. 4-5.

24. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50-1940/001, p. 10.

la protection de ses droits ainsi qu'une utilisation plus rationnelle des deniers publics»<sup>25</sup>. Ainsi, à côté du Comité de surveillance de la Banque-carrefour de la sécurité sociale<sup>26</sup>, existent, au sein de la Commission, les comités sectoriels de la Banque-carrefour des entreprises<sup>27</sup>, du Registre national<sup>28</sup>, de l'autorité fédérale<sup>29</sup> et le comité sectoriel «Phenix» dans le secteur judiciaire<sup>30</sup>, en attendant la création d'autres comités.

En résumé, depuis la modification, en 2003, de la loi du 8 décembre 1992, la Commission ne fait plus partie du pouvoir exécutif. Est-ce pour autant qu'on puisse la qualifier d'organe du pouvoir législatif? Rien n'est moins sûr. Par ailleurs, la Commission cesse de n'être exclusivement qu'un organe consultatif. En effet, les comités sectoriels font partie de la Commission. Ces derniers ont un réel pouvoir de décision, celui d'autoriser ou de refuser le traitement ou la communication de données faisant l'objet de législations particulières. Se pose alors la question de savoir si des recours sont possibles à l'encontre de ces décisions. La réponse dé-

pend du statut de la Commission, qu'on analyse ci-après.

## II. Le statut de la Commission de la protection de la vie privée

Au vu des discussions qui ont précédé les récentes modifications législatives, on pourrait être tenté d'affirmer que la Commission est un organe collatéral de la Chambre des représentants, et non une autorité administrative ou une autorité *sui generis*.

Une telle qualification ne peut pourtant lui être concédée à la légère. Le statut d'organe du Parlement entraîne, en effet, des conséquences non négligeables, principalement en termes de recours devant le Conseil d'État. L'on sait, en effet, que la Haute juridiction administrative filtre les recours introduits devant elle par l'application d'un critère organique: seuls les actes pris par une autorité administrative, organe du pouvoir exécutif, sont recevables. Elle refuse, par contre, de connaître des recours formés à l'encontre d'une décision d'un organe du Parlement<sup>31</sup> ou du

25. *Ibid.*, p. 9.

26. Art. 37 à 52, L. 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale. Voy. D. DE BOT, *op. cit.*, p. 399.

27. Art. 27 à 32, L. 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises (...); A.R. 17 décembre 2003 fixant les modalités relatives à la composition et au fonctionnement de certains comités sectoriels institués au sein de la Commission de la protection de la vie privée.

28. Art. 5, L. 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques; A.R. 17 décembre 2003 fixant les modalités relatives à la composition et au fonctionnement de certains comités sectoriels institués au sein de la Commission de la protection de la vie privée.

29. Art. 36bis, L. 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des données à caractère personnel; A.R. 17 décembre 2003 fixant les modalités relatives à la composition et au fonctionnement de certains comités sectoriels institués au sein de la Commission de la protection de la vie privée.

30. Art. 22 à 26 et 28, L. 10 août 2005 instituant le système d'information Phenix. Sur les comités sectoriels, voy. D. DE BOT, *op. cit.*, pp. 392-400; D. DE ROY, C. de TERWANGNE et Y. POUJLET, «La Convention européenne des droits de l'homme en filigrane de l'administration électronique», in *50 ans d'application de la CEDH en Belgique: entre ombres et lumières*, Actes du Colloque organisé par le Centre de droit public de l'ULB les 20 et 21 octobre 2005 à Bruxelles, à paraître.

31. On utilise le terme d'«organe du Parlement» et non d'«organe du pouvoir législatif». L'utilisation de ce dernier terme constituerait en l'occurrence une hérésie juridique. En effet, le pouvoir législatif est composé de trois branches: la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi. Le terme «organes du pouvoir législatif» recouvre dès lors tant les organes du Parlement que du gouvernement, parmi lesquels figurent les autorités administratives. Les décisions de ces dernières sont pourtant recevables devant le Conseil d'État.

pouvoir judiciaire. Il y va du respect de la séparation des pouvoirs<sup>32</sup>.

Certaines affirmations contenues dans les travaux préparatoires précités vont d'ailleurs en ce sens: la Commission étant un organe collatéral du pouvoir législatif, ses décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

Osons pourtant fermer les yeux sur les travaux préparatoires et, à l'aide de la jurisprudence du Conseil d'État notamment, confronter les caractéristiques de la Commission aux critères permettant de définir un organe du pouvoir législatif ou une autorité administrative.

### **A) La Commission de la protection de la vie privée est-elle un organe du Parlement?**

Après avoir analysé les indices dégagés par le Conseil d'État pour identifier les organes du Parlement, on s'efforcera de les appliquer au cas particulier de la Commission.

#### **1. Les indices définis par le Conseil d'État**

On peut identifier deux types d'organes du Parlement: les organes internes et les organes collatéraux.

Les organes internes du Parlement sont les autorités instituées *au sein* du Parlement et qui «constituent le pouvoir législatif au sens large, dans son ensemble ou dans l'un ou l'autre de ses démembrements: les Chambres législatives, le Sénat ou la Chambre des représentants, les Conseils de Communauté ou de Région, le bureau d'une de ces assemblées délibérantes, le Président d'une de ces assemblées délibérantes, ...»<sup>33</sup>. La nature de ces autorités explique que le Conseil d'État ait refusé de connaître, notamment, d'une nomination à la questure par le bureau de la Chambre des représentants<sup>34</sup>, d'un décret d'un conseil culturel<sup>35</sup>, ou encore de la décision d'un jury composé par un des organes du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>36</sup>.

Les organes collatéraux du Parlement sont les autorités instituées *auprès* du Parlement et liées à celui-ci de façon suffisamment étroite<sup>37</sup>. Pour juger de la suffisance du lien qui unit lesdits organes au Parlement, le Conseil d'État use de certains indices. Toutefois, il arrive que seule une partie d'entre eux soit appliquée. En outre, ces indices ne suffisent pas toujours à éviter certaines appréciations délicates ni à expliquer l'ensemble des solutions jurisprudentielles. Quels sont ces indices?

Tout d'abord, le Conseil d'État est attentif à la composition de l'autorité dont la nature est discutée, ce qui

32. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2002, p. 556; J. SALMON, *Le Conseil d'État*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 235; R. ANDERSEN, «L'obligation de motiver: pour quelles autorités administratives?», in *La motivation formelle des actes administratifs. Loi du 29 juillet 1991*, Actes de la journée d'études du 8 mai 1992, Bruges, La Charte, 1992, p. 60; A. RASSON-ROLAND, «L'Ordre des avocats est-il une autorité administrative?», *A.P.T.*, 1982, p. 79; E. MARON, «Les notions d'acte administratif et d'autorité administrative: compétence ou incompétence du Conseil d'État pour connaître des recours en annulation dirigés contre les actes de nature administrative accomplis par des autorités relevant du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire?», in *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 311-313.

33. A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, p. 81. Voy. aussi J. SALMON, *op. cit.*, p. 235; R. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 60; C. HUBERLANT, «Le 'caractère parlementaire' de la Cour des comptes», *R.J.D.A.*, 1955, p. 69; G. BOLAND, «La notion d'autorité administrative», *A.P.T.*, 1988, p. 82; E. MARON, *op. cit.*, pp. 312-313.

34. C.E., 16 octobre 1962, *Persoons*, n° 9.633, *Rec.*, p. 807.

35. C.E., 25 novembre 1975, *Février*, n° 17.303, *R.W.*, 1975-1976, col. 1694, note J. GIJSSELS.

36. C.E., 31 octobre 1997, de *Meester de Betzenbroeck*, n° 69.321.

37. R. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 60; A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, p. 81.

l'amène à se pencher sur la qualité de ses membres ainsi que sur celle de l'autorité les ayant nommés à cette fonction.

Ensuite, le mode de fonctionnement de l'autorité en cause a, lui aussi, son importance. Il s'agit de savoir qui fixe et octroie son budget, comment est établi son règlement d'ordre intérieur, ou encore si l'organe doit rendre compte de son activité – notamment par le biais de la remise de rapports réguliers – et, le cas échéant, qui doit en être informé.

Enfin, la nature de la mission accomplie par l'autorité en question est examinée. Il s'agit de savoir si les tâches imparties à celle-ci contribuent à la mission du pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire.

Ainsi, cette qualité est reconnue depuis longtemps à la *Cour des comptes*<sup>38</sup>. Il a été jugé que le lien entre cette institution et le Parlement était étroit. En effet, la Chambre des représentants nomme les membres de la Cour des comptes. C'est elle aussi qui fixe le barème de leur traitement. De plus, elle doit donner son accord pour tout changement du règlement d'ordre intérieur

de la Cour des comptes<sup>39</sup>. La Haute juridiction administrative ne s'est pas penchée sur la mission de cette autorité. Toutefois, l'usage de ce critère n'aurait probablement pas remis en cause l'opinion du Conseil d'État. En effet, la Cour des comptes participe à la fonction de contrôle financier dont la Chambre des représentants a la charge. Ainsi, de manière générale, elle dénonce à la Chambre tout manquement aux lois budgétaires<sup>40</sup>. En cela, sa tâche est liée, elle aussi, à celle du Parlement<sup>41</sup>. Un certain nombre d'autorités sont ainsi qualifiées d'organe collatéral du Parlement, avec plus ou moins de bonheur.

Il en va de même pour la *Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques*. Cette Commission est composée exclusivement de parlementaires et est présidée par les présidents de la Chambre et du Sénat. L'une de ses missions consiste à contrôler que les candidats aux élections ne font pas de dépenses excessives. Le Conseil d'État, chambre néerlandophone, a décidé, à deux reprises, qu'il s'agissait d'un organe collatéral de la Chambre, sans se montrer fort explicite<sup>42</sup>. La nature de cette Com-

38. C.E., 6 février 1952, *De Vos*, n° 1.292, *Rec.*, p. 86; C.E., 18 mai 1953, *Casteleyn*, n° 2.469, p. 650; C.E., 29 octobre 1953, *Manouvrier*, n° 2.870, p. 1222; C.E., 19 novembre 1954, *Bette*, n° 3.823, p. 978; C.E., 23 février 1978, *Trine*, n° 18.781, p. 222. Voy. Ch. HUBERLANT, *op. cit.*, pp. 65-68.

39. C.E., 19 novembre 1954, *Bette*, n° 3.823, p. 978.

40. Art. 14, L. 29 octobre 1846 sur la Cour des comptes.

41. Art. 180, Const.; L. 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes. Voy. F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, pp. 722-723; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 732-733.

42. C.E., 29 juin 2001, *Weckx*, n° 97.254, et *Kelchtermans*, n° 97.255. Ces deux arrêts ont été rendus à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 20/2000 répondant aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'État. La Cour constitutionnelle a jugé que l'absence de contrôle juridictionnel à l'encontre des décisions de cette Commission n'est pas discriminatoire. Par ces deux arrêts, le Conseil d'État revient sur la position adoptée dans l'arrêt à l'origine des questions préjudicielles posées. Il avait en effet été décidé que cette Commission n'est pas un organe collatéral du Parlement. Le Conseil d'État y justifiait sa position en soutenant que la composition de cette Commission n'implique pas « qu'en ce qui concerne son fonctionnement, [elle] soit soumise à l'autorité de la Chambre des représentants, du Sénat ou d'un quelconque organe de ces assemblées parlementaires ». En outre, sa mission qui consiste aussi « en le contrôle des communications et des campagnes d'information, (...) excède l'organisation et le fonctionnement internes des Chambres ». Dès lors, « la Commission de contrôle statue sur une matière qui n'affecte ni directement ni indirectement la mission législative ou le fonctionnement des chambres au sein desquelles elle a été constituée ». Et d'affirmer encore que ses décisions sont « indépendantes de l'exercice du pouvoir législatif ». S'agissant d'un « organe qui ne relève du pouvoir législatif que d'un point de vue structurel et pour des motifs s'expliquant par l'histoire », la Haute juridiction considérait qu'elle était compétente pour connaître des décisions de cette autorité (C.E., 20 octobre 1998, *Weckx*, n° 76.503).

mission n'a pu être tranchée par une chambre francophone du Conseil d'État, bien que la question fut soulevée dans le cadre d'une affaire qui a donné lieu à un arrêt de désistement<sup>43</sup>. L'auditeur avait toutefois déjà rédigé son rapport avant ce désistement. Selon lui, le «lien organique entre les assemblées législatives et la Commission de contrôle est patent lorsque l'on considère sa composition de même que certains aspects de son fonctionnement», tels que la gestion du «secrétariat administratif de la Commission par le greffier de la Chambre ou du Sénat» ou la disparition de cette Commission à la dissolution des chambres<sup>44</sup>. Enfin, sa mission consiste à «garantir l'effectivité d'un système de financement public des partis confié expressément par le législateur au Parlement»<sup>45</sup>. Et de conclure que «tous les indices montrent que la Commission de contrôle constitue une émanation de la Chambre et du Sénat»<sup>46</sup>.

Par ailleurs, la section de législation du Conseil d'État s'est prononcée sur la nature du *Conseil pour la publicité des documents administratifs*. Constatant que la Chambre des représentants nomme les membres du Conseil, approuve les cadres de son personnel ainsi que la procédure suivie par le Conseil, elle considère que «toutes les règles relatives à la composition de ce Conseil en font une autorité soumise au contrôle de la Chambre des représentants»<sup>47</sup>.

Par contre, la qualité d'organe collatéral du Parlement a été déniée à d'autres autorités. L'une ou l'autre répondent pourtant, aux yeux de certains, aux indices précités et auraient dû être considérées comme liées au Parlement.

Ainsi, le Conseil d'État a jugé que la *Commission nationale permanente du pacte culturel* n'est pas un organe collatéral des Parlements fédéral et communautaires à défaut de lien suffisamment étroit avec ceux-ci. En effet, ses frais de fonctionnement ne sont pas couverts par des dotations parlementaires. De plus, «sa mission consiste (...), en ordre principal, à contribuer au bon fonctionnement de l'administration». Enfin, le seul pouvoir des Parlements fédéral et communautaires à l'égard de la Commission réside dans la nomination de ses membres et dans le droit d'être informés de ses activités «par le rapport qu'elle est tenue de leur adresser annuellement»<sup>48</sup>. Cette décision a fait l'objet de vives critiques. D'aucuns considèrent, en effet, qu'«il existait de bons arguments pour y voir un conseil collatéral des pouvoirs législatifs fédéral et communautaires»<sup>49</sup>. Selon eux, le pouvoir des Parlements de nommer les membres de cette Commission et d'être informés de ses activités suffit à en faire un organe collatéral<sup>50</sup>.

Enfin, le *Conseil supérieur de la justice* n'est pas non plus un organe du Parlement. Bien que «la moitié de ses

43. C.E., *Grafé*, 28 mai 1997, n° 66.431.

44. I. KOVALOVSKY, «Fonction juridictionnelle et séparation des pouvoirs. La compétence du Conseil d'État à l'égard des décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques», *A.P.T.*, 1997, pp. 141-142.

45. *Ibid.*, p. 141.

46. *Ibid.*, p. 142.

47. Proposition de loi relative à la publicité de l'administration, Avis du C.E. du 5 juin 1991, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1990-1991, n° 1380/2, p. 7. Nous signalons que cette proposition de loi n'a pas abouti et que, dès lors, un tel organisme n'a pas été créé.

48. C.E., 6 mars 1980, *Féaux*, n° 20.156, *Rec.*, 1980, p. 258. Au sujet de cette autorité, voy. M. LEROY, *Contentieux administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 138-145.

49. I. KOVALOVSKY, *op. cit.*, p. 141. Voy. aussi H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 228.

50. *Idem.*

membres [soient] choisis par le Sénat» et qu'il soit «fait rapport tous les ans, notamment à la Chambre des représentants et au Sénat, sur le fonctionnement général du pouvoir judiciaire»<sup>51</sup>, cela ne peut suffire à établir un lien suffisant avec le pouvoir législatif. Une attention particulière doit, en effet, être portée à la mission dont il a la charge. Celle-ci ne participe pas à suffisance à la fonction législative. En effet, le Conseil «n'intervient pas (...) dans le processus de confection de la loi, même si, comme d'autres autorités publiques, il peut faire des suggestions, et même rédiger des propositions, aux fins d'améliorer la législation dans le domaine de la justice. Le Conseil n'est pas non plus investi de mission de contrôle politique à l'encontre des membres du gouvernement ou des services administratifs»<sup>52</sup>.

## 2. La Commission de la protection de la vie privée au regard des indices du Conseil d'État

Le Conseil d'État n'ayant pas encore eu à connaître d'une décision de la Commission de la protection de la vie privée, il incombe de vérifier, à la lumière de la jurisprudence résumée dans les lignes qui précèdent, si cette autorité mérite effectivement la qualité d'organe collatéral de la Chambre des représentants, comme l'ont voulu les élus du peuple.

De toute évidence, si la Commission doit être un organe de la Chambre des représentants, il s'agit d'un organe collatéral, et non d'un organe interne à celle-ci. La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée institue en effet cette autorité «auprès» et non «au sein» de la Chambre des représentants<sup>53</sup>.

L'évidence se fait plus timide quand il s'agit de vérifier si, au regard de chacun des indices utilisés par le Conseil d'État, les caractéristiques de cette Commission en font un organe collatéral du Parlement.

### A) LA COMPOSITION

La Commission comprend huit membres effectifs, dont au moins un magistrat, et huit membres suppléants, parmi lesquels on retrouve également un magistrat<sup>54</sup>. Ils ne peuvent être membre du Parlement européen, ni des Chambres législatives, ni d'un Conseil de communauté ou d'un Conseil régional<sup>55</sup>. Ils sont nommés par la Chambre des représentants<sup>56</sup> et peuvent être relevés de leur charge par elle en cas de manquement à leurs devoirs ou d'atteinte à la dignité de leur fonction<sup>57</sup>. Quant aux comités sectoriels, ils sont chacun composés de trois membres de la Commission ainsi que de trois membres externes désignés, eux aussi, par la Chambre des représentants<sup>58</sup>.

51. F. DELPÉRIE, «Le statut et la composition du Conseil supérieur de la justice», in *Le Conseil supérieur de la justice* (M. VERDUSSEN dir.), Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 37.

52. *Idem.* Dans le même sens: D. de BRUYN, «Le Conseil supérieur de la justice», *J.T.*, 1999, p. 2. Signalons que, dans les travaux préparatoires des récentes modifications apportées à la loi du 8 décembre 1992, le Conseil supérieur de la justice est pourtant mentionné à titre d'exemple d'une «institution que le législateur a estimé opportun d'instituer sous l'égide d'une assemblée parlementaire» (Proposition de loi modifiant la loi du 8 décembre 1992 (...), *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/001, p. 10).

53. Art. 23, L. 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitement de données à caractère personnel (ci-après: «la loi»).

54. Art. 24, § 1, de la loi.

55. Art. 24, § 5, de la loi.

56. Art. 23 de la loi.

57. Art. 24 de la loi.

58. Art. 31bis de la loi.

Le lien organique existant entre la Chambre et la Commission se marque donc au niveau du pouvoir de la Chambre de nommer ses membres, ces derniers ne pouvant toutefois faire partie d'une des assemblées législatives. Une telle observation éclaire difficilement la réponse à la question posée puisque aussi bien la Cour des comptes – considérée comme un organe collatéral du Parlement – que la Commission nationale permanente du pacte culturel ou encore le Conseil supérieur de la justice – auxquels une telle qualité a été déniée – sont composés de membres désignés par une assemblée législative sans en faire partie. Certes, la Chambre des représentants peut relever les membres de leurs charges, mais ce pouvoir est strictement subordonné à la condition que la personne visée ait commis de graves manquements à sa fonction, contrairement à son pouvoir concernant les membres de la Cour des comptes. Ceux-ci peuvent, en effet, être révoqués par la Chambre des représentants, que la personne concernée ait commis une faute disciplinaire ou ait perdu la confiance de la Chambre<sup>59</sup>.

#### B) LE MODE DE FONCTIONNEMENT

La Chambre des représentants est chargée de fixer le budget de la Commission sur proposition de cette dernière<sup>60</sup>. C'est elle aussi qui détermine les règles applicables au personnel du secrétariat de la Commission<sup>61</sup>. Pour le reste, la Chambre ne dispose que du droit de se voir communiquer le règlement d'ordre intérieur de la Commission<sup>62</sup> et son rapport d'activité<sup>63</sup>. Par ailleurs, la loi pré-

cise que les membres de la Commission ne reçoivent d'instructions de personne dans l'exécution de leurs tâches<sup>64</sup>.

À nouveau, il serait audacieux de vouloir trouver dans ces éléments des indices décisifs de l'existence d'un organe collatéral de la Chambre des représentants. Bien que cette dernière ait un certain pouvoir concernant le budget et le secrétariat de la Commission, celle-ci semble assez indépendante dans l'exercice de sa mission. Elle dispose de son propre secrétariat, là où d'autres autorités, comme la Commission de contrôle des dépenses électorales, voient le leur assuré par un membre d'une assemblée législative. De plus, certains frais, tels que les frais de fonctionnement du comité sectoriel de la sécurité sociale, ne sont pas pris en charge par la Chambre<sup>65</sup>.

Par ailleurs, l'établissement de son règlement d'ordre intérieur ne requiert pas l'accord de l'assemblée législative. Tel est pourtant le cas s'agissant de la Commission nationale permanente du pacte culturel. Enfin, bien que la Chambre doive être informée du rapport d'activité de la Commission, ses membres ne reçoivent aucune instruction et les comités sectoriels décident souverainement d'octroyer ou non les autorisations sollicitées.

Les travaux préparatoires des récentes modifications législatives font d'ailleurs état, à plusieurs reprises, de la volonté du législateur d'octroyer à la Commission des moyens financiers et humains supplémentaires et d'en faire

59. Art. 1<sup>er</sup>, al. 3, L. 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

60. Art. 34 de la loi.

61. Art. 35 de la loi.

62. Art. 28 de la loi.

63. Art. 32, § 2, de la loi.

64. Art. 24, § 6, de la loi.

65. Art. 43, L. 15 janvier 1990 précitée.

une autorité indépendante<sup>66</sup>. On voit mal, pourtant, en quoi le rattachement de la Commission à la Chambre des représentants plutôt qu'au Service public fédéral Justice peut servir ce but d'une manière optimale.

### C) LA MISSION

Tandis que la Commission rend des avis et des recommandations sur toute question relative aux traitements de données à caractère personnel, soit d'initiative, soit sur demande du Gouvernement ou des Chambres législatives notamment<sup>67</sup>, les comités sectoriels institués en son sein instruisent et statuent sur «des demandes relatives au traitement ou à la communication de données faisant l'objet de législations particulières»<sup>68</sup>.

Cette caractéristique est pertinente et laisse à penser qu'on peut raisonnablement considérer que la Commission n'est pas un organe collatéral de la Chambre des représentants. En effet, à l'instar du Conseil supérieur de la justice, l'on peut sérieusement douter que les tâches de la Commission participent à suffisance à la fonction de législation ou à la fonction de contrôle politique dont la Chambre des représentants est investie<sup>69</sup>.

D'une part, la Commission ne participe que partiellement à la fonction de législation.

Certes, par leurs avis et leurs recommandations, les membres de la Commission peuvent aider les Chambres législatives dans la rédaction des textes de lois en jouant le rôle «d'experts chargés de leur dire dans quels cas il est possible de déroger à la protection constitutionnelle de la vie privée et dans quelle mesure»<sup>70</sup>. Toutefois, cette aide n'est pas réservée exclusivement à la Chambre des représentants ni même, plus largement, à la fonction législative<sup>71</sup>. Si la Commission s'est vu dotée, dès son origine, d'une telle compétence, c'est bien parce qu'elle a été voulue comme «un organe de la conscience sociale, sorte d'ombudsman ou de 'chien de garde'»<sup>72</sup> dans la protection des données à caractère personnel, afin de garantir au citoyen que le traitement de celles-ci «et les échanges de données qui l'accompagnent sont effectués avec le souci de respecter et de protéger ses droits en matière de vie privée»<sup>73</sup>. Il est d'ailleurs étonnant de constater que la Commission fut d'abord placée sous l'égide du ministre de la Justice de manière presque naturelle. Elle fut ensuite placée auprès de la Chambre, sans que sa compétence consultative n'ait été modifiée. Si un tel changement fut possible, c'est bien parce que la mission de la Commission n'est liée spécifiquement ni à celle du ministre de la Justice, ni à celle de la Chambre des représentants.

D'autre part, la Commission participe tout aussi partiellement à la mission de contrôle du Gouvernement.

66. Voy. not. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/005, p. 5. Voy. aussi le plan de gestion de la Commission, disponible sur [www.privacycommission.be](http://www.privacycommission.be).

67. Art. 29 et 30 de la loi.

68. Art. 31bis de la loi.

69. Cf. *supra*.

70. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50 1940/005.

71. La Commission peut en effet donner son avis soit d'initiative, soit sur demande des Chambres législatives mais aussi du Gouvernement, des Exécutifs communautaires et régionaux, des Conseils de communauté et régionaux, du Colège réuni ou de l'Assemblée réunie de la COCOF, COCOM ou COCON.

72. Y. POULLET, *op. cit.*, p. 72.

73. Commission de la protection de la vie privée, Plan de gestion, p. 3, disponible sur [www.privacycommission.be](http://www.privacycommission.be).

Rappelons que les comités sectoriels sont compétents pour autoriser la communication de données à caractère personnel. Ces informations sont détenues par différents services publics fédéraux. Ainsi, le Service public fédéral Économie détient-il le registre «Banque-carrefour des entreprises»<sup>74</sup>, tandis que le Service public fédéral Intérieur est en possession du registre national des personnes physiques<sup>75</sup> et le Service public fédéral Justice, de la banque de données «Phenix»<sup>76</sup>. Les données sociales sont, quant à elles, détenues par un organisme public institué auprès du Service public fédéral Sécurité sociale<sup>77</sup>.

En ce que les comités sectoriels peuvent empêcher ces services publics fédéraux de délivrer certaines données qu'ils détiennent, il semble permis de considérer qu'ils exercent un certain contrôle sur l'action du Gouvernement ou, du moins, des quelques services publics fédéraux concernés. Ces derniers ne sont toutefois pas les seuls visés par le contrôle des comités sectoriels. En effet, pour autoriser l'accès à ces données, les comités tiennent compte de la qualité de celui qui les demande et de la finalité poursuivie. Or, le Gouvernement n'est pas seul demandeur dans ce domaine. Pour ne prendre qu'un exemple parmi d'autres, l'autorisation d'accès à des données du registre national peut être octroyée aux notaires mais aussi aux organismes privés de droit belge, c'est-à-dire à toute société commerciale<sup>78</sup>. Ces personnes là sont donc, elles aussi, soumises au contrôle de la Commission.

À nouveau, il est permis de considérer que la collaboration avec la Chambre des représentants n'est pas la mission première des comités sectoriels. Ceux-ci ont, avant toute autre chose, été créés pour filtrer l'accès aux données personnelles des citoyens et contribuer par là à une protection plus effective de la vie privée. Le contrôle des quelques services publics fédéraux concernés, et, par là, l'aide apportée à la Chambre des représentants, n'est donc qu'une conséquence de cet objectif premier mais n'en est pas l'incarnation. On ne peut donc pas raisonnablement en conclure que la Commission aurait été instituée pour aider la Chambre dans son contrôle de l'action gouvernementale.

#### D) LA CONJONCTION DES INDICES

La confrontation des caractéristiques de la Commission aux indices traditionnellement appliqués par le Conseil d'État sème un sérieux doute sur la nature d'organe collatéral de la Chambre des représentants que d'aucuns ont souhaité attribuer à la Commission.

On peut se réjouir d'un tel constat. En effet, on ne peut admettre trop facilement qu'une autorité soit un organe du Parlement. Si tel était le cas, il suffirait de placer artificiellement l'autorité sous l'égide apparente du Parlement pour rendre ses décisions administratives inattaquables. Cela heurterait les exigences d'un État de droit moderne.

74. L. 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises.

75. L. 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

76. L. 10 août 2005 instituant le système d'information Phenix.

77. Il s'agit de la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Voy. L. 15 janvier 1990 relative à l'institution d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale.

78. Voy. art. 5, L. 8 août 1983 précitée.

## **B) La Commission de la protection de la vie privée est-elle une autorité administrative?**

Depuis les modifications législatives de 2003, cette question mérite d'être posée. Aujourd'hui, en effet, la Commission a cessé de n'être qu'une autorité consultative. Elle dispose du pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers par le biais de ses comités sectoriels.

Reconnaître à la Commission la nature d'autorité administrative rendrait ses décisions attaquables devant le Conseil d'État. Malheureusement, si la Commission ne semble pas être un organe du Parlement, elle n'en est pas pour autant une autorité administrative.

Traditionnellement, la notion d'autorité administrative vise toute entité, à l'exclusion des organes du Parlement ou du pouvoir judiciaire, constituée par les pouvoirs publics ou à leur initiative, soumise au contrôle de ces derniers, qui exerce une mission d'intérêt général et dispose du pouvoir de prendre des décisions unilatérales s'imposant aux tiers<sup>79</sup>.

En confrontant ces critères aux caractéristiques de la Commission, on constate que celle-ci est constituée par les pouvoirs publics, puisqu'elle est instituée par le législateur. Par ailleurs, elle mène une mission d'intérêt général, celle de la protection de la vie privée

des citoyens dans les actes impliquant la communication de données à caractère personnel. En outre, on l'a dit, elle dispose d'un pouvoir de décision.

Ce qui se vérifie moins volontiers, c'est la soumission de la Commission au contrôle du pouvoir exécutif<sup>80</sup>. Les membres de la Commission ne sont pas nommés par un ministre, bien qu'ils soient présentés par le Conseil des ministres<sup>81</sup>. Ils ne peuvent pas non plus faire partie d'un département ministériel<sup>82</sup>. De plus, ils ne reçoivent pas d'ordre d'un ministre, puisqu'ils ne peuvent recevoir d'instructions de personne<sup>83</sup>. La Commission n'est pas non plus contrôlée par le pouvoir exécutif dans l'accomplissement de sa mission. Enfin, aucun ministre n'est responsable des décisions prises par cette autorité.

Un certain pouvoir de l'Exécutif se manifeste tout de même au niveau de la transmission des demandes introduites auprès de la Commission. En effet, lorsqu'une demande d'autorisation d'accès lui parvient, la Commission communique celle-ci au comité sectoriel concerné mais aussi à l'institution de gestion du secteur concerné<sup>84</sup>. Celle-ci est assurée par le Service public fédéral Économie, le service public fédéral Intérieur, la Banque-carrefour de la sécurité sociale ou le service public fédéral des Technologies de l'information et des communications, suivant le type de données visé par la demande d'accès<sup>85</sup>. Ces institutions de gestion se con-

79. M. LEROY, *op. cit.*, pp. 268-291; R. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 61; D. DELVAX, «Flux et reflux de la jurisprudence relative à la notion d'autorité administrative», *A.P.T.*, 2001, p. 196; A. RASSON-ROLAND, *op. cit.*, p. 79; D. DE ROY, «Être ou ne pas être... autorité administrative. Vers de nouvelles questions existentielles pour les A.S.B.L. satellites des institutions communales?», *Rev. dr. commun.*, 2002, p. 202; B. BOLAND, *op. cit.*, p. 81.

80. Concernant les caractéristiques de la soumission d'un organisme au pouvoir exécutif, voy. F. DELPÉRÉE, «Le statut et la composition du Conseil supérieur de la justice», *op. cit.*, p. 37.

81. Art. 24, § 4, de la loi.

82. Art. 5, § 1<sup>er</sup>, A.R. 17 décembre 2003 fixant les modalités relatives à la composition et au fonctionnement de certains comités sectoriels institués au sein de la Commission de la protection de la vie privée.

83. Art. 24, § 6, de la loi.

84. Art. 31 bis, § 3, de la loi.

85. A.R. 17 décembre 2003 fixant les modalités relatives à la composition et au fonctionnement de certains comités sectoriels institués au sein de la Commission de la protection de la vie privée; art. 42, L. 15 janvier 1990 précitée.

fondent dès lors avec des organes du pouvoir exécutif. Une fois l'avis transmis, l'institution de gestion est invitée à donner un avis technique et juridique au comité sectoriel compétent. Si le comité ne rend pas de décision endéans un certain délai après réception de l'avis, celle-ci est réputée conforme à l'avis de l'institution de gestion<sup>86</sup>.

En outre, certains frais de fonctionnement du comité sectoriel pour la sécurité sociale sont pris en charge par la Banque-carrefour de la sécurité sociale, et non par la dotation confiée par la Chambre des représentants à la Commission<sup>87</sup>.

Enfin, la loi autorise les comités sectoriels à s'établir au siège de l'institution de gestion qui les concerne, plutôt qu'au siège de la Commission<sup>88</sup>.

En conséquence, l'on peut affirmer que la Commission n'est pas soumise au pouvoir de l'Exécutif. Elle est toutefois influencée par l'action du Gouvernement. En effet, l'institution de gestion, organe du pouvoir exécutif, peut donner un avis aux comités sectoriels. Par ailleurs, l'exécutif peut apporter une aide matérielle à certains comités. Cette sphère d'influence peu étendue ne suffit toutefois pas à en faire une autorité administrative.

### **C) La Commission de la protection de la vie privée est une autorité sui generis**

Au fil des développements qui précèdent, on a pu constater comme il est ris-

qué de vouloir faire de la Commission un organe collatéral du Parlement ou une autorité administrative. Aucune de ces qualifications n'est convaincante.

Il faut donc en déduire que la Commission est une institution indépendante. En cela, elle rejoint en partie le Conseil supérieur de la justice, qui «exerce ses responsabilités sans recevoir – en amont – d'instructions ou de directives de l'un ou l'autre pouvoir établi» et sans qu'une autorité ne puisse – en aval – censurer les mesures qu'[elle] prend». Celui-ci émet aussi des avis et rend des décisions seul, sans «se préoccuper ni de l'amont, ni de l'aval». Elle se prononce «en toute autonomie»<sup>89</sup>.

La Commission n'en est pas pour autant une autorité isolée.

D'une part, elle apporte sa collaboration aux pouvoirs législatif et exécutif, par le biais de ses avis et recommandations qui peuvent éclairer l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Par ailleurs, elle impose son contrôle en filtrant l'accès aux données et en empêchant les départements ministériels de les livrer spontanément.

D'autre part, elle bénéficie de la collaboration du pouvoir législatif – qui lui octroie une dotation – et de certains départements ministériels amenés à lui donner leur avis. Elle est aussi soumise, en partie, au contrôle de la Chambre des représentants, en ce que ses membres peuvent être relevés de leur charge en cas de manquement à leurs devoirs professionnels.

86. Art. 31 bis, de la loi.

87. Art. 42, L. 15 janvier 1990 précitée.

88. Art. 31 bis, § 5, de la loi.

89. F. DELPÉRIÉE, «Le statut et la composition du Conseil supérieur de la justice», *op. cit.*, p. 40.

### III. Les recours contre les décisions de la Commission de la protection de la vie privée

Bien que la Commission apparaisse comme une institution indépendante des pouvoirs législatif et exécutif, il n'en demeure pas moins qu'elle rend des décisions contraignantes. Pourtant, elle n'est pas une autorité administrative, ce qui enlève la possibilité d'intenter un recours au Conseil d'État contre de telles décisions. Par ailleurs, on voit mal comment ces décisions pourraient être contestées devant une juridiction judiciaire.

Faut-il définitivement se résigner à considérer que la Commission est invincible? Certainement pas. Une telle situation est inadmissible dans un État de droit. En effet, «il importe peu, dans un État de droit, qu'un litige soit porté devant tel ou tel juge. Mais il est essentiel qu'il ne demeure pas sans juge, et que celui-ci soit facilement accessible sans que les intéressés doivent exposer des frais sans proportion avec l'importance de l'affaire»<sup>90</sup>.

#### A) Une situation discriminatoire

En l'état actuel des choses, la question se pose d'une éventuelle discrimination entre citoyens dans la protection de leur vie privée. En effet, la Commission n'est pas la seule à veiller au respect de la matière. D'autres autorités s'en chargent aussi, dont les décisions, celles-là, peuvent être soumises au contrôle du Conseil d'État.

Prenons l'exemple de l'accès au dossier fiscal des citoyens. Le Service public Finances, autorité administrative, est chargé d'autoriser ou de refu-

ser la communication de telles données sollicitée sur la base de la législation sur la transparence administrative. Il assure sa mission en tenant compte notamment de la qualité de la personne qui introduit la demande et de la finalité poursuivie. Il peut refuser l'accès à ces données s'il porte atteinte à la vie privée de la personne concernée<sup>91</sup>.

Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. Ce dernier peut être amené à analyser si le Service public Finances a légitimement pu considérer que l'impératif de protection de la vie privée devait ou non céder devant le droit d'accès aux documents administratifs, si sa décision est correctement motivée, etc.<sup>92</sup>.

L'accès aux données fiscales d'un citoyen peut donc faire l'objet d'une appréciation par deux instances distinctes. Tel n'est pas le cas de la communication des données à caractère personnel contenues dans le registre national, la banque de données «Phenix» ou le registre de la sécurité sociale, soumises exclusivement à l'appréciation discrétionnaire de la Commission.

On peut en déduire que, suivant qu'il est demandé d'accéder aux données fiscales d'un citoyen ou à ses autres données à caractère personnel, la protection n'est pas identique, sans que n'apparaisse la justification d'une telle distinction. La pratique révèle d'ailleurs un paradoxe. Tandis que le Service public fédéral Finances est amené, le plus souvent, à autoriser un citoyen à accéder à ses propres données fiscales, la Commission autorise des tiers à accéder aux données personnelles d'un autre citoyen. Pourtant,

90. M. DUMONT, «Le droit à la protection juridique», *Rev. trim. D.H.*, 1995, p. 517.

91. Art. 6, § 2, L. 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

92. Voy. à titre d'exemple, C.E., 9 juillet 1999, *Scheppers de Bergstein*, n° 81.740, à propos de l'accès d'une personne au dossier fiscal de son ex-conjoint.

seules les décisions du Service public fédéral Finances sont contrôlées.

## **B) Quelques solutions envisageables**

Des solutions pourraient émerger de modifications législatives ou d'initiatives jurisprudentielles afin de soumettre les actes de la Commission au contrôle de la Haute juridiction administrative. Les décisions de la Commission ne présentent-elles pas nombre de similitudes avec les actes d'autres autorités soumis, eux, au contrôle du Conseil d'État? Dès lors, «la solution tendant à la compétence du Conseil d'État présenterait (...) une incontestable cohérence par rapport aux attributions qui sont d'ores et déjà confiées à la juridiction administrative»<sup>93</sup>.

### **1. Les modifications législatives**

Deux solutions peuvent être envisagées.

La première consiste à modifier l'article 23 de la loi précitée du 8 décembre 1992. Il s'agirait de replacer la Commission sous l'égide du Service public fédéral Justice, comme elle y a jadis été naturellement soumise. En effet, rappelons que l'on considérait que la Commission devait aider l'Exécutif à apercevoir plus aisément les domaines dans lesquels il devait intervenir, et qu'en outre, la protection de la vie privée étant dans les attributions du ministre de la Justice, il était logique de la placer auprès de lui.

Les membres de la Commission devraient alors être nommés par le ministre de la Justice et rendre des comptes à ce dernier, afin de marquer le contrôle de l'exécutif qui ferait de la Com-

mission une autorité administrative. Une telle solution permettrait d'assurer davantage de cohérence dans l'action de la Commission, qui rend des décisions administratives sans pouvoir être considérée comme une autorité administrative, étant rattachée à la Chambre de manière passablement artificielle.

La pratique a révélé toutefois que cette solution ne satisfait pas la nécessaire indépendance dont la Commission doit bénéficier.

La seconde serait de compléter l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui définit les actes soumis au contrôle de la Haute juridiction administrative. Cette disposition pourrait prévoir que les actes de la Commission, voire d'autres autorités, peuvent aussi être soumis au contrôle du Conseil d'État.

Un ajout semblable a déjà eu lieu. En effet, des fonctionnaires des assemblées législatives ont jadis posé la question à la Cour d'arbitrage de savoir s'il n'était pas discriminatoire de les priver de recours contre les décisions les concernant au motif qu'ils ne faisaient pas partie d'une autorité administrative. La Cour a reconnu l'existence d'une discrimination tout en relevant que celle-ci ne pourrait être résorbée «que par une intervention du législateur, lors de laquelle il puisse envisager, par égard à l'indépendance qui doit être assurée aux assemblées législatives, de prévoir des garanties spécifiques auxquelles il n'a pas dû veiller lors de l'élaboration des lois coordonnées sur le Conseil d'État. (...) Il résulte de ce qui précède que (...) la discrimination ne trouve pas son origine dans l'article 14, mais dans une lacune de la législation, à savoir le défaut d'organisation d'un recours en annulation des actes administratifs des

93. E. MARON, *op. cit.*, p. 341.

assemblées législatives ou de leurs organes»<sup>94</sup>. Depuis la loi du 25 mai 1999, le Conseil d'État peut connaître des actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.

En l'espèce, une même lacune de la législation, concernant cette fois les actes administratifs de la Commission, autorité *sui generis*, devrait amener le législateur à réagir une nouvelle fois.

## 2. Les initiatives jurisprudentielles

À défaut d'intervention législative, le Conseil d'État lui-même pourrait étendre sa compétence. Cela pourrait se faire de deux manières, bien que d'aucuns considèrent qu'«il y a peu de chance qu'une telle extension soit le fait [du Conseil d'État], qui n'aime pas tendre le cou à la guillotine de l'article 158 de la Constitution et des articles 33 et 34 de sa loi organique»<sup>95</sup>.

Le Conseil d'État pourrait accepter de considérer qu'une autorité est administrative même si elle n'est pas sou-

mise au contrôle du pouvoir exécutif. C'est, du reste, ce qu'il a fait jadis concernant la Commission nationale permanente du pacte culturel<sup>96</sup>. Dans son arrêt *Féaux* précité, il a été jugé que «la qualité d'autorité administrative qu'il y a lieu (...) de reconnaître à la Commission n'implique nullement qu'elle soit subordonnée au pouvoir exécutif». Cette évolution jurisprudentielle a pourtant été avortée depuis lors.

Par ailleurs, le Conseil d'État pourrait accepter de connaître de tous les actes administratifs, quelle que soit la nature de son auteur. Une telle interprétation ne semble pas contraire à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dont «la portée est vaste» et la détermination des termes «n'est pas fixe»<sup>97</sup>. Par ailleurs, l'on rappellera que l'exclusion de la compétence du Conseil d'État à l'égard des actes émanant d'autorités autres qu'administratives «résulte (...) non pas tant de la conception même que s'est faite le législateur du Conseil d'État, mais bien de la manière dont on interprétait à l'époque le principe de la séparation des pouvoirs»<sup>98</sup>. Soumettre tous les actes administratifs au contrôle de la Haute juridiction administrative correspondrait ainsi davantage à la conception actuelle de la séparation des pouvoirs.

94. C.A., 15 mai 1996, arrêt n° 31/96. Sur cet arrêt, voy. E. MARON, *op. cit.*, pp. 323-328.

95. Ces dispositions traitent des recours introduits auprès de la Cour de cassation concernant certaines décisions du Conseil d'État. Voy. M. DUMONT, *op. cit.*, p. 522.

96. Cf. *supra*.

97. M. LEROY, *op. cit.*, p. 177.

98. E. MARON, *op. cit.*, p. 331.