



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 66/2026 du 9 avril 2026

Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi *relatif aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalements d'atteintes à l'intégrité au sein des organes du pouvoir judiciaire visés dans la deuxième partie, livre I^{er}, du Code judiciaire, au sein de l'Institut de formation judiciaire et au sein du Conseil consultatif de la magistrature, à l'exception du Conseil supérieur de la Justice* (CO-A-2026-013)

Mots-clés : délai de conservation maximal vs délai de conservation fixe général – entité en tant que responsable du traitement

Traduction

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

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

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

Vu la demande d'avis de Madame Annelies Verlinden, Ministre de la Justice (ci-après : le "demandeur"), reçue le 19 janvier 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 9 avril 2026 :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 13 août 2025, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *relatif aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalements d'atteintes à l'intégrité au sein des organes du pouvoir judiciaire visés dans la deuxième partie, livre I^{er}, du Code judiciaire, au sein de l'Institut de formation judiciaire et au sein du Conseil consultatif de la magistrature, à l'exception du Conseil supérieur de la Justice* (ci-après : le "Projet").
2. Le présent Projet, qui est une transposition de la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 *sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union* (ci-après : "la Directive") en ce qui concerne l'ordre judiciaire, à savoir les juges, les membres du ministère public, les membres du personnel des greffes et des parquets ainsi que les stagiaires, complète les transpositions précédentes de la Directive, à savoir la loi du 28 novembre 2022 *sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé*, et la loi du 8 décembre 2022 *relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée*.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

II.1. Base juridique

3. *Rappel des principes* : Chaque traitement de données à caractère personnel doit avoir une base juridique ou de licéité, comme le prévoit l'article 6, paragraphe 1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6.1, point c) ou e) du RGPD.¹ Le lecteur est renvoyé à l'application de ces principes tels que définis ci-après.
4. **En plus de devoir être nécessaire et proportionnée**, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) **doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données**. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison

¹ Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "*Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)*

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)".

avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la CEDH, une telle norme doit décrire les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique :

- 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).

5. Par ailleurs, conformément au principe de légalité et de prévisibilité, la norme formelle doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants² :

- 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.

6. *Application concrète* : le traitement de données à caractère personnel auquel le Projet soumis pour avis donne lieu repose sur l'article 6.1.c) du RGPD³. Considérant que le Projet implique un traitement de données à caractère personnel *i) qui porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel (données sensibles) au sens des articles 9 et/ou 10 du RGPD et/ou sur des données hautement personnelles ; ii) qui concerne des personnes vulnérables ; iii) qui a lieu à des fins de surveillance ou de contrôle ; iv) au cours duquel les données sont communiquées ou accessibles à des tiers ; v) qui limite les droits des personnes concernées*, l'Autorité estime qu'il est question en l'espèce d'une ingérence importante, ce qui rend d'autant plus importante l'obligation – déjà existante – de définir les éléments essentiels.

7. L'Autorité vérifiera ci-après si et dans quelle mesure l'avant-projet de loi qui est à présent soumis pour avis respecte les principes de protection des données tels qu'ils découlent du RGPD et de la LTD, en particulier.

² Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (Voir entre autres : CJUE, l'arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000) ; voir également plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle : l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

³ Article 6.1.e) du RGPD : "le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement."

II.2. Commentaire des articles

8. Après analyse de l'ensemble des documents, l'Autorité constate que le Projet contient des dispositions portant sur divers aspects qui ne sont pas nécessairement liés à la réglementation du traitement des données à caractère personnel. Par conséquent, l'Autorité procédera ci-après à une analyse article par article uniquement pour les dispositions pertinentes.

ARTICLE 7

9. Conformément à l'Exposé des motifs, l'article 7, § 1^{er}, premier alinéa du Projet se rapporte aux conditions auxquelles un auteur de signalement doit satisfaire pour bénéficier d'une protection. Les auteurs de signalement sont protégés pour autant :

1° qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les atteintes à l'intégrité étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entraient dans le champ d'application de la présente loi ; et

2° qu'ils aient effectué un signalement interne, externe ou public conformément à la procédure établie en vertu du projet de loi.

Le critère visé à l'alinéa 1^{er}, 1°, est apprécié au regard d'une personne placée dans une situation similaire et disposant de connaissances comparables.

L'auteur de signalement ne perd pas le bénéfice de la protection au seul motif que le signalement effectué de bonne foi s'est avéré inexact ou infondé."

10. L'Autorité constate qu'elle s'est déjà prononcée, dans l'avis antérieur n° 142/2022, sur une disposition identique. Étant donné que l'explication figurant dans l'Exposé des motifs est également concordante, le demandeur est renvoyé aux points 16-17 de l'avis susmentionné, qui précisent ce qui suit :

"16. Il ressort de l'Exposé des motifs que la détermination de ces conditions a fait l'objet de vives discussions au niveau européen. Le contenu de l'article précité, qui est une transposition de l'article 6.1. de la directive, traduit le consensus entre les États membres, sans qu'aucune marge de manœuvre n'ait toutefois été laissée pour imposer des conditions de protection supplémentaires. Bien qu'un tel modus operandi puisse être défendu dans le cadre de l'harmonisation du droit des États membres, force est de constater que les conditions précitées sont moins strictes que celles résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Plus concrètement, le critère de la conviction raisonnable (que l'information est correcte) est issu du critère de motivation qui est utilisé par la CEDH ("un acte commis en raison d'un grief ou d'une rancune personnels ou dans la perspective d'un avantage personnel, notamment financier, ne justifie pas un niveau de protection particulièrement élevé") étant donné que le législateur européen estime que "les motifs amenant les auteurs de signalement à effectuer un signalement devraient être sans importance pour décider s'ils doivent recevoir une protection⁴. Par ailleurs, il a également été renoncé, dans la directive, à 'l'obligation' pour l'auteur de signalement de toujours respecter la procédure par étapes (tout d'abord en interne, puis en externe, et seulement comme ultimum remedium, une divulgation publique). Conformément à la directive (et au

⁴ Voir le considérant 32 de la Directive.

projet), l'auteur de signalement pourra – à sa seule discrétion – " choisir le canal de signalement le plus approprié en fonction des circonstances particulières de l'affaire" ⁵.

17. Sans se prononcer sur la question de savoir si le critère précité est souhaitable, l'Autorité déplore ce (potentiel) décalage entre le droit de l'Union européenne d'une part et la jurisprudence de la CEDH d'autre part. Étant donné qu'il n'existait aucune possibilité pour le législateur belge de définir un autre régime à cet égard, l'Autorité en prend acte."⁶

11. Les paragraphes 2 et 3 de cet article transposent l'article 6, alinéas 2 et 3 de la Directive et sont libellés comme suit :

"§ 2. Les canaux de signalement interne et le Comité acceptent les signalements anonymes des atteintes à l'intégrité et en assurent le suivi, à condition qu'ils contiennent suffisamment d'informations pour permettre l'ouverture d'une enquête.

§ 3. Les personnes qui ont signalé ou divulgué publiquement des informations sur des atteintes à l'intégrité de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient de la protection prévue par la présente loi pour autant qu'elles répondent aux conditions prévues au paragraphe 1^{er}."

12. Par cette disposition, le demandeur impose en fait l'obligation de traiter les signalements anonymes, si ceux-ci contiennent suffisamment d'informations pour ouvrir une enquête.⁷ En l'espèce, un signalement anonyme ou une divulgation publique au sens de l'article 6, 7^o du Projet, est "le signalement ou la divulgation publique dont personne, pas même le destinataire, ne connaît l'identité de son auteur."
13. À cet égard, l'Autorité constate que la Directive laisse aux États membres le choix de prévoir ou non la possibilité de signalements anonymes. Bien que l'Exposé des motifs ne permette pas de déduire avec certitude pourquoi le demandeur a choisi d'autoriser les signalements anonymes, l'Autorité suppose que le signalement anonyme sert de mesure de protection contre les représailles et vise à abaisser le seuil pour cerner et mettre au jour les violations de l'intégrité. Néanmoins, compte tenu des risques potentiels qui y sont liés, comme expliqué aux points 14 et 15, il semble souhaitable que le législateur le précise explicitement.
14. Si l'anonymat sert de "mesure de protection", l'Autorité se demande comment concilier cela avec le fait que l'anonymat total ne peut être garanti à l'auteur de signalement. Il est ainsi possible que, même si toutes les mesures ont été correctement prises, par exemple si tous les canaux sont techniquement anonymes, la personne concernée par le signalement puisse encore déduire qui est potentiellement l'auteur de signalement sur la base des informations que seul un nombre limité de personnes connaissent. De plus, il est tout à fait possible que les informations fournies dans le signalement

⁵ Voir le considérant 33 de la Directive.

⁶ Avis 142/2022, points 16/17.

⁷ Exposé des motifs, p. 18.

contiennent des indices sur l'identité de l'auteur du signalement, comme par exemple la localisation, des indications temporelles, des relations, et même l'orthographe ou l'utilisation de certaines structures de phrases ou de certains termes, qui permettent d'identifier une personne parmi tout un groupe. Cela présente également des risques en matière de violation du principe de minimisation des données, car il est possible que des données qui sont traitées (et également conservées) ne soient pas nécessairement indispensables, mais plutôt jugées utiles ou susceptibles de s'avérer utiles à l'avenir. À la lumière de ce qui précède, le demandeur est invité à sensibiliser les auteurs de signalements qui souhaitent effectuer un signalement anonyme.

15. En outre, et conformément aux remarques formulées aux points 19-20 de l'avis n° 142/2022, il est souligné que les signalements anonymes doivent rester l'exception, car cette méthode complique la communication entre le auteur de signalement et le destinataire du signalement (qui est nécessaire pour un suivi approprié). De plus, cela peut donner lieu à des abus de la part des auteurs de signalements et à des traitements illicites de données à caractère personnel qui en découlent. À la lumière du principe de proportionnalité, il semble recommandé, sans préjudice des obligations existantes de prévoir un signalement anonyme sur la base du droit de l'Union, de limiter le droit de faire un signalement anonyme aux cas dans lesquels les risques pour l'auteur de signalement l'emportent clairement sur les conséquences potentiellement négatives pour les personnes visées par le signalement.
16. Par ailleurs, la question se pose de savoir ce qu'il convient d'entendre par les termes "*contiennent suffisamment d'informations pour permettre l'ouverture d'une enquête.*" Bien que l'Exposé des motifs ne réponde pas à cette question, il fournit toutefois des précisions sur la raison d'être de cette condition, à savoir le nombre important de plaintes anonymes concernant des atteintes à l'intégrité et la protection du bon fonctionnement de la justice. On peut en déduire que le demandeur a connaissance du grand nombre de plaintes anonymes qui affluent. Cela confirme la remarque précédente selon laquelle les signalements anonymes sont assortis d'un seuil très bas, seuil que la condition envisagée relève en quelque sorte.
17. En outre, l'Autorité ne sait pas clairement comment cette condition de contenir "*suffisamment d'informations pour permettre l'ouverture d'une enquête*" se distingue des articles 15, § 2, deuxième alinéa et 16 du Projet, qui supposent eux aussi véritablement une telle analyse des informations. Le demandeur est prié d'une part de préciser ce que l'on entend par "*contiennent suffisamment d'informations pour permettre l'ouverture d'une enquête*" et d'autre part de spécifier s'il s'agit d'une appréciation différente de l'enquête visée aux articles 15, § 2, deuxième alinéa et 16 du Projet.

18. Les auteurs de signalements anonymes auraient également droit à une protection en vertu du troisième paragraphe s'ils remplissent les conditions de protection des auteurs de signalements conformément à l'article 7, § 1^{er}, premier alinéa.⁸
19. Ensuite, conformément à l'article 8 du Projet, des mesures de protection sont également prévues pour les facilitateurs et les tiers en lien avec les auteurs de signalements s'ils ont des motifs raisonnables de croire que l'auteur de signalement relève du champ d'application du Projet.
20. Enfin, en vertu du quatrième paragraphe, les mêmes conditions s'appliquent pour bénéficier des mesures de protection aux lanceurs d'alerte qui s'adressent directement aux institutions de l'UE.⁹

ARTICLES 9- 12

21. Les dispositions précitées relèvent du chapitre consacré au signalement interne et au suivi, qui régit le traitement des informations sur des atteintes à l'intégrité signalées par le biais des canaux de signalement interne et les procédures.
22. En l'espèce, l'article 10 dispose ce qui suit :

"La Cour de cassation, le Collège des cours et tribunaux, le Collège du ministère public, l'Institut de formation judiciaire et le Conseil consultatif de la magistrature établissent leur propre canal de signalement interne pour leur Cour ou leur institution."
23. Il ressort de l'Exposé des motifs qu'après concertation avec les institutions concernées et bien qu'un canal de signalement interne doive en principe être le plus proche possible de l'auteur de signalement, il n'a pas été jugé opportun de donner la possibilité à chaque tribunal, chaque ministère public et chaque cour de mettre en place un propre canal de signalement interne, compte tenu de la cohérence du système de signalement et des coûts que la création de ces nombreux canaux de signalement internes entraînerait. Il a dès lors été décidé de "*centraliser le canal de signalement interne dans chaque pilier, à savoir auprès de l'entité Cassation, du Collège des cours et tribunaux et du Collège du ministère public. Vu que l'Institut de formation judiciaire et le Conseil consultatif de la magistrature ne relèvent pas de l'un de ces piliers, ils créeront un canal de signalement interne propre à leur organisation.*"
24. Outre le fait que les procédures de signalement interne et de suivi prévues à l'article 12 du Projet doivent être respectées, le Projet ne précise pas comment ce canal de signalement interne doit se présenter en pratique au sein des entités susmentionnées. Selon l'Exposé des motifs, la gestion du canal de signalement interne peut être confiée à un service existant, par exemple un service d'appui, ou à une personne bien déterminée, spécialement désignée à cet effet.

⁸ Exposé des motifs, p. 18.

⁹ Article 7, § 4 du Projet.

25. En ce qui concerne le lien avec la consultation des partenaires sociaux, l'article 8 de la Directive dispose que, si le droit national le prévoit, les canaux et procédures de signalement interne et de suivi sont mis en place après consultation et en accord avec les partenaires sociaux. À cet égard, l'Exposé des motifs dispose ce qui suit :

"L'explication concernant la proposition de directive recommande d'au moins consulter préalablement les personnes concernées et leur syndicat concernant les procédures internes envisagées afin de faciliter le lancement d'alertes. La consultation des partenaires sociaux découle des bonnes pratiques en la matière, même si le droit national ne le prévoit pas expressément."

26. Bien que l'on souligne que la consultation des partenaires sociaux constitue une bonne pratique, même lorsque le droit national ne le prévoit pas expressément, il convient de préciser qui est visé par cette formulation. En l'espèce, il semble pertinent de renvoyer le demandeur aux avis rendus précédemment, dans lesquels il était souligné que *"toute consultation éventuelle avec les organisations syndicales ou les partenaires sociaux doit avoir lieu dans le respect de la législation relative au droit collectif du travail."*¹⁰ Dans la mesure où le Projet concerne des catégories de personnel pour lesquelles la concertation sociale est légalement requise, il est recommandé de l'indiquer tel quel dans le Projet lui-même. À défaut, on pourrait à tort créer l'impression qu'il s'agit d'un choix volontaire découlant de bonnes pratiques.
27. L'article 11 dispose que le canal de signalement interne est géré en interne par une personne ou un service désigné à cet effet, ou fourni en externe par des tiers. Les mesures de sauvegarde et les exigences visées à l'article 12 s'appliquent également aux tiers mandatés aux fins de gérer le canal de signalement interne pour le compte de l'une des institutions visées à l'article 10.
28. Enfin, l'article 12 du Projet transpose de manière quasi littérale les modalités des procédures de signalement interne et de suivi, telles que prévues à l'article 9 de la Directive. La seule remarque à cet égard concerne la mention selon laquelle *"Le Roi peut préciser les éléments visés à l'alinéa 1^{er}."* L'Autorité souligne que la délégation au Roi est limitée à la précision des éléments énumérés à l'article 12 du Projet.

ARTICLES 13- 23

29. Ces dispositions définissent les modalités des canaux de signalement externe ainsi que les procédures y afférentes et leur suivi.

¹⁰ Voir l'avis n° 142/2022 et l'avis n° 01/2006.

30. Conformément à l'article 13 du Projet, il n'y aurait pas de procédure par étapes et les auteurs de signalements pourraient soit s'adresser aux canaux de signalement internes, soit s'adresser directement au Comité.¹¹
31. L'article 14, § 1^{er} du Projet traite de la composition du canal de signalement externe à créer, qui est un organe indépendant dénommé "le Comité". Ce Comité est composé d'un magistrat de la Cour constitutionnelle, d'un magistrat de la Cour de cassation et d'un magistrat du Conseil d'État, chacun ayant un suppléant désigné.¹² À cet égard, l'Autorité fait remarquer que la désignation des membres et des suppléants diffère entre, d'une part, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État et, d'autre part, la Cour de cassation.
32. Le Projet prévoit expressément, pour la Cour de cassation, que la désignation est effectuée par l'assemblée générale de la Cour et par l'assemblée du corps du parquet, tandis que la désignation des membres du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle ainsi que de leurs suppléants découle uniquement de l'Exposé des motifs, où il est indiqué que cela est réglé par leurs lois de transposition spécifiques.
33. S'il existe une raison particulière expliquant cette distinction – à savoir pourquoi l'une figure dans le Projet et l'autre uniquement dans l'Exposé des motifs –, le demandeur est invité à la mentionner également dans l'Exposé des motifs. S'il n'y a pas de raison particulière, le demandeur est invité à mentionner dans le Projet lui-même que la désignation des membres et de leurs suppléants du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle est régie par des lois de transposition spécifiques.
34. D'autres aspects sont également définis, tels que la durée de la présidence et son alternance, les décisions prises par consensus, l'indépendance dans l'exercice des missions, le régime applicable aux signalements concernant l'une des cours dont les membres font eux-mêmes partie, et les règles relatives au rôle linguistique des membres.
35. En outre, il est prévu une délégation, d'une part au Comité pour l'établissement des modalités relatives au fonctionnement du Comité dans un règlement d'ordre intérieur, qui doit ensuite être approuvé par le Roi, et d'autre part au Roi pour :
- a) déterminer la composition du secrétariat placé sous l'autorité du Comité, le statut de ses membres, ainsi que les moyens de fonctionnement pour sa gestion générale et pour la création et la sécurisation de son site Internet ;
 - b) déterminer les moyens financiers mis à la disposition du Comité.

¹¹ Article 13 ; Exposé des motifs, p. 25.

¹² Exposé des motifs, p. 26.

36. Les deuxième et troisième paragraphes exposent les missions et les compétences du Comité. Ainsi, le Comité est chargé de procéder à toutes les investigations utiles, telles que la demande de renseignements ou la réclamation d'informations importantes, ou encore la réception et le suivi des signalements.
37. À cet égard, l'Autorité se prononce favorablement sur l'introduction de la mention du secret professionnel à l'article 14, § 3, quatrième alinéa du Projet, comme recommandé au point 33 de l'avis n° 142/2022 pour une matière similaire.
38. Les quatrième et cinquième paragraphes concernent respectivement la transmission d'un signalement au Comité, ce qui constitue la transposition de l'article 11, paragraphe 6 de la Directive, et la publication sur un site Internet d'informations relatives à la réception et au suivi des signalements, ce qui constitue la transposition de l'article 13 de la Directive.
39. L'article 15 décrit les exigences auxquelles un signalement doit satisfaire. Ainsi, le premier paragraphe dispose que le signalement doit être fondé sur une présomption raisonnable et qu'il peut être effectué par écrit, oralement ou par le biais d'une rencontre en personne. Le deuxième paragraphe énumère les catégories de données qui doivent au moins être mentionnées dans le signalement. Étant donné qu'elles correspondent aux recommandations¹³ formulées précédemment, elles ne donnent pas lieu à des remarques particulières. Il convient néanmoins de rappeler qu'en ce qui concerne les données des personnes visées par le signalement, le traitement doit se limiter aux données pertinentes dans le cadre de l'infraction présumée. Cela ne porte bien entendu pas préjudice à l'obligation dans le chef des responsables du traitement de veiller au cas par cas au respect du principe de proportionnalité et du principe de minimisation des données conformément à l'article 5.1.c) du RGPD.
40. L'article 16 transpose différents éléments de l'article 11 de la Directive et régit la réception du signalement, sa recevabilité, ainsi que la motivation de la décision de donner suite à l'enquête sur le signalement ou de la clore et l'obligation de motivation qui en découle. Cette disposition n'appelle pas d'autre remarque.
41. L'enquête par le Comité sur les atteintes à l'intégrité signalées via un signalement externe est régie par les articles 17 à 22 du Projet. Ces articles ne donnent lieu à aucune remarque particulière.
42. Enfin, l'article 23 concerne le réexamen des procédures par le Comité et l'obligation de rapportage.
43. Dans la mesure où l'on mentionne un rapport de synthèse anonymisé qui est transmis à la Chambre des représentants, il est rappelé que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence. À cet égard, il convient de souligner qu'il y

¹³ Voir à cet égard l'avis n° 69/2022, point 47 et l'avis n° 142/2022, point 36.

a une distinction entre les données pseudonymisées qui, en vertu de l'article 4.5 du RGPD, correspondent à des données qui ne peuvent "*plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires*" et les données anonymisées, qui ne peuvent raisonnablement plus être attribuées à une personne déterminée. Alors que les premières sont encore considérées comme des données à caractère personnel, les données anonymes ne constituent plus des données à caractère personnel. Par conséquent, tant que les données ne sont pas anonymes, le RGPD reste applicable. Dans ce contexte, il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. Le traitement de telles données, même pseudonymisées, doit effectivement être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD. Il résulte de ce qui précède que lorsqu'il sera question de pseudonymisation (et non d'anonymisation) :

- il conviendra de se référer aux rapports de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatifs aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation¹⁴ ;
- ce traitement doit être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière¹⁵.

ARTICLE 24

44. L'article 24 du Projet transpose l'article 15 de la Directive et concerne les conditions de protection des divulgations publiques. Le premier paragraphe, qui distingue les deux cas, à savoir la divulgation directe et la divulgation indirecte, ne donne lieu à aucune remarque particulière. Le deuxième paragraphe prévoit ce qui suit : "*§ 2. Le présent article ne s'applique pas aux cas dans lesquels une personne révèle directement des informations à la presse en vertu de dispositions spécifiques établissant un système de protection relatif à la liberté d'expression et d'information.*"

45. À cet égard, l'Exposé des motifs explique ceci :

"Il en résulte qu'il convient de distinguer le régime de protection des sources journalistiques de celui des lanceurs d'alerte. L'article 24, § 1^{er}, du projet de loi n'impose donc pas de conditions supplémentaires à la protection des sources journalistiques et ne constitue pas, en tout état de cause, une entrave au droit de communiquer des informations sur un sujet d'intérêt général à un 'journaliste'".

De même que pour un signalement externe, la divulgation ne peut porter atteinte à une obligation légale de secret ou à des règles particulières concernant la publication des décisions."

¹⁴ ENISA: <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>.

¹⁵ Il en va de même pour le principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de "minimisation des données" impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5, § 1, c) du RGPD.

46. Compte tenu des explications complémentaires précitées, notamment en ce qui concerne l'interdiction de porter atteinte à l'obligation de confidentialité ou aux règles particulières relatives à la publication des décisions, l'Autorité estime que cette exception est appropriée et qu'elle ne porte pas atteinte à la réglementation relative au traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques, conformément aux articles 85 du RGPD et 24 de la LTD, notamment lorsqu'une personne fournit directement des informations à la presse en vertu des dispositions susmentionnées.¹⁶
47. Enfin, et comme indiqué au point 43 de l'avis n° 142/2022, il convient d'attirer l'attention dans ce cadre sur l'article 41, § 2, premier alinéa du projet qui dispose ce qui suit : *"Sans préjudice d'autres mesures prévues par la présente loi ou par d'autres dispositions légales ou réglementaires, sont punis conformément aux articles 240 à 244 du Code pénal les auteurs de signalements lorsqu'il est établi qu'ils ont délibérément signalé **ou divulgué publiquement** de fausses informations."* De telles personnes s'exposent dès lors aux sanctions prévues dans le RGPD. Dans ce cas, il est en effet question d'un traitement illicite de données à caractère personnel des personnes visées par la divulgation publique dans le chef de l'auteur de signalement (pour autant que la divulgation publique contienne de telles données). Bien entendu, cela n'empêche pas que si les autorités compétentes décident, suite à une divulgation publique, de lancer une enquête sur la ou les violations présumées, elles sont responsables des éventuels traitements de données à caractère personnel dans ce cadre.

ARTICLE 25

48. L'article 25 concerne le devoir de confidentialité tel qu'exposé à l'article 16 de la Directive et fait du devoir de confidentialité une mesure *ex ante* essentielle pour prévenir les représailles. Une telle mesure est également justifiée au regard du droit au respect à la vie privée et à la protection des données. La confidentialité de l'identité ne concerne pas seulement celle de l'auteur de signalement, mais aussi celle des tiers pouvant être associés à celui-ci, du facilitateur et des personnes ayant coopéré à l'enquête.¹⁷
49. L'identité de l'auteur de signalement et celle des autres personnes concernées ne peuvent en aucun cas être divulguées sans leur consentement exprès et libre¹⁸ à d'autres personnes que les membres du personnel habilités pour la réception ou le suivi de signalements. Cela s'applique également pour toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur de signalement ou des autres personnes concernées peut être directement ou indirectement déduite. L'Exposé des motifs ajoute qu'en leur qualité de responsables du traitement, les canaux de signalement interne et externe sont tenus de prendre des mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir une protection adéquate des données à caractère personnel ; il est notamment fait référence à une

¹⁶ Voir l'avis n° 142/2022, point 42.

¹⁷ Article 25, § 5 du Projet.

¹⁸ Article 4(11) du RGPD.

politique stricte de contrôle des accès avec une limitation des personnes pouvant accéder aux données, une utilisation d'une authentification fiable et une journalisation des accès.

50. En ce qui concerne l'utilisation d'une authentification fiable, il est recommandé d'opter pour une connexion basée sur l'eIDAS, au minimum de niveau "substantiel" et de préférence de niveau "élevé". Dans la pratique, cela revient à utiliser le CSAM/FAS du BOSA pour la connexion (avec eID, l'application MyGov.be ou Itsme). En outre, d'autres mesures techniques et organisationnelles doivent être envisagées, telles que la pseudonymisation ou l'anonymisation des signalements lorsque cela est possible, le chiffrement des données, tant lors du stockage que lors de la transmission, le stockage séparé des données d'identité et du contenu des signalements, des délais de conservation clairs et une suppression automatique des données, des audits de sécurité réguliers et des tests des systèmes de signalement, une formation et des obligations de confidentialité pour les membres du personnel chargés du traitement des signalements, ainsi que des procédures de réponse aux incidents en cas de fuites de données. Enfin, en ce qui concerne le suivi de la sécurité, il convient de veiller en temps utile à la résolution des problèmes de sécurité logicielle, en accordant une attention particulière aux éventuels problèmes de sécurité connus signalés par les fabricants/développeurs et le Centre pour la cybersécurité Belgique (CCB)¹⁹.
51. À cet égard, l'Autorité demande de spécifier expressément dans le projet quels actes constituent un "consentement exprès et libre". Dans ce cadre, on peut se référer aux conditions d'un consentement valable au sens du RGPD.²⁰
52. Le Projet prévoit toutefois que, dans la mesure du possible, une version anonymisée du document administratif puisse être fournie, et ce uniquement lorsque le contexte ne permet en aucun cas de déduire des données à caractère personnel ou des données relatives à l'identité. **Le demandeur est prié de fournir des précisions supplémentaires sur la raison de l'introduction de cette possibilité. Il convient en particulier de préciser s'il s'agit de protéger les droits de la défense, qui sont déjà garantis par l'article 25, § 2, ou s'il s'agit de transparence dans le cadre de la publicité de l'administration.** Bien que l'introduction d'une telle mesure contribue à un degré plus élevé de transparence, le demandeur doit tenir compte du risque de réidentification. Comme exposé plus haut, il est en effet possible que le simple exposé du contexte ou des faits d'atteinte à l'intégrité permette déjà de déduire l'identité de l'auteur de signalement, par exemple sur la base d'éléments tels que la relation hiérarchique, le lieu, etc.

¹⁹ Voir à cet égard : CCB, *Cyber Threat Research & Intelligence Sharing*, consulté la dernière fois le 26 mars 2026, à l'adresse <<https://ccb.belgium.be/fr/cytris>> ; CCB, *Administration*, consulté la dernière fois le 26 mars 2026, à l'adresse <<https://ccb.belgium.be/fr/administration>>.

²⁰ Voir à cet égard les Lignes directrices 05/2020 de l'EDPB *sur le consentement au sens du Règlement (UE) 2016/679*. Consultables via le lien suivant :

https://edpb.europa.eu/system/files/1-1/eppb_guidelines_202005_controllerprocessor_final_fr.pdf.

53. Par dérogation toutefois à ce qui précède, l'identité de l'auteur de signalement (et des tiers) ainsi que toute autre information permettant de déduire l'identité de ces personnes "*peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par une législation spéciale dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée.*" Dans ce cas, les personnes concernées en sont informées, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. L'Autorité estime que l'exigence de disposer d'une obligation **explicite, nécessaire et proportionnée** en vertu du droit de l'Union ou du droit national offre suffisamment de garanties en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel. Une telle norme implique en effet *de facto* la présence d'une finalité légitime pour la divulgation de l'identité de l'auteur de signalement ou des personnes concernées. Il n'empêche bien entendu que toute norme qui crée un motif d'exception (et engendre ainsi une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées), conformément à l'article 36, paragraphe 4 du RGPD, lu conjointement avec l'article 57, paragraphe 1, c) et le considérant 96 de ce même règlement, doit avant tout être soumise à l'avis de l'Autorité.
54. L'Autorité constate par ailleurs que le Projet indique que "*En particulier, le traitement ultérieur des données doit être conforme à l'article 6.1, c) et e), du règlement (UE) 2016/679.*" Il va de soi que les données doivent être traitées lorsqu'il est nécessaire de respecter une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ou lorsque le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. On ne sait toutefois pas clairement ce que l'on vise exactement dans ce contexte en prévoyant cette précision expresse.

ARTICLE 26

55. L'article 26, premier alinéa mentionne les finalités concrètes et précises du traitement des données à caractère personnel dans le cadre des signalements internes et externes et des divulgations, à savoir vérifier l'exactitude des allégations contenues dans le signalement ou la divulgation et, si nécessaire, traiter l'atteinte à l'intégrité signalée.
56. En outre, les responsables du traitement sont également désignés. Ainsi, pour les signalements internes, les entités responsables sont la Cour de cassation, le Collège des cours et tribunaux, le Collège du ministère public, l'Institut de formation judiciaire et le Conseil consultatif de la magistrature. En ce qui concerne les signalements externes, le secrétariat et les membres du Comité agissent en tant que responsables du traitement. À cet égard, il est signalé au demandeur que la désignation des membres

du Comité doit être adaptée. En effet, la préférence doit être donnée à l'entité elle-même lors de la désignation du responsable du traitement.²¹

57. En outre, il est demandé d'indiquer dans le Projet les cas de responsabilité conjointe du traitement.

ARTICLE 27

58. L'article 27 est une transposition de l'article 18 de la Directive et concerne l'enregistrement des signalements. Il prévoit que les entités juridiques des secteurs privé et public ainsi que les autorités compétentes doivent tenir un registre de chaque signalement reçu.

59. La disposition énonce trois hypothèses spécifiques en fonction de la forme du signalement, à savoir un signalement oral avec enregistrement de la conversation, un signalement oral sans enregistrement de la conversation ou un compte rendu précis de la conversation.

60. Le demandeur doit s'assurer qu'il est également clair pour l'auteur de signalement que le fait d'effectuer le signalement équivaut à donner son consentement au traitement de toutes les données qu'il fournit. À cet égard, il est rappelé au demandeur qu'il appartient au responsable du traitement, compte tenu de sa responsabilité, de démontrer qu'aucune donnée n'a été traitée au-delà de ce qui est nécessaire.

61. À cet égard, l'Autorité constate que la disposition en question fait mention d'enregistrement et d'archive. Il est rappelé au demandeur que l'enregistrement des signalements (ce qui constitue un traitement) n'est licite qu'au regard des finalités prévues (voir point 55). Ceci est étayé dans le commentaire des articles par l'argument selon lequel "*L'implémentation d'un mécanisme de signalement implique un exercice d'équilibre pour tenir compte des intérêts de tous les protagonistes (l'organisation, l'auteur de signalement et la personne concernée). L'intérêt de l'organisation se reflète dans des règles d'archivage internes portant la préservation et la conservation des documents administratifs.*"

62. Toutefois, l'on ne sait toujours pas clairement quel est le but de l'archivage et quelles données seront conservées : enregistre-t-on uniquement le signalement initial, ou également le déroulement entier du suivi ; l'archivage sert-il uniquement de 'lieu de stockage' pour les signalements ou s'agit-il pour ainsi dire de la plateforme centrale au sein des canaux de signalement interne et externe pour le traitement des signalements ; quelles personnes ont accès au contenu de l'archivage ; sous quelles conditions peut-il y avoir un transfert de données entre les archivages des autorités compétentes ? ...

²¹ APD, La pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis, Secteur public et obligations légales, consulté pour la dernière fois le 27 mars 2026, à l'adresse

<<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/brochure-informative-le-secteur-public-et-obligations-legales.pdf>>, p. 39.

Ces éléments doivent être précisés dans le Projet. Sur cette base, on pourra définir par la suite des directives ou modalités de fonctionnement supplémentaires.

63. Enfin, le 5^e paragraphe dispose que "*Tous les documents pertinents relatifs à une enquête dans le cadre d'un signalement via un canal de signalement interne ou le secrétariat et les membres du Comité, et notamment les signalements, les transcriptions et les procès-verbaux des déclarations individuelles destinées aux enquêteurs et les rapports d'enquête sont conservés pendant dix ans.*"
64. L'attention du demandeur est attirée à cet égard sur le fait qu'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. Cela signifie que, si la finalité est atteinte avant l'expiration du délai de conservation prévu de 10 ans, ces données doivent être supprimées. Toutefois, pour pouvoir déterminer à quel moment ce délai de conservation prend effet, il convient de prévoir une date de début. Ainsi, le délai de conservation peut prendre effet au moment de la réception du signalement, mais il peut également recommencer à courir à chaque nouvelle étape de la procédure, telle que la rédaction de rapports écrits ou la clôture du rapport d'enquête.
65. En outre, il est essentiel de renvoyer le demandeur à la jurisprudence du Conseil d'État, qui fait référence à un délai de conservation maximal et non à un délai de conservation général fixe.²² Ainsi, un même délai de conservation ne peut en aucun cas s'appliquer aux signalements ayant donné lieu à une enquête et à ceux qui sont restés sans suite. Il est donc demandé de modifier le Projet en supprimant le terme "pendant" et en le remplaçant par la notion de "au maximum", tout en tenant compte des différents scénarios qui **nécessitent des délais de conservation** différents.
66. Enfin, l'Autorité fait remarquer qu'aucune mention n'est faite du délai de conservation maximal pour les signalements n'ayant pas donné lieu à une enquête.

CHAPITRE 7 (ARTICLES 28-42)

67. Le chapitre 7 du Projet porte sur les mesures de protection et est subdivisé en différentes sections : interdiction de représailles, mesures de soutien, protection contre des représailles, mesures de protection de la personne concernée et sanctions.
68. Conformément à l'article 30 du projet, l'Institut fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains (IFDH) est chargé, entre autres, des missions suivantes : appliquer ou veiller à l'application des mesures de soutien visées à l'article 29, § 1^{er}, 1^o, et 3^o à 5^o du projet, et à l'article 29, § 1^{er}, 2^o du projet en l'absence d'autorité compétente ou si l'autorité compétente n'est pas en mesure

²² Av. CDE 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi ayant donné lieu à la loi du 14 août 2021 *relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique*, Doc. Parl. Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, 119.

d'appliquer ou de veiller à appliquer cette mesure. Comme déjà abordé au point 60 de l'avis n° 142/2022, on souligne que si l'exécution de ces missions donne lieu à un traitement de données à caractère personnel, l'IFDH doit être qualifié de responsable (conjoint) du traitement. Il est recommandé de reprendre cet élément explicitement dans le Projet, et ce dans un souci de transparence et afin de faciliter l'exercice des droits des personnes concernées (dont l'auteur de signalement, mais aussi les personnes qui ont exercé des représailles (ou qui en sont soupçonnées)), tels qu'inscrits aux articles 12 – 22 du RGPD.

69. Pour le reste, les mesures de protection ne donnent lieu en soi à aucune remarque particulière relative au traitement de données à caractère personnel.

CHAPITRE 8 (ARTICLES 43-45) et CHAPITRE 9 (ARTICLES 45-47)

70. Les chapitres 8 et 9 concernent respectivement les dispositions modificatives et les dispositions finales, qui ne donnent lieu à aucune remarque particulière.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité estime que :

1. Il est conseillé de clarifier le choix des signalements anonymes, compte tenu des risques que cela comporte, et de prévoir une sensibilisation des auteurs de signalements qui souhaitent effectuer un signalement anonyme (**points 13-15**) ;
2. Le demandeur doit préciser (de préférence dans le Projet et au moins dans l'Exposé des motifs) d'une part, ce qu'il convient d'entendre par "*contiennent suffisamment d'informations pour permettre l'ouverture d'une enquête*" et d'autre part, s'il s'agit d'une appréciation différente de l'enquête dont il est question aux articles 15, § 2, deuxième alinéa et 16 du Projet (**point 17**) ;
3. S'il n'existe aucune raison particulière justifiant l'ancrage du régime de désignation des membres et de leurs suppléants dans les différentes institutions dans des textes de force juridique distincte, il est demandé d'inclure la référence aux lois de transposition spécifiques dans le Projet lui-même (**point 31**) ;
4. Des précisions supplémentaires doivent être fournies quant à la raison d'être de l'introduction de la délivrance de documents administratifs anonymes (**point 52**) ;
5. La désignation du responsable du traitement doit être corrigée de manière à faire référence au Comité et non aux membres du Comité, et à mentionner les cas de responsabilité conjointe du traitement (**points 56-57, 68**) ;
6. Il convient d'apporter des précisions concernant l'archive et l'enregistrement (**points 61-62**) ;
7. Il convient de prévoir un délai de conservation maximal dans le Projet (**point 64**).

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