Cour constitutionnelle

Arrêt n° 161/2025
du 4 décembre 2025
Numéro du rôle : 8333

En cause : le recours en annulation de l'article 18 de la loi du 28 mars 2024 « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses I*bis* » (article 569 du Code d'instruction criminelle), introduit par l'« Orde van Vlaamse balies ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache et Danny Pieters, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 septembre 2024 et parvenue au greffe le 1er octobre 2024, l'« Orde van Vlaamse balies », assisté et représenté par Me Frank Judo, Me Cedric Jenart et Me Louise Janssens, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 18 de la loi du 28 mars 2024 « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses I*bis* » (article 569 du Code d'instruction criminelle), publiée au *Moniteur belge* du 29 mars 2024, *erratum* au *Moniteur belge* du 4 avril 2024.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Jürgen Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 16 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la

réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

À la suite de la demande de la partie requérante à être entendue, la Cour, par ordonnance du 24 septembre 2025, a fixé l'audience au 22 octobre 2025.

À l'audience publique du 22 octobre 2025 :

- ont comparu :

. Me Louise Janssens, également *loco* Me Frank Judo et Me Cedric Jenart, pour la partie requérante;

. Me Jürgen Vanpraet, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

En ce qui concerne le premier moyen

A.1.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 569 du Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été rétabli par l'article 18 de la loi du 28 mars 2024 « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses I*bis* » (ci-après : la loi du 28 mars 2024), des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.2. La partie requérante critique la distinction qu'instaure le nouvel article 569, § 5, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle entre, d'une part, le ministère public (5°) et, d'autre part, les parties au dossier pénal, et le cas échéant leur avocat (9°), en ce qui concerne la possibilité de consulter les données dans le Registre central des dossiers pénaux. Alors que la première catégorie a accès à toutes les données qui y sont enregistrées, l'accès des justiciables relevant de la seconde catégorie se limite aux dossiers pénaux de ce Registre dans lesquels ces justiciables sont parties. En ce que l'article 569, § 5, alinéa 1er, 9°, du Code d'instruction criminelle implique que les parties ou leur avocat n'ont pas accès à toutes les données qui sont énumérées à l'article 569, § 2, du même Code, notamment aux métadonnées du dossier pénal, ceux-ci sont discriminés.

Pourtant, les avocats qui, à des fins de prestations juridiques, souhaitent avoir accès à des jugements et arrêts authentiques en vue de préparer la défense de leurs clients ne diffèrent pas fondamentalement des personnes qui souhaitent obtenir cet accès pour soutenir l'ordre judiciaire, notamment les magistrats du parquet. C'est

particulièrement vrai dans les litiges pénaux, où le magistrat du parquet et l'avocat jouent des rôles comparables en tant que représentant d'une partie au procès.

Ni le libellé de la disposition attaquée ni l'exposé des motifs ne permettent d'identifier un objectif légitime susceptible de justifier la distinction opérée. La partie requérante relève que la disposition attaquée porte sur les droits d'accès aux données du Registre central des dossiers pénaux, qui, pour des raisons tenant au respect de la vie privée, sont consultables de manière limitée pour un groupe d'utilisateurs. Étant donné que les avocats jouent eux aussi un rôle important dans la bonne administration de la justice et qu'ils exercent leur profession dans l'intérêt général, tout en étant des piliers de l'État de droit démocratique, la distinction qui est opérée avec les magistrats du parquet ne repose pas sur un critère de distinction pertinent. De plus, l'on n'aperçoit pas pourquoi les avocats, par comparaison avec le ministère public, ne sont pas présumés agir loyalement, dès lors que, dans l'exercice de leurs activités professionnelles, ils sont tenus « à la dignité, à la probité et à la délicatesse ». En outre, le droit à un procès équitable s'applique également aux justiciables qui défendent un intérêt personnel. De même, le droit à la protection de la vie privée s'applique de manière égale pour chaque personne, de sorte que la distinction entre les fonctionnaires judiciaires et les avocats ne constitue pas un critère pertinent justifiant que le droit au respect de la vie privée des personnes concernées soit garanti à l'égard des premiers mais pas des seconds.

Enfin, la différence de traitement porte une atteinte disproportionnée à l'égalité des armes, en ce que les avocats n'ont pas accès aux métadonnées qui incluent une description des faits dans l'espace et dans le temps.

A.1.3. Du reste, la partie requérante critique la distinction qu'instaure le nouvel article 569, § 5, alinéa 1er, 7°, du Code d'instruction criminelle entre des catégories de personnes disposant d'un droit conditionnel de traitement des données du Registre central des dossiers pénaux en vue du développement de systèmes informatiques.

A.1.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante ajoute que les magistrats, y compris ceux du ministère public, peuvent désormais, grâce à la création du Registre central des dossiers pénaux, faire usage de systèmes informatiques pour effectuer des recherches rapides, efficaces et simples dans l'ensemble des dossiers pénaux en Belgique, ce qui leur confère un avantage considérable par rapport aux autres parties à un procès pénal. Dans la mesure où l'accès des avocats se cantonne à ce qui est possible dans un système papier, sans aucune possibilité de savoir quelles données sont consultées par les magistrats du ministère public, il en résulte un déséquilibre manifeste dans le procès, précisément parce que les parties et leurs avocats n'ont pas une vue d'ensemble des données qui sont inscrites dans le Registre central des dossiers pénaux. Ce déséquilibre est aggravé par l'interdiction stricte pour les parties à une procédure pénale et pour leurs avocats d'utiliser ultérieurement les données du Registre central des dossiers pénaux. Or, le droit à un procès équitable et les droits de la défense exigent que toutes les parties bénéficient des mêmes droits d'accès à ces données numériques et possibilités de traitement de ces dernières. Le législateur ne saurait dès lors permettre que les magistrats du ministère public aient accès à un ensemble de données sans prévoir la moindre forme de contrôle judiciaire, alors que le même accès est rendu impossible pour les avocats.

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, le moyen est irrecevable en ce qu'est alléguée la violation des articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, puisque la Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard de ces dispositions. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, le moyen est par ailleurs irrecevable à défaut d'exposé.

A.2.2. En outre, le Conseil des ministres estime que le moyen n'est pas fondé.

Le moyen repose en effet sur une lecture erronée de la disposition attaquée, dès lors qu'il est allégué qu'une partie à un dossier pénal, ou son avocat ou représentant, n'aurait pas accès aux métadonnées du dossier pénal visées à l'article 569, § 2, alinéa 1er, 3°, du Code d'instruction criminelle. Ils peuvent bel et bien consulter ces données, mais uniquement dans la mesure où ce droit de consultation s'exerce « dans les limites et conformément aux autres règles du Code judiciaire, au Code d'instruction criminelle, aux lois particulières relatives à la procédure pénale ainsi qu'aux arrêtés d'exécution ».

Le fait de restreindre, pour les parties au dossier pénal et leur avocat ou leur représentant, l'accès au Registre central des dossiers pénaux à un dossier pénal spécifique et aux données qui y sont liées, et de prévoir que le droit de consultation doit par ailleurs être exercé dans les limites précitées, alors que le ministère public a également

accès aux autres dossiers pénaux et aux métadonnées de ceux-ci, sans conditions additionnelles, n'emporte pas une violation des dispositions et des principes invoqués au moyen. Cette différence trouve son origine dans les rôle et mission spécifiques des différents acteurs. Au demeurant, les catégories énumérées à l'article 569, § 5, alinéa 1er, 5°, du Code d'instruction criminelle doivent elles aussi exercer leur droit de consultation dans le cadre de leur mission légale.

L'article 569, § 5, du Code d'instruction criminelle, qui régit les droits d'accès, doit en outre se lire en combinaison avec les objectifs du Registre central des dossiers pénaux qui sont énoncés au paragraphe 2 de cette même disposition. Puisque ces objectifs sont étrangers au rôle des parties dans le dossier pénal, il est logique que les droits d'accès des parties à un dossier pénal soient limités à ce dossier en particulier et aux données s'y rapportant qui figurent dans le Registre central des dossiers pénaux.

La disposition attaquée ne fait du reste nullement obstacle à ce qu'une partie à une affaire pénale défende son point de vue devant le juge pénal. En effet, la loi prévoit, tant pour le ministère public que pour toute autre partie au dossier pénal, la possibilité de consulter par voie électronique le dossier pénal numérique contenu dans le Registre central des dossiers pénaux et elle leur donne accès aux mêmes données du dossier pénal ainsi qu'aux données qui s'y rapportent. Enfin, le seul fait qu'une partie à un dossier pénal n'ait pas accès au Registre central des dossiers pénaux à des fins de traitement des données ne porte pas atteinte à sa capacité de défendre son point de vue dans sa cause devant le juge pénal.

A.2.3. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient que la critique développée dans le mémoire en réponse au sujet de l'égalité des armes n'est pas recevable, dès lors qu'elle n'a pas été développée dans la requête.

En tout état de cause, cette critique n'est pas fondée. Le droit à un procès équitable ne comprend pas le droit, pour la partie poursuivie ou son avocat, d'avoir accès à l'ensemble du Registre central des dossiers pénaux, y compris à tous les dossiers pénaux que ce Registre contient, ni le droit d'examiner par des moyens numériques le contenu complet de ce Registre. Sous l'angle du droit à un procès équitable et de l'égalité des armes, il suffit que la partie poursuivante communique à la défense tous les éléments de preuve (sauf disposition légale contraire), afin que la partie poursuivie puisse se défendre dans sa cause. C'est précisément pour permettre cette défense que l'article 569, § 5, 9°, du Code d'instruction criminelle octroie aux parties et à leur avocat un droit d'accès au dossier pénal dématérialisé. Par ailleurs, des tiers qui ne sont pas parties dans un dossier pénal donné peuvent également accéder au dossier pénal dématérialisé dans le Registre central des dossiers pénaux.

En ce qui concerne le second moyen

A.3. La partie requérante prend un second moyen de la violation, par l'article 569 du Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été rétabli par l'article 18 de la loi du 28 mars 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 33 de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La partie requérante critique le fait que la gestion du Registre central des dossiers pénaux soit confiée au comité de gestion visé à l'article 42, alinéa 1er, de la loi du 18 février 2014 « relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire » (ci-après : la loi du 18 février 2014).

Dans une première branche, la partie requérante soutient qu'il est ainsi porté atteinte à l'interdiction constitutionnelle de délégation contenue dans l'article 33 de la Constitution et au principe de légalité formelle tiré de l'article 22 de la Constitution, en ce que le comité de gestion peut octroyer à des tiers l'accès au Registre central des dossiers pénaux à des fins de consultation et de traitement de données authentiques, et déterminer les conditions pour ce faire.

Dans une seconde branche, la partie requérante critique la non-représentation des avocats au sein du comité de gestion, alors que d'autres acteurs de la justice, notamment le ministère public, y sont représentés. Compte tenu de leur précieuse contribution à la bonne administration de la justice et du rôle essentiel qu'ils jouent dans l'État de droit démocratique, les avocats doivent bénéficier d'une voix à part entière en ce qui concerne la façon dont les données à caractère personnel des avocats et de leurs clients sont traitées dans le Registre central des dossiers pénaux. Partant, la différence de traitement entre les avocats et la magistrature ne repose pas sur un critère de distinction pertinent.

A.4.1. Le Conseil des ministres allègue que le second moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 33 de la Constitution, puisque la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle au regard de cette disposition.

En outre, le second moyen, en sa seconde branche, est irrecevable parce que les griefs qui y sont énoncés ne portent pas sur l'article 18 de la loi du 28 mars 2024, mais bien sur l'article 42, alinéa 1er, de la loi du 18 février 2014, qui régit la composition du comité de gestion.

A.4.2.1. Sur le fond, le Conseil des ministres soutient, en ce qui concerne la première branche du second moyen, que la catégorie des tiers ayant accès aux données enregistrées dans le Registre central des dossiers pénaux en vue du traitement de données visé à l'article 569, § 1er, alinéa 2, 6°, du Code d'instruction criminelle, est bien définie et identifiée de manière suffisamment précise et prévisible par la loi. Il en va de même pour les autres éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel à cet égard.

En vertu de l'article 569, § 1er, alinéa 2, 6°, du Code d'instruction criminelle, le Registre central des dossiers pénaux a notamment pour objectif le traitement des données contenues dans ce Registre central en vue du développement de systèmes informatiques destinés à soutenir les membres de l'ordre judiciaire dans l'exercice de leurs missions légales. Compte tenu de cet objectif, le gestionnaire du Registre central des dossiers pénaux a notamment pour mission d'autoriser les tiers et les autorités publiques, par écrit et sous conditions, à procéder au traitement visé. Les tiers habilités par le gestionnaire ont accès au Registre central des dossiers pénaux à des fins de traitement des données, dans le respect des conditions déterminées par ce gestionnaire. Il en découle que le gestionnaire ne peut accorder un accès qu'aux tiers dont la coopération est nécessaire en vue de procéder au traitement des données visées.

A.4.2.2. En ce qui concerne la seconde branche du second moyen, le Conseil des ministres souligne que le législateur dispose d'une marge d'appréciation étendue pour déterminer la composition du comité de gestion.

D'un point de vue politique, il est logique que, contrairement aux avocats, les magistrats soient représentés au sein du comité de gestion, étant donné que le Registre central des dossiers pénaux contient des dossiers qui émanent des cours et tribunaux ainsi que du ministère public. Les magistrats du siège et ceux du ministère public peuvent enregistrer, compléter, améliorer et consulter des données. Les avocats, par contre, n'accèdent au Registre central des dossiers pénaux que pour consulter par voie électronique un dossier pénal figurant au Registre central. Cet accès limité ne saurait justifier que des avocats soient représentés au sein du comité de gestion du Registre central des dossiers pénaux. Le rôle du ministère public, lequel s'acquitte de ses missions légales d'information et de poursuite de manière indépendante, en toute équité et dans l'intérêt de la collectivité, justifie que celui-ci, contrairement aux avocats, soit représenté au sein du comité de gestion du Registre central des dossiers pénaux. Enfin, le législateur entend garantir une gestion fonctionnelle du Registre central des dossiers pénaux, ce qui pourrait être compromis si le comité de gestion prenait trop d'ampleur.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1. La partie requérante demande l'annulation de l'article 18 de la loi du 28 mars 2024 « portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses I*bis* » (ci-après : la loi du 28 mars 2024), qui rétablit l'article 569 du Code d'instruction criminelle.

B.2.1. La loi du 28 mars 2024 modifie diverses dispositions du Code d'instruction criminelle, du Code judiciaire et de diverses autres lois, en matière de digitalisation de la justice.

B.2.2. Selon l'exposé des motifs, le Code d'instruction criminelle est modifié « pour réaliser la consécration dans le code d'un ' dossier de procédure numérique ', composé à la fois des pièces numérisées (scannées) et des pièces numériques (générées sans impression), ce qui permettra aux professionnels et aux justiciables de bénéficier de tous les gains du numérique sans subir les inconvénients du maintien du papier » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3728/001, p. 6). Le dossier numérique est réglé à l'article 568 du Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été rétabli par l'article 16, non attaqué, de la loi du 28 mars 2024.

B.2.3. Par l'article 18, attaqué, de la loi du 28 mars 2024, « un cadre juridique est fourni dans ce code pour la conservation des dossiers pénaux dans un ' Registre central des dossiers pénaux ', établi au sein du Service public fédéral Justice. Il réglemente notamment: les objectifs du registre central, les données qui y seront incluses, la gestion du registre central, la responsabilité du traitement, les règles d'accès aux données incluses dans le registre central, ainsi que leur délai de conservation » (*ibid.*).

L'article 569 du Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été rétabli par l'article 18 de la loi du 28 mars 2024, dispose :

« § 1er. Il est institué auprès du Service public fédéral Justice un registre dénommé ' Registre central des dossiers pénaux ', ci-après dénommé ' Registre central '.

Le Registre central est une banque de données informatisée ayant comme objectifs:

1° l'enregistrement et la conservation centralisés sous forme dématérialisée des dossiers pénaux afin de faciliter l'exécution des missions légales de l'ordre judiciaire;

2° de servir comme source authentique, visée à l'article 2, alinéa 1er, 6°, de la loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral, des dossiers pénaux qui y sont enregistrés en tout, et des dossiers pénaux qui y sont enregistrés en partie, pour cette partie;

3° de permettre la consultation par voie électronique des données enregistrées dans le Registre central par les personnes et acteurs qui sont en droit de les consulter en application du paragraphe 5, alinéa 1er;

4° le traitement des données enregistrées dans le Registre central afin d'améliorer la qualité de ces données;

5° le traitement des données enregistrées dans le Registre central afin d'optimaliser l'organisation de l'ordre judiciaire, permettant une gestion plus efficace, un meilleur soutien de politiques, une meilleure analyse de l'impact des modifications législatives et une meilleure affectation des moyens humains et logistiques au sein de l'ordre judiciaire;

6° le traitement des données enregistrées dans le Registre central pour le développement des systèmes informatiques pour soutenir les membres de l'ordre judiciaire, repris dans la liste électronique visée à l'article 315*ter*, § 1er, alinéa 1er, du Code judiciaire, dans l'exécution de leurs missions légales;

7° le traitement d'un ensemble de données ou des données individuelles enregistrées dans le Registre central, à des fins historiques ou scientifiques;

8° le traitement de données individuelles spécifiées enregistrées dans le Registre central, à des fins journalistiques;

9° le traitement à des fins statistiques, dans les limites déterminées par le titre 4 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, des données enregistrées dans le Registre central.

§ 2. Dans le Registre central, les données suivantes sont enregistrées :

1° le dossier pénal établi sous forme dématérialisée conformément à la loi;

2° le dossier pénal dématérialisé conformément à la loi;

3° les métadonnées nécessaires pour atteindre les finalités visées au paragraphe 1er, alinéa 2, à savoir :

a) les données du ministère public, de la juridiction pénale, du service et des personnes qui gèrent le dossier pénal;

b) les données relatives au dossier pénal;

c) les données d'identification nécessaires des personnes mentionnées dans le dossier pénal;

d) le numéro d'identification unique du dossier pénal;

e) la description des faits dans le temps et l'espace.

4° les données nécessaires à la sécurité du Registre central.

Le Roi détermine, après avis du gestionnaire visé au paragraphe 3, les données exactes visées à l'alinéa 1er, 3°, qui sont enregistrées dans le Registre central.

Le Roi détermine les conditions techniques auxquelles le dossier pénal doit satisfaire en vue de son enregistrement dans le Registre central.

§ 3. Le Registre central est géré par le gestionnaire visé à l'article 42, alinéa 1er, de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire.

Le gestionnaire met en place et gère le fonctionnement du Registre central. Il a plus spécifiquement pour mission :

1° de surveiller le respect des objectifs du Registre central et de l'absence maximale de téléchargement non-autorisé des données;

2° de superviser le fonctionnement du Registre central, y compris la supervision de la politique d'accès et d'en exercer le contrôle;

3° d'autoriser par écrit et sous conditions les tiers et les autorités publiques visés au paragraphe 5, alinéa 1er, 8° et 9°, pour les traitements visés au paragraphe 1er, alinéa 2, 6° ou 9°;

4° de superviser l'infrastructure technique du Registre central;

5° de rapporter régulièrement sur le fonctionnement du Registre central et sur l'exercice des missions visées aux 1° à 4°.

Le rapport visé à l'alinéa 2, 5°, est déposé annuellement auprès du ministre de la Justice et du délégué à la protection des données visé au paragraphe 5, alinéa 1er, 5°, e).

§ 4. La responsabilité de traitement est réglée conformément à l'article 42, alinéa 3, de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire.

§ 5. Ont accès au Registre central :

1° les magistrats du siège de toutes les juridictions pénales et les assesseurs au tribunal de l'application des peines ainsi que les greffes, le ministère public, les secrétariats du parquet et la commission de probation pour déposer, compléter ou rectifier les données visées au paragraphe 2, alinéa 1er;

2° dans le cadre de la réalisation de leurs missions visées à l'article 15 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les membres des services de police qui ont le besoin de consulter et déposer les données pertinentes visées au paragraphe 2, alinéa 1er, afin d'assurer :

a) le contrôle et/ou le suivi visés à l'article 44/7, alinéa 1er, 5°, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, lorsqu'il s'agit de mesures adoptées par une autorité de police judiciaire, et aux articles 19 à 20 de la loi sur la fonction de police;

b) le suivi des actes d'enquête demandés via une apostille par les magistrats dans un dossier pénal;

3° dans le cadre de la réalisation de leurs missions visées à l'article 7 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, les membres de la Sûreté de l'Etat qui ont le besoin de consulter les données pertinentes visées au paragraphe 2, alinéa 1er, soit le contenu des procès-verbaux, après une autorisation octroyée par le magistrat compétent;

4° à titre exceptionnel, lorsque les exigences de leur mission rendent cet accès indispensable, et pour le traitement des données visé au paragraphe 1er, alinéa 2, 4°, les personnes, désignées par le gestionnaire, chargées de la gestion technique et opérationnelle du Registre central, agissant dans le cadre de leur fonction;

5° pour consulter les données visées au paragraphe 2, alinéa 1er :

a) les magistrats du siège de toutes les juridictions pénales, les assesseurs au tribunal de l'application des peines et les greffes;

b) le ministère public et les secrétariats du parquet;

c) la commission de probation et son secrétariat. Ils désignent au sein de leurs services les personnes qui disposent d'un droit de lecture. Ce droit de lecture est accordé individuellement et est adéquat, pertinent et non excessif pour l'accomplissement de tâches spécifiques dans le cadre de leurs missions légales ou réglementaires;

d) l'Entité de cassation, le Collège des cours et tribunaux, le Collège du ministère public. Ils désignent au sein de leurs services les personnes qui disposent d'un droit de lecture. Ce droit de lecture est accordé individuellement et est adéquat, pertinent et non excessif pour l'accomplissement de tâches spécifiques dans le cadre de leurs missions légales ou réglementaires;

e) le délégué à la protection des données désigné par les responsables conjoints du traitement, dans les limites de ses missions légales;

f) les services d'accueil des victimes après une autorisation octroyée par le magistrat compétent;

6° pour le traitement des données visées au paragraphe 1er, alinéa 2, 5° :

a) les autorités judiciaires chargées de la gestion et de l'organisation des cours et tribunaux;

b) les services chargés de l'analyse statistique auprès des entités représentées au sein du gestionnaire;

7° pour le traitement des données visées au paragraphe 1er, alinéa 2, 6°, les tiers autorisés par écrit par le gestionnaire, dans les conditions déterminées par le gestionnaire;

8° pour le traitement des données visées au paragraphe 1er, alinéa 2, 9°, les autorités publiques autorisées par écrit par le gestionnaire, dans les conditions déterminées par le gestionnaire;

9° pour la consultation électronique d'un dossier pénal inscrit au Registre central, les parties à ce dossier pénal et, le cas échéant, leur avocat ou représentant légal, ainsi que des tiers, le droit de consultation s'exerçant exclusivement dans les limites et conformément aux autres règles du Code judiciaire, au Code d'instruction criminelle, aux lois particulières relatives à la procédure pénale ainsi qu'aux arrêtés d'exécution.

Sans préjudice des 1° et 4°, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et sur avis de l'Autorité de contrôle compétente, désigner d'autres autorités, organes ou services pour déposer les données visées au paragraphe 2, alinéa 1er.

Le traitement des données enregistrées dans le Registre central pour des objectifs autres que ceux visés au paragraphe 1er est interdit. La violation de cette interdiction est punie de la peine visée à l'article 222 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Le Roi détermine, après avis du gestionnaire, les modalités de l'accès au Registre central ainsi que les procédures relatives à cet accès.

Quiconque, à quelque titre que ce soit, participe à la collecte ou à l'enregistrement des données dans le Registre central, ou au traitement ou à la communication des données qui y sont enregistrées et qui, de ce fait a connaissance de telles données, est tenu d'en respecter le caractère confidentiel, le cas échéant. En cas d'infraction les peines de l'article 458 du Code pénal lui sont applicables.

Lorsque le gestionnaire constate une utilisation injustifiée de l'accès au Registre central, il porte cela à la connaissance de l'autorité compétente, en vertu de la loi, pour intenter une procédure disciplinaire en ce qui concerne l'utilisateur concerné.

§ 6. Les délais pour la conservation sont assimilés aux délais de la prescription de l'action publique comme prévus à l'article 21 du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Dans tous les cas, le dossier doit être conservé jusqu'à la fin de l'exécution de la peine et la durée de conservation ne peut pas être inférieure à celle prévue par la loi du 24 juin 1955 relative aux archives.

L'alinéa 2 s'applique également aux infractions prévues à l'article 21*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale. Les dossiers dans lesquels aucune condamnation n'a été prononcée pour ces infractions sont soumis aux délais de conservation prévus par la loi du 24 juin 1955 relative aux archives.

§ 7. Le Roi détermine, après avis du gestionnaire, les modalités techniques et matérielles de mise en place et de fonctionnement du Registre central, qui ne peuvent toutefois avoir aucune incidence sur le contenu ou la compréhension des dossiers pénaux enregistrés dans le Registre central ».

B.2.4. Les articles 16 et 18 de la loi du 28 mars 2024 sont entrés en vigueur le 1er avril 2024 (article 172 de la loi du 28 mars 2024).

Quant à la recevabilité des moyens

B.3. Le Conseil des ministres soutient que les moyens ne sont pas recevables, d'une part, parce que la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle directement au regard de l'article 33 de la Constitution et des articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et, d'autre part, faute d'un exposé clair.

B.4.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.4.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 33 de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 33 de la Constitution et les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, au regard desquels la Cour ne peut effectuer un contrôle direct, sont ainsi invoqués en combinaison avec les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, au regard desquels la Cour peut exercer un contrôle direct, de sorte que ces dispositions doivent être lues conjointement.

B.4.3. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, non seulement celles qui seraient violées, mais aussi les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La Cour examine les moyens et les branches de moyen dans la mesure où ils satisfont aux exigences précitées.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.5. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 569 du Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été rétabli par l'article 18 de la loi du 28 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La partie requérante critique la distinction qu'instaure le nouvel article 569, § 5, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle entre, d'une part, le ministère public, et, d'autre part, les parties au dossier pénal et leur avocat, en ce qui concerne la possibilité de consulter et de traiter les données dans le Registre central des dossiers pénaux.

B.6.1. La partie requérante n'expose pas, dans la requête, en quoi l'article 569 du Code d'instruction criminelle porterait atteinte au droit au respect de la vie privée que garantit l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans cette mesure, la requête ne satisfait pas aux exigences énoncées en B.4.3.

Le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est pas recevable.

B.6.2. La partie requérante n'expose pas davantage dans la requête en quoi l'impossibilité pour les avocats de traiter les données dans le Registre central des dossiers pénaux porterait atteinte aux normes de contrôle invoquées. Elle n'expose une telle critique que dans son mémoire en réponse.

Il n'appartient pas à la partie requérante de modifier, dans son mémoire en réponse, le moyen tel qu'elle l'a elle-même formulé dans la requête. Un grief qui, comme en l'espèce, est articulé dans un mémoire en réponse mais qui diffère de celui qui est énoncé dans la requête constitue dès lors un moyen nouveau et est irrecevable.

B.7.1. En vertu de l'article 569, § 2, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle, sont enregistrées dans le Registre central des dossiers pénaux les données suivantes :

« 1° le dossier pénal établi sous forme dématérialisée conformément à la loi;

2° le dossier pénal dématérialisé conformément à la loi;

3° les métadonnées nécessaires pour atteindre les finalités visées au paragraphe 1er, alinéa 2, à savoir :

a) les données du ministère public, de la juridiction pénale, du service et des personnes qui gèrent le dossier pénal;

b) les données relatives au dossier pénal;

c) les données d'identification nécessaires des personnes mentionnées dans le dossier pénal;

d) le numéro d'identification unique du dossier pénal;

e) la description des faits dans le temps et l'espace.

4° les données nécessaires à la sécurité du Registre central ».

Selon les travaux préparatoires, le dossier pénal porte sur « les dossiers de toutes les informations et instructions (en cours) et les dossiers à l'audience connus de la Justice au format numérique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3728/001, p. 52).

B.7.2. L'article 569, § 5, du Code d'instruction criminelle régit l'accès au Registre central des dossiers pénaux.

En vertu de l'article 569, § 5, alinéa 1er, 5°, du Code d'instruction criminelle, le ministère public a accès au Registre central des dossiers pénaux « pour consulter les données visées au paragraphe 2, alinéa 1er ».

En vertu de l'article 569, § 5, alinéa 1er, 9°, du Code d'instruction criminelle, les parties à un dossier pénal inscrit au Registre central, et le cas échéant leur avocat ou représentant légal ainsi que les tiers ont accès au Registre central « pour la consultation électronique [de ce] dossier pénal [...], le droit de consultation s'exerçant exclusivement dans les limites et conformément aux autres règles du Code judiciaire, au Code d'instruction criminelle, aux lois particulières relatives à la procédure pénale ainsi qu'aux arrêtés d'exécution ».

B.8. La partie requérante soutient en substance que l'accès au Registre central des dossiers pénaux est soumis à des règles discriminatoires, qui sont contraires au droit à un procès équitable et à l'égalité des armes, en ce que les avocats et les magistrats ne bénéficient pas du même accès. Plus spécifiquement, le ministère public disposerait d'un accès lui permettant de consulter toutes les données inscrites au Registre central des dossiers pénaux, alors que l'accès des avocats serait limité à la consultation des dossiers pénaux dans lesquels leurs clients sont parties, à l'exclusion des métadonnées de ce dossier.

B.9. En vertu de l'article 569, § 5, alinéa 1er, 9°, précité, du Code d'instruction criminelle, les avocats des parties à un dossier pénal ont accès au Registre central des dossiers pénaux pour la consultation électronique de ce dossier. Comme le souligne le Conseil des ministres, il convient de considérer que cet accès comprend également la consultation des métadonnées de ce dossier pénal, visées à l'article 569, § 2, alinéa 1er, 3°, du Code d'instruction criminelle.

B.10. La Cour doit encore examiner si la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au droit à un procès équitable et à l'égalité des armes, en ce que le ministère public bénéficie d'un accès lui permettant de consulter toutes les données enregistrées dans le

Registre central des dossiers pénaux, alors que l'accès des avocats est limité à la consultation des dossiers pénaux dans lesquels leurs clients sont parties.

B.11.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.11.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.11.3. Le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, implique l'égalité des armes pour les parties au procès, à laquelle le droit à la contradiction est étroitement lié. Il s'ensuit que chaque partie doit avoir la possibilité de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son ou ses adversaires (CEDH, 27 octobre 1993, *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas*, ECLI:CE:ECHR:1993:1027JUD001444888, § 33; 12 mars 2003, *Öcalan c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2003:0312JUD004622199, § 140; 24 avril 2003, *Yvon c. France*, ECLI:CE:ECHR:2003:0424JUD004496298, § 31).

B.12. Il convient avant toute chose d'observer que toute procédure pénale nécessite la mention de données à caractère personnel des acteurs qui y sont impliqués, à l'instar des

magistrats, du personnel du greffe, des avocats et des membres des services de police, mais aussi des parties ou des tiers. En outre, par la nature même de la procédure pénale, les dossiers pénaux comprennent des données à caractère personnel en lien avec la spécificité de la cause sous-jacente.

L'institution du Registre central des dossiers pénaux s'accompagne de la collecte d'une grande quantité de telles données, étant donné que cette banque de données sert d'espace de conservation pour les dossiers pénaux authentiques. Il en découle que l'accès aux données enregistrées dans le Registre central des dossiers pénaux est par définition un accès à des données à caractère personnel.

B.13. Lorsqu'il règle l'accès aux dossiers pénaux authentiques dans le Registre central des dossiers pénaux, le législateur doit tenir compte non seulement de l'égalité des armes, mais également de l'obligation constitutionnelle et conventionnelle de protéger les citoyens en ce qui concerne leurs données à caractère personnel et les informations personnelles contenues dans les dossiers pénaux.

B.14. Eu égard à la nécessité de réduire au strict nécessaire les ingérences dans les droits fondamentaux des citoyens, le législateur a pu, afin de régler l'accès au Registre central des dossiers pénaux, distinguer différentes catégories de personnes pouvant obtenir un accès aux dossiers pénaux authentiques, notamment en fonction de leurs missions légales, et le cas échéant moyennant le respect de certaines conditions.

B.15. Il existe, entre le ministère public et les autres parties à un procès pénal, une différence fondamentale qui repose sur un critère objectif : le premier accomplit, dans l'intérêt général, les missions de service public relatives à la recherche et à la poursuite des infractions (articles 22 à 47*undecies* du Code d'instruction criminelle) et il exerce l'action publique (article 138 du Code judiciaire), les autres parties défendent leur intérêt personnel.

Cette différence objective entre la situation du ministère public et celle des autres parties à un procès pénal existe durant toute l'action publique.

Le droit à un procès équitable et en particulier le principe de « l'égalité des armes » n'ont pas une portée telle qu'ils interdiraient toute différence de traitement entre le ministère public et les autres parties au procès pénal.

B.16. Compte tenu de l'objectif du Registre central des dossiers pénaux qui consiste à « faciliter l'exécution des missions légales de l'ordre judiciaire » (article 569, § 1er, alinéa 2, 1°, du Code d'instruction criminelle), de la nécessité de limiter au strict nécessaire l'accès aux données à caractère personnel et du caractère indivisible du ministère public, il est pertinent d'accorder à ce dernier l'accès à tous les dossiers pénaux authentiques dans le Registre central, alors que les avocats n'ont en principe accès qu'aux dossiers pénaux dans lesquels leurs clients sont parties.

En effet, un tel accès permet au ministère public de s'acquitter de sa mission légale en matière d'information judiciaire et de poursuite en ayant connaissance de tous les précédents ou antécédents pénaux des personnes concernées figurant dans le Registre central des dossiers pénaux, et de mieux comprendre l'implication d'individus dans d'autres dossiers pénaux.

La représentation des intérêts d'un client n'exige pas de donner un tel accès aux avocats, puisque, d'une part, ils ont accès aux dossiers pénaux authentiques dans lesquels leurs clients sont parties (article 569, § 5, alinéa 1er, 9°, du Code d'instruction criminelle), et que, d'autre part, les avocats ont accès, comme toute autre personne, à toutes les décisions judicaires pseudonymisées qui sont reprises dans le Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire (article 782, § 5, alinéa 1er, 4°, et § 8, alinéa 1er, 7°, du Code d'instruction criminelle), de sorte qu'ils peuvent suffisamment s'informer quant aux points de droit pertinents dans leur affaire et ainsi conseiller correctement leurs clients. De surcroît, le secret de l'enquête et la présomption d'innocence des personnes qui font l'objet d'une enquête pénale s'opposent à un tel accès des avocats à tous les dossiers pénaux authentiques dans le Registre central des dossiers pénaux.

B.17. Qui plus est, la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés pour les parties à un procès pénal et leurs avocats. En effet, l'article 569 du Code d'instruction criminelle rétabli par la disposition attaquée ne porte pas atteinte aux garanties ni aux droits existants en matière criminelle pour ce qui est de la consultation du dossier pénal. Ainsi, les parties à un procès pénal et leurs avocats peuvent avoir accès au Registre central des dossiers

pénaux afin de consulter ce dossier pénal comme un dossier pénal dans lequel ils ne sont pas parties, et ce dans les limites et conformément aux règles particulières en matière de consultation du dossier pénal qui sont énoncées dans le Code judiciaire, dans le Code d'instruction criminelle, dans les lois particulières portant sur la procédure pénale et dans les arrêtés d'exécution (article 569, § 5, alinéa 1er, 9°, du Code d'instruction criminelle). De plus, le ministère public doit en principe verser tous les éléments de preuve au dossier pénal, de sorte que les autres parties à ce dossier et leurs avocats puissent en prendre connaissance et y répondre. En outre, le droit à un procès pénal contradictoire exige que, lorsque sont ajoutées au dossier des données issues d'un autre dossier pénal, la défense puisse en principe consulter tous les éléments pertinents de ce dossier qui sont disponibles, tant à charge qu'à décharge. Appartiennent à cette catégorie non seulement les éléments qui intéressent directement les faits de la cause, mais aussi ceux qui ont trait à la recevabilité, à la confidentialité et à l'exhaustivité des éléments précités (Cass., 11 janvier 2022, ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20220111.2N.20).

B.18. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.19. La partie requérante prend un second moyen de la violation, par l'article 569 du Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été rétabli par l'article 18 de la loi du 28 mars 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 33 de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.20. Le second moyen est en substance dirigé contre le nouvel article 569, § 3, du Code d'instruction criminelle, qui confie la gestion du Registre central des dossiers pénaux au gestionnaire visé à l'article 42, alinéa 1er, de la loi du 18 février 2014 « relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire» (ci-après : la loi du 18 février 2014).

L'article 42, alinéa 1er, de la loi du 18 février 2014, tel qu'il a été modifié par l'article 41 de la loi du 28 mars 2024, instaure un comité de gestion qui se compose « des membres du comité de direction du Service public fédéral Justice, [d]es présidents des collèges, [du] premier

président de la Cour de cassation et [du procureur général] près la Cour de cassation ». Les collèges visés dans cette disposition sont le collège des cours et tribunaux et le collège du ministère public, visés aux articles 181 et 184 du Code judiciaire.

En vertu de l'article 569, § 3, alinéa 2, attaqué, du Code d'instruction criminelle, le gestionnaire met en place et gère le fonctionnement du Registre central des dossiers pénaux. Il a plus spécifiquement pour mission :

« 1° de surveiller le respect des objectifs du Registre central et de l'absence maximale de téléchargement non-autorisé des données;

2° de superviser le fonctionnement du Registre central, y compris la supervision de la politique d'accès et d'en exercer le contrôle;

3° d'autoriser par écrit et sous conditions les tiers et les autorités publiques visés au paragraphe 5, alinéa 1er, 8° et 9, pour les traitements visés au paragraphe 1er, alinéa 2, 6° ou 9°;

4° de superviser l'infrastructure technique du Registre central;

5° de rapporter régulièrement sur le fonctionnement du Registre central et sur l'exercice des missions visées aux 1° à 4° ».

B.21. Dans la première branche du second moyen, la partie requérante soutient qu'il est porté atteinte à l'interdiction constitutionnelle de délégation qui est énoncée à l'article 33 de la Constitution, et au principe de légalité formelle consacré à l'article 22 de la Constitution, en ce que le comité de gestion est compétent pour octroyer un accès au Registre central à des tiers, afin que ceux-ci y consultent et traitent des données authentiques, et pour déterminer les conditions pour ce faire.

B.22.1. L'article 33 de la Constitution dispose :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

B.22.2. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.22.3. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Le principe de légalité ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect du traitement des données à caractère personnel. Une délégation à un autre organe n'est toutefois pas contraire à ce principe, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi même. À cet égard, quelle que soit la matière concernée, constituent en principe des éléments essentiels : 1°) les catégories de données traitées; 2°) les catégories de personnes concernées; 3°) la finalité poursuivie par le traitement; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées; 5°) le délai maximal de conservation des données.

B.22.4. Lorsqu'une disposition constitutionnelle spécifique, tel l'article 22 de la Constitution, offre la garantie que les éléments essentiels d'une matière donnée doivent être déterminés par une assemblée délibérante démocratiquement élue, elle englobe la garantie offerte par les autres dispositions qui règlent les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif. Ceci vaut également en ce qui concerne les principes de légalité et de séparation des pouvoirs qui sont invoqués dans les griefs.

B.23.1. En vertu de l'article 569, § 5, alinéa 1er, 7°, du Code d'instruction criminelle, l'accès au Registre central des dossiers pénaux est donné, « pour le traitement des données

visées au paragraphe 1er, alinéa 2, 6°, [aux] tiers autorisés par écrit par le gestionnaire, dans les conditions déterminées par le gestionnaire ».

L'article 569, § 1er, alinéa 2, 6°, du Code d'instruction criminelle mentionné dans cette disposition énonce que le Registre central des dossiers pénaux a pour objectif « le traitement des données enregistrées dans le Registre central pour le développement des systèmes informatiques pour soutenir les membres de l'ordre judiciaire, repris dans la liste électronique visée à l'article 315*ter*, § 1er, alinéa 1er, du Code judiciaire, dans l'exécution de leurs missions légales ».

Les travaux préparatoires apportent les précisions suivantes en ce qui concerne cet objectif :

« ' Le développement des systèmes informatiques ' concerne plus particulièrement le développement d'outils informatiques ou le développement et la formation d'algorithmes qui devront soutenir les magistrats dans l'exécution de leurs missions légales. Le ' soutien ' implique que le membre de l'ordre judiciaire qui se fait soutenir par un algorithme ou un outil informatique occupera toujours une place centrale et aura toujours le dernier mot. Le soutien par des algorithmes ou des outils informatiques comprend par exemple le traitement de ces données par des algorithmes assistant les magistrats en amont/dans la préparation de leur décision, par exemple par le ' case law enhancement ', à savoir le recours à des techniques de traitement du langage naturel (*Natural Language Processing*) pour identifier et créer de nouvelles options de recherche (outre les recherches par mot-clé ou en texte intégral) et/ou pour établir un lien entre les données du Registre central et les données d'autres sources pertinentes (p. ex. banque de données de législation, banque de données de doctrine…). On peut également penser, par exemple, à des outils informatiques qui aident à structurer des dossiers pénaux complexes et détaillés. La présente disposition ne vise pas à prévoir un cadre juridique pour des "systèmes informatiques" spécifiques. Si de tels systèmes informatiques sont développés, ils seront, en vue de leur mise en service par des membres de l'ordre judiciaire, encadrés de manière adéquate par la loi. La présente disposition doit être lue conjointement avec le paragraphe 5, alinéa 1er, 6°, en projet. Il en découle que seuls les tiers autorisés par écrit par le gestionnaire pourront procéder à un tel traitement, dans les conditions déterminées par le gestionnaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3728/001, pp. 53-54).

En outre, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit en ce qui concerne l'accès des tiers autorisés par écrit par le gestionnaire au Registre central des dossiers pénaux :

« Pensons, par exemple, à une *legaltech* chargée de développer un algorithme pour fournir un appui à la magistrature dans la préparation de ses décisions, comme un algorithme de ' case law enhancement '. Afin d'encadrer les traitements de données par cette *legaltech*, un accord de traitement des données est conclu entre cette *legaltech* et le gestionnaire » (*ibid.*, p. 60).

B.23.2. La circonstance que ces autorisations doivent être données à des tiers par le gestionnaire, à savoir le comité de gestion commun précité, qui peut assortir cette autorisation de conditions, ne signifie pas que ce comité de gestion détermine un élément essentiel du traitement des données à caractère personnel. Le législateur a lui-même prévu que les données enregistrées dans le Registre central des dossiers pénaux peuvent être traitées par les tiers autorisés et il a également défini les finalités précises auxquelles ce traitement est possible. La compétence attribuée au comité de gestion commun n'est pas de nature réglementaire et elle l'autorise uniquement à prendre des décisions individuelles accordant au tiers, à titre personnel, moyennant le respect des conditions à fixer par ce comité, une simple autorisation de traiter certaines données.

B.23.3. Étant donné la nature largement technique du traitement des données reprises dans le Registre central des dossiers pénaux pour le développement de systèmes informatiques de soutien aux membres de l'ordre judiciaire, il n'est pas dénué de justification raisonnable que le législateur ait attribué au gestionnaire de ce Registre central le pouvoir d'autoriser par écrit des tiers à effectuer ce traitement et d'en déterminer les conditions, afin de pouvoir répondre de manière uniforme et souple aux évolutions techniques.

B.23.4. Pour le reste, l'exposé dans la requête ne fait pas apparaître en quoi le législateur aurait négligé de déterminer lui-même les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel.

B.23.5. Le second moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.24. Dans la seconde branche du second moyen, la partie requérante critique la différence de traitement entre les avocats et la magistrature, en ce que les premiers ne sont pas représentés au sein du comité de gestion en charge de l'instauration et de la gestion du Registre central des dossiers pénaux, alors que d'autres acteurs de la justice, dont le ministère public, y sont représentés.

B.25. La circonstance que la composition du comité de gestion commun est fixée à l'article 42 de la loi du 18 février 2014 n'a pas pour effet, contrairement à ce que soutient le

Conseil des ministres, que le moyen soit en réalité dirigé contre cette disposition. En effet, l'article 569, § 3, du Code d'instruction criminelle confère au comité de gestion existant, au sein duquel les avocats ne sont pas représentés, la compétence relative à l'organisation et à la gestion du Registre central des dossiers pénaux, sans modifier la composition ni le processus décisionnel de ce comité.

B.26. Répondant à la question de savoir pourquoi les barreaux ne sont pas impliqués tant dans la gestion du Registre central des dossiers de la procédure que dans celle du Registre central des dossiers pénaux, le ministre de la Justice a souligné :

« L'intention n'est pas de porter préjudice aux avocats. Les barreaux ont cependant un autre rôle à jouer que celui dévolu au ministère public. C'est pourquoi, dans la lignée des choix opérés précédemment, l'avis du Conseil d'État n'a pas été suivi. En vue de maintenir l'efficacité du fonctionnement des comités de gestion pour les applications numériques, une stratégie univoque et cohérente est appliquée afin de réaliser des synergies entre les comités de gestion. Le degré de publicité des applications est un critère essentiel pour la représentation des acteurs au sein des comités de gestion. Les applications JustJudgment (pour les décisions de l'ordre judiciaire) et JustCourt (pour les comparutions par visioconférence) ont un caractère public au travers de la mise à disposition de décisions pseudonymisées et de la participation du public à l'audience. C'est pourquoi il a été prévu, pour ces applications, que les avocats siégeront avec voix consultative au sein des comités de gestion. Les applications à usage purement interne, par exemple des systèmes de gestion de dossiers, ne requièrent pas la participation d'acteurs externes tels que les avocats. Dans ce cas, le contrôle assuré par les trois piliers judiciaires suffit, comme c'est déjà le cas pour la gestion ' papier '. Les avocats n'ayant pas de fonction de contrôle sur les dossiers de procédure papier, il n'y a aucune raison de leur conférer cette fonction pour les dossiers de procédure électroniques. Dans le cadre de la numérisation des dossiers pénaux, les barreaux ont avancé le même argument, mais le Conseil d'État n'a pas estimé que les avocats devraient faire partie du comité de gestion du Registre central des dossiers pénaux. Cette participation pourrait en outre mettre en péril le secret de l'instruction, car le comité de gestion prend parfois connaissance d'informations secrètes dans le cadre de demandes visant à consulter des informations de ce type. Il n'existe aucun motif valable d'appliquer une différence de traitement entre les dossiers de procédure pénaux et civils. Une même application pourra donc être utilisée. Une structure de gestion uniforme en est la conséquence logique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3945/004, pp. 11-12).

B.27. Il ressort des objectifs énoncés à l'article 569, § 2, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle que le Registre central des dossiers pénaux doit servir de manière prépondérante comme instrument de travail de et pour l'ordre judiciaire. Ce sont avant tout les personnes exerçant une fonction judiciaire qui ont, dans les limites de leurs missions légales, accès au Registre central, non seulement pour consulter les données qui y sont enregistrées, mais également pour déposer, compléter ou rectifier ces données (article 569, § 5, 1° et 5°, *a)* et *b)*,

du Code d'instruction criminelle). Le législateur a pu en tenir compte dans l'attribution de la gestion du Registre central des dossiers pénaux. En attribuant cette gestion aux seuls représentants de l'ordre judiciaire, le législateur permet que des décisions relatives à l'organisation et à la gestion du Registre central, et surtout à ses missions particulières, soient calibrées *prima facie* sur ce groupe-cible et sur ses préoccupations.

À cet égard, il est aussi raisonnablement justifié que le législateur n'ait pas donné aux représentants des avocats, dont l'intérêt se limite à la possibilité de consulter les dossiers pénaux dans le Registre central, un droit de vote en ce qui concerne l'organisation et la gestion de ce Registre. Admettre le contraire reviendrait à permettre aux avocats de codiriger le Registre comme instrument de travail de l'ordre judiciaire. Compte tenu du caractère public limité du Registre central des dossiers pénaux, du souci de l'efficacité du fonctionnement du comité de gestion commun et de la nécessité de garantir le secret de l'instruction des dossiers pénaux repris dans le Registre central, le législateur n'était pas non plus tenu de permettre aux représentants des avocats de participer aux activités de ce comité avec voix consultative, comme il l'a fait en ce qui concerne le comité de gestion du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire (article 782, § 6, alinéa 4, du Code judiciaire). Ce dernier Registre doit d'ailleurs non seulement servir d'instrument de travail pour l'ordre judiciaire, mais aussi permettre de rendre la jurisprudence accessible au public (article 782, § 4, 9°, du Code judiciaire), de sorte que les avocats peuvent être réputés avoir davantage intérêt au fonctionnement de celui-ci (voy. également, à cet égard, l'arrêt de la Cour n° 9/2025 du 30 janvier 2025, ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.009, B.40). La partie requérante ne démontre pas que l'absence de participation au processus décisionnel du comité de gestion produit en l'espèce des effets disproportionnés pour les avocats, en particulier en ce qui concerne l'exercice de leur mission d'assister leurs clients en justice.

B.28. Le second moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 décembre 2025.

Le greffier, Le président,

Frank Meersschaut Luc Lavrysen