

Rapport annuel 2023

## **Table des matières**

<b>I. Introduction</b>	<b>3</b>
<b>II. Examen des décisions</b>	<b>4</b>
<b>III. Observations et recommandations de la Commission</b>	<b>6</b>
<b>IV. Annexes</b>	<b>11</b>

## I. Introduction

L'article 32 de la Constitution prévoit que chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou l'ordonnance.

Ce droit constitutionnel a été mis en œuvre par la Communauté française par le biais du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration. Pour garantir l'effectivité de ce droit d'accès et de copie, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Fédération Wallonie-Bruxelles a été créée. Elle reçoit le recours de toute personne qui rencontre des difficultés à consulter, obtenir copie ou rectification d'un document administratif. Plus précisément, la CADA apprécie, au regard des critères fixés par le décret, le bien-fondé du(des) motif(s) de refus d'accès opposé(s) par l'autorité administrative. La CADA est également l'instance de recours en matière de réutilisation des informations du secteur public.

Conformément à l'article 8, §1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, la Commission est composée d'un président, magistrat effectif du rôle francophone, et de quatre autres membres. Trois de ceux-ci sont désignés par le Gouvernement parmi les membres du personnel des Services du Gouvernement de la Communauté française ou des personnes morales de droit public relevant de la Communauté française disposant de compétences en matière de publicité des actes administratifs. Un membre est choisi par le Gouvernement sur une liste double présentée par l'ordre des avocats. Quatre suppléants sont désignés selon le même mode de désignation.

### Composition de la Commission d'accès aux documents administratifs

Les membres de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ont été désignés par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 février 2020 pour un mandat de quatre ans. La composition de la CADA sera renouvelée en mars 2024.

Monsieur Emmanuel MATHIEU, Président de chambre à la Cour d'appel de Mons préside la Commission. Les autres membres de la Commission sont:

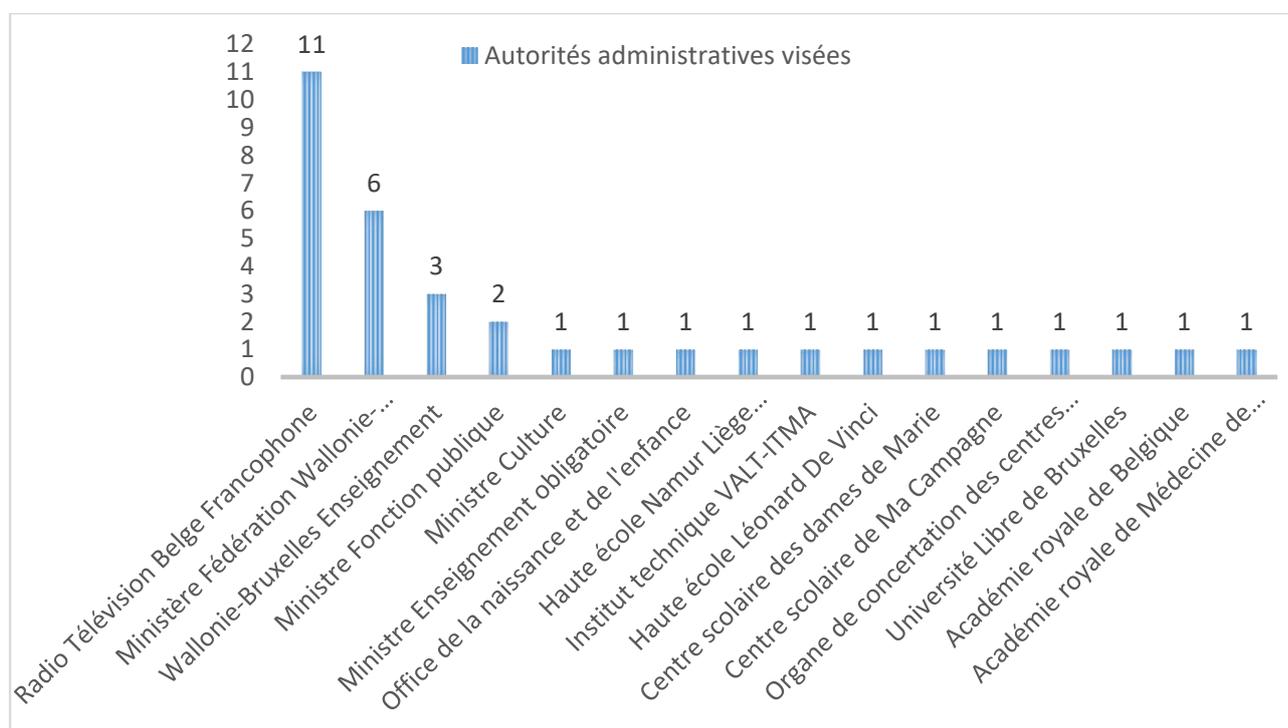
<b>Membres effectifs</b>	<b>Membres suppléants</b>
Mme Maud LESSENNE	Mme Laureline NOOTENS
Mme Clémentine COLSON	Mme Anne-Françoise MEEUS
M. Olivier HERMANS	Mme Alixe Leclercq
Me Jérôme SOHIER	Me Élisabeth KIEHL

Le Secrétaire de la Commission est M. Benjamin BOCQUET. M. LORMANS est suppléant.

## II. Examen des décisions

Durant l'année 2023, la CADA a rendu 34 décisions. Les autorités administratives visées par un recours étaient les suivantes :

- Radio-télévision belge de la Fédération Wallonie-Bruxelles (11 décisions)
- Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (6 décisions)
- Wallonie-Bruxelles Enseignement (3 décisions)
- Monsieur le Ministre de la Fonction publique (2 décisions)
- Madame la Ministre de l'Enseignement obligatoire
- Madame la Ministre de la Culture
- Office de la naissance et de l'enfance (ONE)
- Haute école Namur Liège Luxembourg (Henallux)
- Institut technique VALT-ITMA Tournai
- Haute école Léonard de Vinci
- Centre scolaire des dames de Marie
- Centre scolaire de Ma Campagne
- Organe de concertation des centres d'enseignement secondaire (ORCES)
- Université libre de Bruxelles (ULB)
- Académie royale de Belgique
- Académie royale de Médecine de Belgique



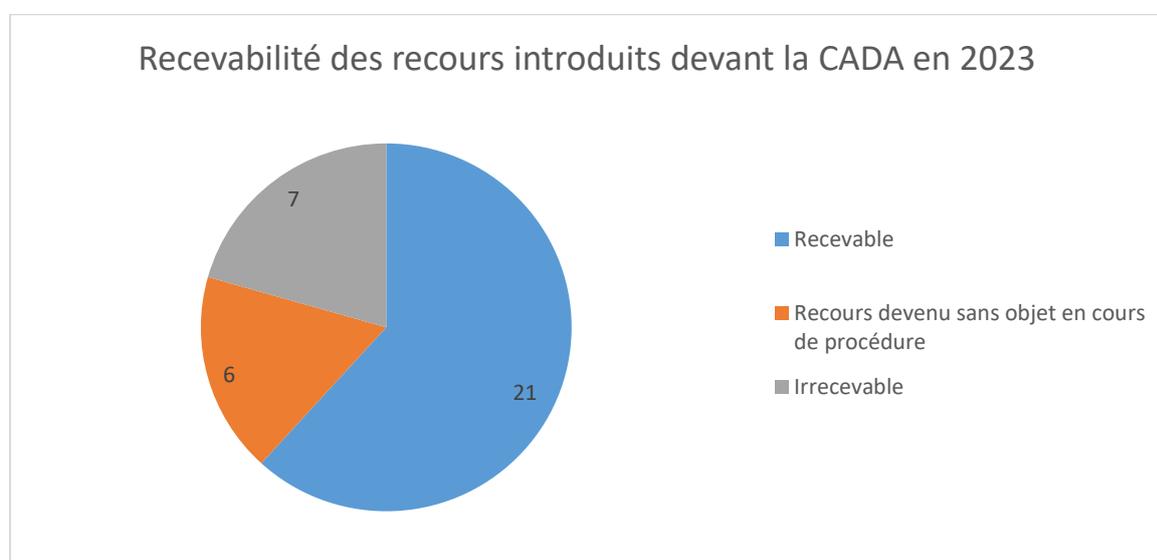
Les documents demandés sont quant à eux très variés : copies d'examen, documents relatifs à la situation administrative d'un membre du personnel, statistiques en matière d'absentéisme des enseignants, rapport d'analyse d'une demande de subventions, procès-verbaux des réunions d'une Commission d'avis, politique d'acquisition d'ouvrages d'une bibliothèque, rapport de la société des

journalistes de la RTBF, procès-verbaux des réunions d'un conseil d'administration, liste des adresses mails des administrateurs, contrat de droits de diffusion d'évènements sportifs, documents relatifs à une procédure d'un marché public, documents relatifs à la procédure disciplinaire à l'encontre d'un membre du personnel, références bibliographiques d'une académie scientifique,...

Le nombre de recours traités par la Commission en 2023 a été en forte hausse en comparaison aux années précédentes (voyez à ce sujet le point III Observations et recommandations de la Commission, 1. Augmentation du nombre de recours traités par la CADA).

### Recevabilité et bien-fondé des recours

La CADA de la Fédération Wallonie-Bruxelles a examiné 34 recours durant l'année 2023. 21 recours ont été déclarés recevables, 7 recours ont été déclarés irrecevables et 6 recours sont devenus sans objet durant la procédure.<sup>1</sup> Pour les 21 recours recevables, 16 recours ont été déclarés fondés.



### Coopération des autorités administratives visées par un recours avec la CADA

Le décret du 22 décembre 1994 impose une collaboration active de l'autorité administrative avec la Commission durant la procédure de recours. L'autorité administrative visée par un recours devant la CADA, est invitée à transmettre à la Commission le(les) document(s) administratif(s), objet de la demande du requérant, ainsi qu'une note d'observations reprenant les éléments de fait et de droit relatifs à la motivation de l'autorité administrative concernée de refuser l'accès au(x) document(s) administratif(s) (art. 8/2). Ces documents sont nécessaires pour permettre aux membres de la Commission de se prononcer sur le bien-fondé du recours.

La Commission constate que dans 2 dossiers<sup>2</sup>, l'autorité administrative n'a pas répondu à cette obligation.

<sup>1</sup> Dans certains dossiers, l'autorité administrative visée par le recours a accepté de communiquer au demandeur le document administratif, objet de la demande initiale de copie ou de consultation, en cours de procédure rendant inutile la poursuite de celle-ci.

<sup>2</sup> Voy. décisions CADA n°145 et n°131.

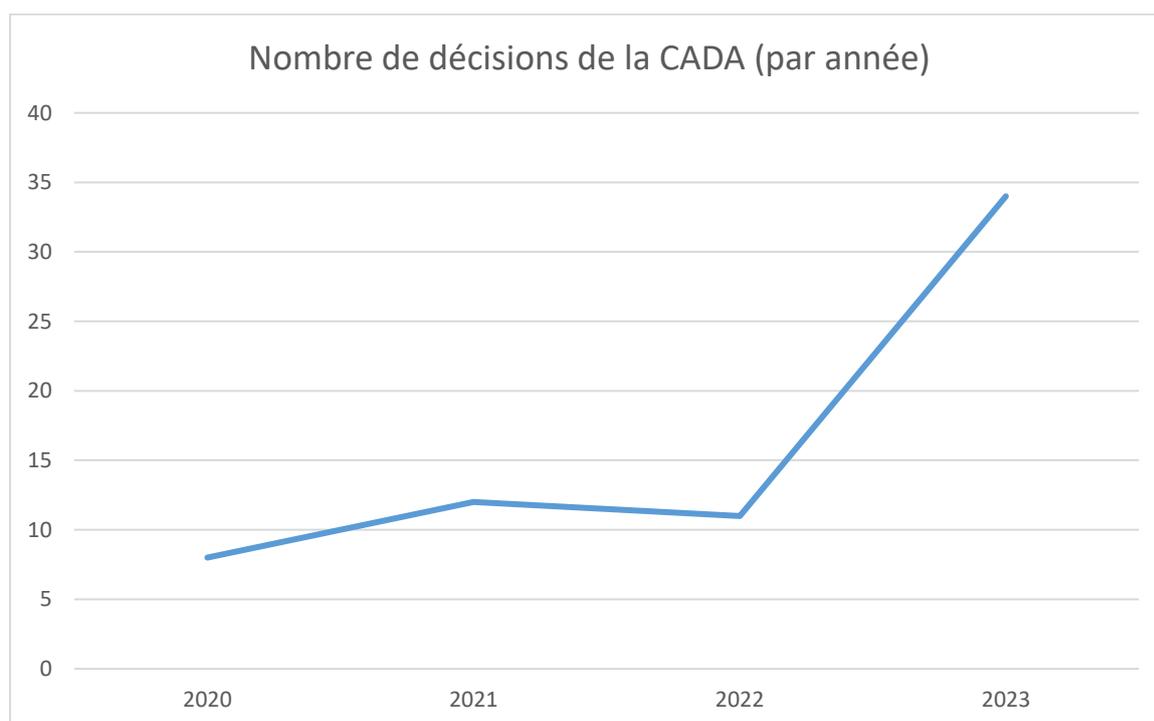
En ne communiquant pas la copie des documents à la Commission, l'autorité administrative fait obstruction à la mission dévolue à celle-ci, laquelle participe pourtant à la protection d'un droit fondamental, garanti par l'article 32 de la Constitution.

L'autorité administrative doit également informer la CADA de la manière dont elle a donné suite à la décision lorsqu'il a été fait droit au recours (article 8/4, §2, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994). Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition<sup>3</sup>, les autorités administratives concernées ont respecté cette obligation de suivi<sup>4</sup> bien que la Commission ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation quant au suivi apporté aux décisions par les autorités administratives visées.

### III. Observations et recommandations de la Commission

#### 1. Augmentation du nombre de recours traités par la CADA en 2023

En 2023, la Commission d'accès aux documents administratifs a traité 34 recours ce qui constitue une nette augmentation par rapport aux années précédentes. En effet, la CADA a rendu 8 décisions en 2020, 12 décisions en 2021 et 11 décisions en 2022.



Outre l'attention grandissante des citoyens à la transparence de l'administration, cette forte augmentation s'explique notamment par le nombre de recours dirigés en particulier contre une autorité administrative. Parmi les 34 recours traités en 2023, 11 recours visaient la Radio Télévision belge francophone (RTBF)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Décret du 23 juin 2022 modifiant le décret du 22 décembre 1994 publié au Moniteur belge le 18 août 2022 et entrant en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge.

<sup>4</sup> La décision CADA n°125 du 31 mai 2023 a néanmoins fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat par l'autorité administrative. La procédure devant le Conseil d'Etat est en cours.

<sup>5</sup> CADA n°119, 125, 130, 132, 133, 136, 137, 138, 139, 140 et 142

Selon les représentants de la RTBF<sup>6</sup>, cette série de recours dirigée contre l'entreprise publique était initiée par des sympathisants et utilisateurs de la plateforme Transparencia.be dans le cadre de ce que les fondateurs de la plateforme appelaient sur les réseaux sociaux « un audit citoyen » sous le slogan « rendez-nous la RTBF » afin que la RTBF rende « des comptes » aux citoyens.

Selon la jurisprudence de la CADA<sup>7</sup> des citoyens sont libres de se réunir dans le cadre d'un collectif et d'adresser à une autorité administrative, même de manière concertée, des demandes d'accès à divers documents administratifs. La circonstance que plusieurs recours introduits par divers requérants soient dirigés contre une autorité administrative via la même plateforme en quelques semaines ne signifie pas que ceux-ci devraient être automatiquement déclarés abusifs et irrecevables. Il n'appartient pas à la Commission de se positionner de manière générale quant à l'usage de pareille plateforme par des tiers, ou à l'égard d'autres recours. Il incombe au contraire à la Commission d'examiner individuellement au cas par cas si ces recours respectent ou non les conditions du décret du 22 décembre 1994 en fonction de l'objet de ceux-ci et des moyens et exceptions soulevés par l'autorité administrative. La circonstance que les appels publics à introduire de telles demandes soient exprimés par certains membres du groupe sous la forme de slogans, caricatures ou dans des termes pouvant être qualifiés d'excessifs, ne rend pas les demandes d'accès à des documents administratifs formés par certains des membres de ce collectif manifestement abusives.<sup>8</sup> Il s'agit par ailleurs de distinguer le caractère éventuellement abusif des demandes d'accès en elles-mêmes d'une part et des recours introduits auprès de la CADA d'autre part. Pour le surplus la CADA est sans compétence pour statuer quant à une éventuelle infraction pénale de harcèlement.

Par ailleurs, nonobstant les éléments relevés plus haut, la Commission regrette que dans certains dossiers, le requérant ait pu donner l'impression d'avoir des motivations autres que celle de faire valoir son droit à la transparence. La Commission a par exemple constaté à plusieurs reprises qu'un requérant ayant introduit un ou plusieurs recours visant la même autorité administrative se désintéresse ensuite complètement de la procédure devant la CADA.

Enfin, le secrétaire de la Commission estime nécessaire de relever les difficultés rencontrées avec certains requérants remettant en cause de manière peu courtoise le travail et l'intégrité de la Commission et de ses membres pendant et après la procédure de recours devant la CADA. La Commission rappelle qu'elle exerce ses compétences de manière indépendante et que ses membres examinent chaque recours de manière impartiale.

## **2. Traitement des demandes d'accès aux documents administratifs adressées via des plateformes en ligne**

Dans son rapport annuel 2022<sup>9</sup>, la Commission d'accès aux documents administratifs constatait déjà une hausse des recours dont la demande initiale de copie des requérants avait été introduite via une plateforme hébergée en ligne comme « Transparencia.be ». Bien que la Commission salue cette initiative citoyenne qui vise à faciliter l'introduction des demandes d'accès des documents, son mécanisme de publication des échanges avec l'autorité administrative présente certaines lacunes : absence de garantie de l'intégrité de la correspondance avec l'autorité administrative, auteur du recours inconnu, absence d'encodage des décisions de la CADA sur la plateforme, etc.

---

<sup>6</sup> CADA n°142 du 20 septembre 2023

<sup>7</sup> CADA n°142 du 20 septembre 2023

<sup>8</sup> CADA n°132 du 27 juin 2023

<sup>9</sup> Voy. le point III, B, du rapport annuel 2022 disponible sur : <https://cada.cfwb.be/la-cada/rapports-annuels/>

La jurisprudence de la CADA<sup>10</sup> rappelle qu'il convient pour les autorités administratives d'accorder à ces demandes d'accès aux documents administratifs les mêmes garanties que pour toute demande introduite via un autre moyen. La Commission précise qu'il convient de s'en tenir à la ligne de conduite consistant à interpréter sagement l'exigence d'un écrit inscrite à l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994, tout en veillant à respecter les exigences inscrites dans la législation relative à la publicité de l'administration. Pour répondre à la demande de publicité, l'autorité administrative peut décider de faire usage ou non de la plateforme précitée. Il se justifie cependant qu'elle refuse de répondre sur la plateforme à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site. Dans ce cas, l'autorité administrative peut exiger du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé.

La CADA traite les recours dont la demande initiale de copie a été adressée sur une plateforme en ligne comme les autres. Cependant, elle réitère son souhait que le législateur lui permette de formuler quelques exigences complémentaires quant à l'identification du demandeur (au minimum ses coordonnées) et à la demande initiale d'accès adressée à l'autorité administrative (adressée sous format permettant d'identifier le destinataire et la date d'envoi de la demande) afin d'assurer un examen rigoureux des recours.

La Commission estime par ailleurs nécessaire de pouvoir disposer des pièces en annexe du recours introduit par le requérant et non uniquement la communication d'un lien hypertexte renvoyant sur une plateforme qui héberge en ligne la correspondance entre le requérant et l'autorité administrative. Actuellement, la Commission tolère la communication de la retranscription textuelle des échanges sur la plateforme entre le demandeur et l'autorité administrative visée. La Commission considère utile que le législateur clarifie les exigences quant aux éléments et pièces devant être communiqués par le requérant à la Commission pour que le recours soit recevable.

### **3. Clarification du statut de la CADA**

La Commission réitère le souhait que son statut soit clarifié par le législateur.<sup>11</sup> Cette absence de précision dans le texte et les travaux préparatoires du décret du 22 décembre 1994 crée une incertitude quant à son statut (autorité ou juridiction administrative). Ceci implique également une incertitude au sujet de la portée exacte de ses décisions (compétence d'avis ou pouvoir de décision) et des voies de recours possibles pour les parties (recours en annulation ou en cassation devant le Conseil d'Etat).

Comme déjà évoqué dans ses rapports 2021 et 2022, la CADA prend acte de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°170/2021 du 25 novembre 2021 par lequel la qualité de juridiction administrative est déniée à la CADA de la Région wallonne<sup>12</sup>. Cet arrêt sème le doute sur le statut de la CADA de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Une initiative du législateur serait la bienvenue à cet égard. Il appartient au législateur de poser un choix. Il conviendra néanmoins de doter la Commission des ressources suffisantes pour qu'elle continue à pouvoir mener à bien ses missions.

---

<sup>10</sup> CADA n°125 du 31 mai 2023, n°138 du 2 août 2023, n°142 du 20 septembre 2023,

<sup>11</sup> Voy. point III, A, du rapport annuel 2022 de la CADA disponible sur : <https://cada.cfwb.be/la-cada/rapports-annuels/>

<sup>12</sup> Voy. également l'avis du Conseil d'Etat 74.390/2 du 3 octobre 2023 et l'avis 72.442/4 du 16 janvier 2023.

#### **4. Absence de la mention des voies et délais de recours dans une décision individuelle de l'autorité administrative**

La Commission souhaite également relayer un dernier point à l'attention du législateur.

L'article 2, alinéa 5, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration reprend que : « La notification de toute décision à portée individuelle indique clairement les voies de recours possibles, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter par la personne qui s'estime lésée par la décision ». Cette disposition est motivée par le respect des principes généraux de bonne administration de la justice et du droit d'accès au juge.

Il apparaît cependant que cette disposition du décret du 22 décembre 1994 ne prévoit pas de sanction en cas d'absence des mentions des voies et délais de recours dans une décision de l'autorité administrative.

La Cour constitutionnelle a été saisie d'une question préjudicielle à propos d'une disposition similaire, l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration.

La question préjudicielle posée par le Tribunal du Travail de Liège saisi d'un recours contre une décision de l'Aviq porte sur le fait que cette disposition du décret wallon ne prévoit pas de sanction lorsque l'autorité administrative ne respecte pas l'obligation qui lui incombe d'indiquer comment la décision peut être attaquée devant un juge.

Dans son arrêt n°178/2021 du 9 décembre 2021, la Cour reprend qu'en omettant d'assortir l'absence d'indication des voies et délais de recours dans la notification des décisions administratives individuelles d'une sanction visant à préserver l'exercice effectif du droit d'accès au juge, le législateur wallon a porté une atteinte disproportionnée aux droits des administrés. Selon la Cour, il appartient au législateur wallon de déterminer la nature de la sanction qui doit être appliquée dans pareil cas. Dans l'affaire soumise à la Cour, le Tribunal du travail de Liège qui a posé la question préjudicielle doit examiner concrètement si le droit d'accès au juge du demandeur a été violé et faire cesser cette violation.

La Cour constitutionnelle rappelle également que bien que l'objectif du législateur wallon d'éviter que l'absence de mention des voies de recours n'entraîne l'annulation de la décision administrative, en vue de ne pas créer « une trop grande insécurité juridique » pouvait se justifier, il ne saurait en revanche justifier que le non-respect de cette obligation ne soit sanctionné d'aucune manière. En effet, il ne saurait être attendu du justiciable, même lorsqu'il est assisté par un avocat, qu'il identifie correctement les voies et modalités de recours dans le délai de recours.

La Commission estime utile de tenir compte des conclusions de la Cour constitutionnelle en complétant le décret du 22 décembre 1994 dans ce sens afin que l'obligation prévue par l'article 2, alinéa 5, du décret soit rendue effective.

A titre d'exemple, l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit que lorsque l'obligation de mentionner les voies et délais de recours dans une décision administrative individuelle n'est pas respectée, les délais de prescription prennent cours 4 mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle.

## **5. Annexes**

Les décisions de la CADA, rendues anonymes, sont jointes au présent rapport.

Fait à Bruxelles, le 31 janvier 2024

**Emmanuel MATHIEU,**  
Président

**Benjamin BOCQUET,**  
Secrétaire

### **Annexes:**

Jurisprudence 2023 de la Commission d'accès aux documents administratifs de la  
Fédération Wallonie-Bruxelles

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-  
BRUXELLES

*Séance du 9 janvier 2023 Décision n° 119/23*

En cause de :

M. ██████████, requérant,

Contre :

*La Radio-Télévision belge de la Communauté française, ci-après en abrégé « RTBF », partie adverse,*

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, modifié par les décrets du 30 mars 2007, du 14 mars 2019 et du 23 juin 2022 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs, modifié par l'arrêté du 12 mai 2022 ;

Vu le recours introduit par M. ██████████ le 30 novembre 2022;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétariat de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 1<sup>er</sup> décembre 2022;

Vu la note d'observation de la partie adverse le 15 décembre 2022;

Entendu M. ██████████;

Entendu M. Simon-Pierre DECOSTER, directeur juridique à la RTBF ;

Entendu Mme Maud LESSENNE, Vice-Présidente, en son rapport ;

**I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. En date du 1<sup>er</sup> avril 2022, le requérant sollicite la RTBF ██████████. Après avoir contextualisé sa demande, il formule ce qui suit :

« Dans ce contexte, il est demandé au Conseil d'administration par son président, de produire tous les documents utiles permettant d'estimer au plus près le coût des enquêtes internes et des procédures menées à l'encontre ██████████ ██████████ janvier 2020.

De manière à guider la réponse et à circonscrire plus précisément la demande, les documents suivants devront être fournis :

PRIMO

1) les factures d'honoraires de quatre avocats intervenant au dossier :

██████████, ██████████  
██████████ et ██████████ du cabinet ██████████ ██████████  
Mes ██████████ pour les procédures disciplinaires,  
Me ██████████ pour les questions de  
violations du RGPD et les procédures à l'APD

SECUNDO

2) les coûts salariaux ( charges patronales comprises) correspondant aux heures de travail consacrées à l'affaire par les principaux intervenants au dossier:

- A) l'administrateur-général pour ses heures consacrées aux réunions et lectures des pièces du dossier;
- B) le directeur juridique dont il se dit à la RTBF qu'il a consacré plus d'une année complète au dossier ( Simon-Pierre De Coster);
- C) l'auditeur interne ██████████ ██████████. Nul n'ignore à la RTBF que le Comité d'audit a dû constater que ses missions n'ont pu être menées en raison des heures consacrées au dossier de ██████████ ██████████ ;
- D) la directrice générale des Technologies mandatée par l'administrateur-général. Cette mission l'a considérablement distraite de ses tâches professionnelles;
- E) le DPO ██████████ ██████████ fortement sollicité sur le dossier pendant plusieurs mois;
- F) la directrice du personnel, ██████████ ██████████ qui a produit de nombreux documents au dossier
- G) les secrétaires et assistants de ces personnes mobilisées pour organiser des réunions, faire des copies, des écrits, des dossiers etc...

TERTIO

3) les coûts d'organisation de deux conseil de discipline et notamment, les coûts salariaux des cadres et délégués syndicaux mobilisés pendant plusieurs jours, de la présidente externe et de la secrétaire du conseil. Les frais directs de secrétariat, de copie, d'impression de poste , de déplacement, de porteur + travail de coordination de la secrétaire du Conseil de discipline

4) les relevés de frais de photocopies et d'impressions ( en août 2020, la presse a évoqué un dossier de plus de 1000 pages) à multiplier par

deux pour la 2ème procédure, à multiplier par le nombre des cadres intervenants , des membres du CA, des membres du CDD etc....

5) les relevés des frais d'envoi et de porteur en dehors du conseil de discipline.

6) les factures finales des frais des experts [REDACTED] et [REDACTED] laboratoire spécialisé en Angleterre pour récupérer des données informatiques (4 mois de travail de 09 à 12 2020)  
Cette liste n'est certainement pas exhaustive des coûts engagés et doit être complétée s'il y a lieu. »

2. Le 26 avril 2022, toujours [REDACTED], le requérant interpelle la RTBF en ces termes :  
« Cher/Chère RTBF - Administrateur général de la Radio Télévision Belge Francophone,  
L'échéance légale de réponse durant le mois approchant je vous rappelle qu'aucun document de [REDACTED] le [REDACTED] par la RTBF de [REDACTED] procédures judiciaires contre [REDACTED] ne m'a été transmise. L'administrateur délégué de la RTBF est il au dessus des lopis ? (...) »
3. Le 31 août 2022, le requérant interpelle la RTBF, toujours [REDACTED] déclare écrire pour demander « une reconsidération de ma demande 'bon usage du budget de la RTBF : coût des infractions de JP Philippot et Coût des enquêtes et procédures disciplinaires menées à l'encontre de [REDACTED] depuis janvier 2020' d'accès aux informations détenues par RTBF  
- Administrateur général de la Radio Télévision Belge Francophone » et il reproduit ensuite la teneur de sa demande initiale du 1<sup>er</sup> avril 2022.
4. La RTBF a donné suite ni la demande initiale du 1<sup>er</sup> avril 2022, ni au rappel du 26 avril 2022, ni enfin, à la « demande de reconsidération » du 31 août 2022.
5. Le 30 novembre 2022, [REDACTED] saisit la Commission d'accès aux documents administratifs via un mail rédigé comme suit : «Chère CADA FWB, Chers députés  
  
*après 30 jours d'attente puis encore 59 jours de non réaction de la RTBF sur ma question des documents attestant du cout des procédures juridiques contre [REDACTED] [REDACTED], largement relayé dans la presse*  
  
*Voici en pièce jointe, les copies d'écran que j'authentifie comme étant bien mes échanges authentiques avec la RTBF , que vous trouverez également publiées en ligne ici (et que j'authentifie également par ce mail)*  
[REDACTED]  
  
*j'introduis donc par la présente mon recours auprès de votre commission »*
6. Par mail du 1<sup>er</sup> décembre 2022, le secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
7. Par mail du 15 décembre 2022, M. Simon-Pierre DECOSTER, Directeur juridique à la RTBF, adresse au secrétariat de la CADA la note d'observation de la partie adverse et six documents, à savoir :
  - une copie des factures d'honoraires de trois des quatre avocats cités par le requérant, la RTBF n'ayant pas de facture au nom d'un des quatre avocats cités par le requérant (pièces 1 à 3) ;

- un relevé des frais de catering des deux conseils de discipline qui se sont tenus en juin-juillet 2020 et juin 2021 (pièce 4) ;
  - une copie des factures de photocopie des deux dossiers disciplinaires pour les membres des deux conseils de discipline précités (pièce 5) ;
  - une copie de la facture d'expertise de [REDACTED] (pièce 6).
8. Par mail du 15 décembre 2022, le secrétariat de la CADA notifie au requérant la note d'observations de la partie adverse.

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### a) *Compétence*

#### **Principe**

9. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative**

10. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).
11. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RadioTélévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).
12. La RTBF constitue donc bien une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

#### **Notion de document administratif**

13. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, le « *document administratif* », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
14. En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par le requérant répondent à la définition décrétole de « *document administratif* ».
15. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### b) *Recevabilité du recours*

16. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande formulée via la [REDACTED] le 1<sup>er</sup> avril 2022, rappelée à deux le 26 avril 2022 et le 31 août 2022.
17. L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :  
*«Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet : - le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*  
*- le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »*
18. Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 30 novembre 2022. Il précise, dans son recours à la CADA, qu'il est introduit *« après 30 jours d'attente puis encore 59 jours de non réaction de la RTBF sur ma question des documents attestant du cout des procédures juridiques contre [REDACTED] [REDACTED], largement relayé dans la presse ».*
19. Au point E de sa note d'observations, la RTBF développe plusieurs éléments justifiant l'irrecevabilité « ratione temporis » du recours du requérant auprès de la CADA.
20. Comme relevé au point 3, la demande de « reconsidération » formulée par le requérant le 31 août 2022 est identique à la demande initiale du 1<sup>er</sup> avril 2022. Introduire auprès de l'autorité administrative concernée une seconde demande de publicité – ou une demande de reconsidération – strictement identique à une première demande, ne peut avoir pour effet de rouvrir le délai de recours prévu à l'article 8/1, alinéa 1<sup>er</sup>, pour saisir valablement la CADA lorsque ce délai est prescrit par l'écoulement du délai de recours initial.
21. A supposer même le délai d'introduction du recours devant la CADA ait pu commencer à courir à compter du lendemain de l'expiration du délai de trente jours (article 6, §5, du décret) de la réception de la « demande de reconsidération » du 31 août 2022 – ce qui ne peut être retenu sous peine de priver d'effet le délai inscrit à l'article 8/1, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 - , la demande est irrecevable.  
  
En effet, le délai se compte « de die ad diem » : le jour de l'acte qui est le point de départ d'un délai n'y est pas compris ; le jour de l'échéance par contre est compté dans le délai.  
  
Donc, le délai de trente jours prévu à l'article 6, §5, expirait le 30 septembre 2022 et le délai de soixante jours pour saisir la CADA expirait quant à lui le 29 novembre. Or, le requérant a déposé son recours auprès de la CADA par un mail du 30 novembre.
22. Le recours auprès de la Commission est donc irrecevable conformément aux termes de l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité.
23. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les éléments tenant au fond relevés par la partie adverse.
24. La Commission prend toutefois acte que dans sa note d'observations (p. 11), la partie adverse déclare ne pas s'opposer à la transmission au requérant des documents suivants :
  - les notes de frais de catering des deux conseils de discipline organisés en juin/juillet 2020 et en juin 2021 (pièce 4 transmise à la CADA),
  - les factures de photocopies des dossiers disciplinaires pour les membres des deux conseils de discipline qui ont été effectuées à l'extérieur de la RTBF (pièce 5 transmise à la CADA)

- la facture d'expertise informatique de [REDACTED] (pièce 6 transmise à la CADA).

**PAR CES MOTIFS,**

**La Commission d'accès aux documents administratifs,**

Déclare le recours de M. [REDACTED] irrecevable.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 9 janvier 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE Vice-Présidente, M. SOHIER, membre effectif.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 30 mars 2023

Décision n° 120-2/23 [REDACTED]

En cause de :

**Madame** [REDACTED], partie requérante,

Contre :

**Communauté française de Belgique (Fédération Wallonie-Bruxelles)**, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande adressée à la partie adverse [REDACTED] par le 25 avril 2022 ;

Vu le recours introduit auprès de la CADA [REDACTED] par par courrier du 22 juillet 2022;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 7 décembre 2022.

Vu la réponse de la partie adverse des 02 août et 12 décembre 2022 ;

Vu la décision du 02 février 2023 de la CADA ordonnant la production de diverses pièces;

Vu le courriel du 14 mars 2023 de la partie adverse ;

Vu le courriel du 24 mars 2023 de Maître [REDACTED], conseil de [REDACTED] la partie requérante;

Entendu M. Emmanuel MATHIEU, Président, en son rapport ;

## I. EXPOSE DES FAITS - ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. L'exposé des faits et les antécédents de procédures tels que figurant dans la décision du 02 février 2023 doivent être tenus ici pour réitérés.

2. Par ladite décision, la CADA, s'agissant des affectations énumérées aux postes 3, 4 et 5 du tableau communiqué le 2 août 2022 par la partie adverse relatives aux Administrations générales des maisons de justice et de l'aide à la jeunesse, invitait la partie adverse, à communiquer la déclaration de vacance de ces postes ou à défaut une attestation des directions concernées comme quoi ces postes ne seraient pas vacants, ainsi que toute nouvelle information en sa possession relative à ceux-ci.

3. Par courriel du 14.03.2023, la partie adverse adressait à la CADA deux attestations du 07.03.2023 et du 09.03.2023 émanant des directions du personnel des services concernés faisant état de ce qu'aucune demande de déclaration de vacance n'avait été introduite relativement à des postes au sein :

- De l'Administration générale de l'aide à la jeunesse/ service de la législation et des relations internationales ;
- De l'Administration générale des maisons de justice

██████████ ne produit aucune pièce probante de nature à démontrer que la partie adverse serait en possession d'informations supplémentaires.

Un document inexistant ne constitue pas un document administratif au sens du décret du 22 décembre 1994 (CADA wallonne, Décision n° 93 du 9 novembre 2020).

Le recours est dès lors non fondé sur ce point.

**PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :**

Déclare le recours de Madame ██████████ recevable mais non fondé et l'en déboute ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 30 mars 2023, délibéré en visio-conférence par M. MATHIEU, président et rapporteur ; Mme LESSENNE, vice-présidente; M. SOHIER, membre effectif; Mme MEEUS, membre suppléante.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

**Séance du 14 février 2023**

**Décision n°121**

En cause : [REDACTED] (agissant en sa fonction de journaliste au journal [REDACTED]), partie requérante

Contre : La **Communauté française** (Enseignement.be), partie adverse

*Vu l'article 32 de la Constitution ;*

*Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;*

*Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;*

*Vu le recours introduit par Monsieur [REDACTED] (agissant en sa qualité de journaliste au journal [REDACTED]), le 28 décembre 2022 ;*

*Vu la note d'observations établie par le Directeur général Monsieur Quentin DAVID au nom de la Communauté française le 24 janvier 2023 ;*

*Entendu Monsieur J. SOHIER, membre de la Commission, en son rapport ;*

## **I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. Le requérant, journaliste au journal [REDACTED], a sollicité, en octobre 2022, les services de la Communauté française, afin d'obtenir des informations relatives à l'enseignement différencié, plus particulièrement concernant « les montants et moyens (périodes) octroyés à chaque établissement scolaire (fondamental et secondaire) dans le cadre de l'enseignement différencié. Et ce pour les 5 dernières années ».

En annexe, le requérant faisait référence aux données « qui se retrouvent derrière le tableau ci-joint (il s'agit uniquement du fondamental pour le tableau), qui ressort du rapport

*enseignement différencié* » (courriel du 26 octobre 2022) <sup>(13)</sup>.

2. Il lui a été répondu, par un courriel du 16 novembre 2022 qu'il ne pouvait pas être répondu favorablement à sa demande « *dans la mesure où les données demandées ne sont pas anonymisées : vous cherchez à obtenir précisément le nom des écoles* », avec, en motivation, une référence à l'article 15 du décret du 25 avril 2019 relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l'enseignement obligatoire (courriel du Service communication et relations publiques d'Enseignement.be du 16 novembre 2022).

3. Le requérant a répondu, le 17 novembre 2022, que les données dont il sollicitait la communication « *ne visent pas à l'établissement d'un classement des établissements scolaires. Nous désirons pouvoir prendre connaissance des montants et moyens de fonctionnement octroyés dans le cadre de l'encadrement différencié afin de pouvoir évaluer le dispositif. Ce qui, à notre connaissance n'a pas encore été fait à ce jour, mais est en cours au sein de l'Administration (...)* » (courriel du requérant du 17 novembre 2022).

4. Par un courriel du 23 novembre 2022, la Communauté française a confirmé son refus de communication, visant « *l'obtention de données non anonymisées par écoles* », sachant en outre que « *la demande ne se trouve pas dans l'un des quatre points mentionnés à l'article 15 § 2 du décret sur la gouvernance numérique* ».

5. Dans ce contexte, le requérant a saisi la CADA, le 28 décembre 2022, en sollicitant, en substance, la communication du « *détail des moyens et périodes octroyés aux écoles (ou le cas échéant aux établissements scolaires) dans le cadre de l'enseignement différencié* », en se référant aux échanges de mails antérieurs avec l'Administration.

6. A la suite de ce recours, la Communauté française a transmis à la Commission une note d'observations, signée par le Directeur général de l'Enseignement obligatoire, datée du 24 janvier 2023, tendant à justifier la réponse négative opposée à la demande du journaliste, en se prévalant des dispositions des articles 11 et 15 du décret du 25 avril 2019 relatifs à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l'enseignement obligatoire.

---

<sup>13</sup> Le requérant, [REDACTED], avait déjà sollicité, en mars 2022, des informations sur « l'indice socioéconomique des établissements scolaires », et notamment « les données sur lesquelles sont basées les indicateurs 11.2 (selon la codification des indicateurs de l'enseignement en 2021) sur les retards dans l'enseignement », ainsi que d'autres documents. A la suite d'un refus opposé par la FWB, il a saisi la CADA, en date du 19 avril 2022 pour obtenir communication des données suivantes : « ISE par implantation pour la période 2017-2020 ; retards scolaires, par implantation par école – période 2017-2020 ; statuts complets ou incomplets de l'implantation ; résultats au CEB par implantation pour les années 2017-2021 ». Par la décision n°108 du 13 juin 2022, la CADA a déclaré ce recours irrecevable « en ce qu'il porte sur la communication de documents qui doivent faire l'objet d'un traitement et qui n'existe pas en l'état en tant que tels », et recevable et bien fondé, « en ce qu'il porte sur des documents administratifs existants en tant que tels et qui peuvent être anonymisés ».

## II. EN DROIT : DISCUSSION

### a) *Quant à la compétence de la CADA*

7. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».

D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, le « document administratif » comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».

En l'espèce, les documents dont la communication est demandée par le requérant répondent incontestablement à cette définition.

Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante, lequel doit être jugé recevable, conformément aux dispositions légales précitées.

### b) *Quant au fond*

8. La Communauté française justifie son refus en considérant que « la transmission de données par écoles est exceptionnelle, notamment en raison de leur sensibilité et est par ailleurs réglementée. De plus les informations sur l'encadrement différencié peuvent être des données sensibles et pourraient entraîner une stigmatisation de certaines écoles. Ce qui est le cas avec l'objet de la demande en l'espèce » (note d'observations du 24 janvier 2023 précitée, p. 1).

Plus particulièrement, la Communauté française se réfère à l'article 15 du décret du 25 avril 2019 relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l'enseignement obligatoire, suivant lequel « le transfert de données anonymisées 'par écoles' peut être autorisé par le Gouvernement ou dans quatre cas par l'administration 'sur base d'une demande motivée' ».

Suivant l'article 15, § 2, la communication de telles données dûment anonymisées par écoles est envisageable, si ces données sont destinées :

- « 1° à la publication d'informations sur l'état de l'enseignement en Communauté française ;
- 2° à la documentation des services des entités fédérales et fédérées, des organismes étrangers et internationaux de public officiellement reconnus ;
- 3° à l'exécution d'un engagement international ;

*4°/ aux recherches des établissements supérieurs nationaux et étrangers officiellement reconnus ».*

Selon la Communauté française, la demande du requérant ne serait pas motivée à suffisance et ne s'inscrirait dans aucun des champs d'application prévus à l'article 15, § 2 du décret du 25 avril 2019 précité.

Enfin, la Communauté française se prévaut également des dispositions du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire interdisant « *toute activité et propagande politique, ainsi que toute activité commerciale dans les écoles* », de même que « *toute pratique déloyale dans la concurrence entre ces écoles* », qui impliqueraient une « *intention du législateur de limiter l'utilisation des données 'écoles' dans leur concurrence et l'interdiction faite aux PO, directeurs, équipes éducatives, FPO et services du Gouvernement de diffuser 'librement' certaines données par écoles jugées trop sensibles* » (note d'observations du 24 janvier 2023 précitée, pp. 2-3).

9. Il a déjà été jugé, par la CADA, dans sa décision n°108 du 13 juin 2022 précitée, que, si la communication de « données sensibles » pour lesquelles il y a, à tout le moins, une obligation de confidentialité, sinon de secret au sens de l'article 6, § 3 du 22 décembre 1994 précité, peut être limitée, une telle limitation ne se justifie que par un souci légitime d'éviter toute concurrence entre les écoles.

En l'espèce, il apparaît cependant que l'article 15, §1<sup>er</sup>, du décret du 25 avril 2019 précité ne s'applique pas en ce que la demande ne porte pas sur des données à caractère personnel au sens de l'article 1<sup>er</sup>, §1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, du même décret (par exemple, les résultats des élèves desdits établissements scolaires).

Les données sollicitées par le requérant mentionnent l'adresse des implantations et un montant chiffré correspondant à des moyens alloués pour l'enseignement différencié et sont donc anonymes.

Pour le surplus, la CADA n'aperçoit pas en quoi la communication de telles données entraînerait des « pratiques déloyales » ou « de concurrence entre les écoles ». Comme le requérant l'a exposé à l'appui de sa demande, les données en question « *ne visent pas à l'établissement d'un classement des établissements scolaires. Nous désirons pouvoir prendre connaissance des montants et moyens de fonctionnement octroyé dans le cadre de l'encadrement différencié afin de pouvoir évaluer le dispositif* ».

La Commission n'aperçoit pas davantage en quoi de telles données, à portée générale, relèveraient de « données sensibles », comme il est affirmé par la Communauté française. Il ne s'agit en tout cas pas de données à caractère personnel en l'espèce.

10. D'autre part, le requérant se réfère aux données qu'il a déjà pu récupérer lui-même figurant dans un tableau ressortant du rapport enseignement différencié, lequel ne traite cependant que du fondamental, ce qui justifie la demande d'information similaire concernant les établissements secondaires.

Il ressort de ce tableau produit par le requérant que des périodes et des moyens sont indiqués, pour chaque année de 2016 à 2021, pour chacun des réseaux (Communauté française ; libre confessionnel ; libre non confessionnel ; subventionné communal), sans qu'aucune indication ne figure par établissement scolaire. Pour autant qu'un tableau similaire existe pour l'enseignement secondaire, comme il y a lieu de le supposer et dont l'existence n'est pas contestée par la Communauté française, aucune disposition légale n'en interdit la communication, dès lors qu'il ne comporte aucune donnée, par école ou par élève.

11. La demande est par conséquent fondée pour le tout.

## **PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de [REDACTED] recevable et fondé;

Invite la Communauté française à communiquer à [REDACTED] :

- l'ensemble des données par école telles que sollicitées par le requérant, à savoir les montants et moyens octroyés à chaque établissement scolaire (fondamental et secondaire) dans le cadre de l'enseignement différencié, pour les 5 dernières années ;
- le tableau du rapport enseignement différencié pour les établissements secondaires;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 14 février 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, membre effective et vice-présidente ; Mme COLSON, membre effective ; M. HERMANNNS, membre effectif ; Me SOHIER, membre effectif et rapporteur.

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-  
BRUXELLES

Séance du 21 février 2023

Décision n°122

En cause :

L'ASBL [REDACTED], en abrégé [REDACTED], dont le siège est établi à [REDACTED], représentée par [REDACTED] et ayant pour conseil Me [REDACTED], avocat,  
Ci-après « la partie requérante »,

Contre :

La Communauté française (Administration générale de la Culture), représentée par Mesdames Nathalie HENRIET et Thi Kim Mai DANG-DUY,  
Ci-après « la partie adverse » ;

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande adressée à la partie adverse par l'ASBL [REDACTED] par lettre recommandée envoyée le 21 octobre 2022 ;

Vu la lettre de réponse de la partie adverse datée du 25 novembre 2022 ;

Vu le recours introduit par l'ASBL [REDACTED] par lettre recommandée datée du 2 janvier 2023 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 9 janvier 2023 ;

Vu la Note d'observations de la partie adverse datée du 24 janvier 2023 ;

Vu les pièces transmises par la partie adverse le 16 février 2023 ;

Entendu [REDACTED], représentant la partie requérante, et Me [REDACTED], conseil de la partie requérante ;

Entendu Madame Henriet et Madame Dang Duy, représentant la partie adverse ;

Entendu Madame Anne-Françoise Meeus, en son rapport ;

## I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. La requérante, l'ASBL [REDACTED], est une Maison des Jeunes établie dans la Commune de [REDACTED], avec un dispositif « égalité des chances », conformément à l'article 10, § 4, du décret du 20 juillet 2000 déterminant les conditions d'agrément et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations. Les Maisons des Jeunes sont des lieux d'accueil locaux. Elles réalisent des activités de type culturel, récréatif et sportif par et pour les jeunes à partir de 8 ans jusqu'à 26 ans, afin de favoriser leur participation dans la programmation et/ou la réalisation des actions de la MJ ou au sein de structures de consultation et de décision locales. [REDACTED] ASBL accueille des jeunes de tous horizons et organise des activités récurrentes comme des ateliers d'improvisation, du sport, des ateliers de rap, des ateliers d'écocitoyenneté, etc. ou des activités extraordinaires pendant l'été. Elle dispose également d'un espace « emploi ».

2. La requérante fait l'objet actuellement d'un audit de ses subventions par le Service général de l'Inspection de la Culture, rattaché à l'Administration générale de la Culture de la Communauté française (« AGC »). Par lettre recommandée datée du 18 octobre 2022 mais envoyée le 21 octobre 2022, l'ASBL [REDACTED] a adressé à la « Direction de la gestion et du contrôle comptable » de la Communauté française, la demande de transmission de documents administratifs suivante :

*« 1. Dans le cadre de la gestion de ce dossier, ma cliente souhaiterait obtenir de votre part l'intégralité des rapports comptables établis depuis 2000 et jusqu'à ce jour.*

*2. Par ailleurs, ma cliente souhaite obtenir également les directives ou circulaires internes qui permettent à vos agents comptables de savoir s'il faut ou non accepter une dépense de subvention ou autre, ou refuser celle-ci, ou demander des informations complémentaires. ».*

3. Dans sa lettre recommandée datée du 25 novembre 2022, la partie adverse a :

- demandé, d'une part, à l'ASBL [REDACTED] de préciser ce qu'elle entendait par « rapport comptable », vu que celle-ci est tenue de conserver, en vertu de l'article 50 du décret précité, toutes les pièces comptables justificatives de l'utilisation des subventions et les tenir à disposition pour vérification ;
- invoqué le caractère abusif de la demande sur base de l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ; et
- d'autre part, a renvoyé la partie requérante vers les textes légaux pour ce qui concerne le deuxième élément de sa demande, arguant qu'il n'existe pas d'autres directives ou circulaires internes.

4. Le 2 janvier 2023, suite au refus de la Communauté française de transmettre les documents demandés, la requérante a saisi la présente Commission en demandant de faire droit à sa demande en tout ou en partie pour ce qui concerne la transmission des rapports comptables, invoquant les principes du droit de la défense et d'audi alteram partem, et de contraindre la partie adverse à compléter sa réponse pour ce qui concerne la production des directives et circulaires internes.

5. A la suite de ce recours, la Communauté française a transmis à la Commission une note d'observations, signée par Madame Dang Duy, directrice du Service jeunesse de l'AG Culture, dans laquelle celle-ci réitère le caractère imprécis et abusif de la demande qui porte sur des documents couvrant les années 2000 à 2022, précise le contexte de l'audit de l'Inspection qui a été initié suite à l'interpellation de l'Aide à la Jeunesse et suite à un constat de manque de clarté des comptes, et informe que le rapport d'audit qui est, en voie de finalisation, sera transmis au Service Jeunesse et à l'opérateur. Enfin, la Directrice rapporte également que :

« En ce qui concerne les « rapports comptables » (notion qui reste à définir,) le Service général de l'Inspection culture nous fait savoir que ce sont des documents à usage strictement interne à l'Inspection : les rapports de la cellule d'analyse financière de l'Inspection sont des documents internes au SGIC et qui sont destinés aux inspecteurs.trices qui sont en charge de l'instruction de la demande de l'opérateur dans sa globalité (incluant donc la dimension financière). Ces rapports ne sont donc pas des pièces à valeur juridique autonome. Ce sont les avis d'Inspection qui ont une valeur juridique et qui peuvent contenir des éléments repris des rapports de la cellule d'analyse financière ».

Sur base de ces éléments, la partie adverse conclut que : « le SGIC ne peut transmettre à la CADA que les documents à valeur juridique : les avis d'Inspection et rapports de visite intermédiaire (le cas échéant) et non les documents de travail internes, ni les éventuelles notes prises lors des visites. »

6. La partie adverse a ainsi communiqué à la Commission différentes pièces comptables incluant les bilans de l'ASBL [REDACTED] pour les années 2011 à 2017, des pièces comptables complémentaires pour l'année 2016, les bilans et rapports d'activités pour les années 2018 à 2021, le relevé des subventions pour les années 2016 à 2021 et un tableau Excel reprenant les subventions extraordinaires pour les années 2004 à 2022.

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### a) *Compétence*

#### **Principe**

7. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif ».

#### **Notion d'autorité administrative**

8. Une autorité administrative est définie légalement comme « une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).

La Communauté française est une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994.

#### **Notion de document administratif**

9. D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, le « document administratif », comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».

Prima facie, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».

10. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

## *b) Recevabilité du recours*

11. La décision de rejet contestée est datée du 25 novembre 2022.

La partie requérante a formé son recours devant la présente Commission le 2 janvier 2023, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1er, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet.

L'identité de la requérante ainsi que celle de la partie adverse est précisée dans le recours. Les documents administratifs faisant l'objet du refus ainsi que les moyens soulevés sont bien précisés conformément au décret du 22 décembre 1994. Une copie de la décision de refus critiquée est jointe au recours.

12. Le recours est donc recevable.

## *c) Discussion*

### **Principes**

13. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

14. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

15. Il appartient à l'autorité de motiver une telle décision de refus. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.

### **Application au cas d'espèce**

16. La partie requérante sollicite que lui soit communiqué, premièrement, « *l'intégralité des rapports comptables établis depuis 2000 et jusqu'à ce jour* » et, deuxièmement, « (...) *les directives ou circulaires internes qui permettent à vos agents comptables de savoir s'il faut ou non accepter une dépense de subvention ou autre, ou refuser celle-ci, ou demander des informations complémentaires.* ».

17. En ce qui concerne la première partie de la demande, la Communauté française conteste le bien-fondé du recours en invoquant le caractère abusif de la demande sur base de l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 précité et son manque de précision, ne comprenant pas exactement quels documents sont visés par la requérante.

En l'occurrence, la Communauté française avait déjà, dans sa lettre du 25 novembre 2022 demandé à la partie requérante de préciser ce qu'elle entendait par « *rapports comptables* », l'association étant elle-même tenue légalement de conserver toutes les pièces comptables justificatives de l'utilisation des subventions octroyées et de les tenir à disposition pour vérification. La partie

requérante n'a apporté ni précision ni justification quant aux documents demandés dans son recours à la Commission.

Selon la Communauté française, l'objet de la demande est donc vague en ce qu'il n'est pas possible de déterminer précisément quels documents comptables sont visés par la demande.

Lors de son audition du 21 février 2023, la requérante a précisé l'objet de sa demande, qui porte sur les rapports d'inspection qui lui ont été adressés par l'administration entre 2000 et 2019. Bien que ces documents sont, aux dires de la Communauté française, déjà nécessairement en possession de la requérante, ce chef de demande ainsi circonscrit ne paraît pas abusif et doit être déclaré fondé.

- 18.** S'agissant des documents préparatoires, préliminaires ou internes relatifs à l'audit en cours, la Communauté française a complété son argumentation. Elle invoque de manière implicite le caractère incomplet ou inachevé des documents demandés, tel que prévu à l'article 6, § 2, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité.

Ainsi, tout en continuant à observer que la notion de « rapport comptable » restait à définir, elle spécifie que selon le Service général de l'Inspection Culture, *« les rapports de la cellule d'analyse financière de l'Inspection sont des documents internes au SGIC et qui sont destinés aux inspecteurs.trices qui sont en charge de l'instruction de la demande de l'opérateur dans sa globalité (incluant donc la dimension financière). Ces rapports ne sont donc pas des pièces à valeur juridique autonome. Ce sont les avis d'Inspection qui ont une valeur juridique et qui peuvent contenir des éléments repris des rapports de la cellule d'analyse financière.*

*(...) Vu ces éléments, le SGIC ne peut transmettre au CADA que les documents à valeur juridique : les avis d'Inspection et rapports de visite intermédiaire (le cas échéant) et non les documents de travail internes, ni les éventuelles notes prises lors des visites. ».*

- 19.** Tel qu'il ressort du modèle fourni et des explications de la Communauté française, ces documents apparaissent en effet comme étant incomplets ou inachevés, de sorte que ce chef de la demande doit être déclaré non fondé.

- 20.** En ce qui concerne la seconde partie de la demande portant sur *« les directives ou circulaires internes qui permettent à vos agents comptables de savoir s'il faut ou non accepter une dépense de subvention ou autre, ou refuser celle-ci, ou demander des informations complémentaires »*, la Communauté française a renvoyé la partie requérante vers les textes légaux et circulaires applicables, arguant que ces documents étaient publics. Elle renvoie notamment vers la circulaire soutien aux projet jeunes et infrastructures qui contient des directives concernant les dépenses admissibles et non admissibles (voir pp. 12 et 13).

Dans son recours, la requérante demande que la partie adverse complète sa réponse. Elle n'apporte toutefois pas d'éléments de nature à étayer sa thèse selon laquelle la Communauté française disposerait d'autres directives ou circulaires internes relatives aux pièces comptables qui peuvent être acceptées ou qui doivent être refusées.

- 21.** Un document inexistant ne constitue pas un document administratif au sens du décret du 22 décembre 1994 (CADA wallonne, Décision n°93 du 9 décembre 2020).

- 22.** Le recours est dès lors non fondé quant à ce point.

## **PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de l'ASBL [REDACTED] recevable et partiellement fondé.

Invite la Communauté française à fournir les rapports d'inspection qui ont été rédigés par ses agents entre 2000 et 2019.

S'agissant d'une part, des documents préparatoires, préliminaires ou internes relatifs à l'audit actuellement en cours, et d'autre part, des directives ou circulaires internes permettant aux agents de la Communauté française de se prononcer sur l'octroi ou non d'une subvention, déclare la demande non fondée.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 21 février 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Me SOHIER, membre effectif, M. HERMANNNS, membre effectif et Mme MEEÛS, membre suppléant et rapporteur.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

## Séance du 26 mai 2023 – Rapport Décision

n°123

En cause : [REDACTED], partie requérante,

Contre : **Gouvernement de la Communauté française, en la personne de Mme la Ministre Caroline Désir, Ministre de l'Enseignement**, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit le 13 mars 2023 par [REDACTED] par mail adressé à la Commission ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 14 mars 2023 ;

Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 28 mars 2023 ;

Entendu les parties requérante et adverse aux audiences des 12 avril, 15 et 26 mai 2023 ;

Vu la décision du 12 avril 2023 de la Commission ordonnant à la partie adverse la production de diverses pièces ;

Vu les courriels des 26 et 28 avril, 11 et 25 mai 2023 de la partie adverse ;

Vu le courriel des 9 et 25 mai 2023 de la partie requérante ;

Entendu M. Olivier Hermanns, membre de la Commission, en son rapport ;

### **I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. L'exposé des faits et les antécédents de procédures tels que figurant dans la décision du 12 avril 2023 doivent être tenus ici pour réitérés.
2. Par ladite décision, la Commission invitait la partie adverse, pour le lundi 1<sup>er</sup> mai 2023 inclus au plus tard, à lui faire savoir si des statistiques ou indicateurs chiffrés relatifs à l'absentéisme des enseignants dans le fondamental et le secondaire en région bilingue de Bruxelles-Capitale depuis la rentrée scolaire de 2019 sont disponibles et, dans l'affirmative, à lui indiquer dans le même délai si elle a procédé à l'analyse de ces statistiques et lui en communiquer la liste détaillée de tous les documents relatifs aux dites statistiques et à leur analyse qui seraient en sa possession.
3. La partie adverse a adressé à la Commission :
  - Par courriel du 25 avril 2023, les documents en sa possession qu'elle comptait communiquer à la partie adverse, à savoir « l'organigramme de l'Administration Générale de l'Enseignement » et « le référentiel des codes « disponibilités », avec le code, le libellé et le groupement de la disponibilité » ;

- Par courriels des 25 et 28 avril 2023, des informations complémentaires suite à la tenue d'une réunion organisée, le 24 avril 2023, entre elle-même et la partie requérante, ainsi que l'existence d'une demande de documents administratifs précis que lui a adressée le 26 avril la partie requérante ;
  - Par courriel du 11 mai 2023, un courriel destiné à la partie requérante comportant des documents administratifs complémentaires (des enquêtes statistiques fournies par CERTIMED pour les années scolaires 2018-2019 et 2021-2022, certains passages étant omis au motif qu'il existerait « un risque que [d]es membres du personnel puissent être identifiés », des fichiers « extraits de la paie RL10 » et « des données concernant les absences du personnel de l'enseignement obligatoire et la répartition des enseignants selon le titre détenu »).
4. Par ailleurs, la Commission a reçu de la partie requérante un courriel du 9 mai 2023 par lequel il demande « *Malgré l'absence d'obligation de la CADA de nous fournir les éléments exigés pour alimenter la réouverture des débats* » que la Commission elle-même lui fournisse « *les réponses et les documents lui ayant été communiqué (sic) pour le 1<sup>er</sup> mai 2023 par la partie adverse (sic)* » « *afin de pouvoir procéder à un débat équitable et constructif* », c'est-à-dire :
- « *Disponibilité des statistiques ou indicateurs chiffrés relatifs à l'absentéisme des enseignants dans le fondamental et le secondaire en région bilingue de Bruxelles-Capitale depuis la rentrée scolaire de 2019 ;*
  - *Existence d'analyse de ces statistiques ;*
  - *Liste détaillée de tous les documents relatifs aux dites statistiques et à leur analyse.*
- »
5. La Commission constate que les documents listés par la partie requérante dans son courriel du 9 mai 2023 semblent *prima facie* correspondre à ceux que la partie adverse lui a communiqués par son courriel du 11 mai 2023. La Commission estime par conséquent que le principe du contradictoire est respecté, d'autant plus que les parties ont eu l'occasion d'être entendues en audition le 15 mai 2023, conformément à l'article 8/3 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.
6. Par un courriel du 25 mai 2023 adressé à la partie adverse et transmis en copie à la Commission, la partie requérante accuse réception de documents administratifs et demande diverses explications à leur sujet.

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

7. Les développements concernant la compétence de la Commission et la recevabilité du recours tels que figurant dans la décision du 12 avril 2023 doivent être tenus ici pour réitérés.

### a) Discussion

***Quant à la communication de tous documents faisant état de l'absentéisme des enseignants dans le fondamental et le secondaire en région bruxelloise depuis la rentrée scolaire de 2019***

8. Comme la Commission l'a indiqué au point 18 de sa décision du 12 avril 2023, « La partie adverse affirme que les documents faisant état de l'absentéisme des enseignants dans le fondamental et le secondaire en région bilingue de BruxellesCapitale depuis la rentrée scolaire de 2019, sollicités par la partie requérante, n'existent pas et qu'elle n'est donc pas en mesure de les fournir. »
9. Cependant, il apparaît qu'au terme de la réunion tenue entre elles, les parties ont eu l'occasion de mieux appréhender tant l'étendue de la demande d'accès à des documents administratifs, en fonction de l'objectif recherché par la partie requérante à travers sa demande, que l'identification de documents administratifs existants pouvant permettre d'y répondre de la manière la plus satisfaisante. La partie adverse a communiqué, suite à la réunion précitée, divers documents administratifs à la partie requérante.
10. La Commission constate qu'en l'espèce, le recours portait certes initialement, de manière très générale sur « tous documents » administratifs « faisant état de l'absentéisme des enseignants » dans un territoire donné. La Commission prend acte du fait que les parties se sont rencontrées lors d'une réunion et ont pu s'accorder sur une série de documents administratifs pouvant être communiqués à la partie requérante. Au fur et à mesure des échanges et réunion entre parties, la partie requérante a modifié sa demande et la partie adverse a assuré la communication de divers documents administratifs. La Commission observe cependant que, ce faisant, les parties lui font jouer un rôle de facilitateur ou de modérateur qui s'éloigne de sa mission légale, qui est bien de connaître « *des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif.* » (article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité).
11. La Commission est tenue par les termes de la saisine, telle qu'elle a été formulée par la partie requérante dans sa requête initiale. Il est cependant loisible à la partie requérante d'introduire une nouvelle demande d'accès à des documents administratifs, qu'elle pourra formuler de manière plus précise, grâce aux informations obtenues entre-temps de la part de l'autorité administrative.
12. De plus, si rien n'interdit à la partie adverse de dialoguer avec la partie requérante, il n'en reste pas moins que l'article 8/2, phrase 1, du décret du 22 décembre 1994 précité est formel quant à ses obligations juridiques : « *L'autorité administrative concernée transmet au Secrétaire de la Commission copie du document objet de la demande du requérant dans les 15 jours de la demande, ainsi que tout autre élément de droit ou de fait, document ou renseignement ayant motivé sa décision de rejet.* ». Cette disposition impose donc à l'autorité administrative, nonobstant d'éventuels contacts ou démarches directs avec la partie requérante, un devoir de coopération avec la Commission. Ce devoir de coopération était d'autant plus crucial que la Commission avait déjà, par sa décision du 12 avril 2023, invité la partie adverse à répondre à des questions précises, auxquelles il ne fut répondu que tardivement, au-delà du délai fixé par la Commission. Ceci entraîna une remise de la cause.
13. La Commission relève par ailleurs que le document administratif constitué par l'enquête statistique fournie par CERTIMED pour l'année scolaire 2021-2022, intitulé « *Evoluer vers une politique d'absentéisme positive et durable – Fédération Wallonie Bruxelles, Compte rendu – analyse d'absentéisme (année scolaire 09/2021 – 08/2022)* », comporte dans sa version complète 428 pages, mais que seules les 32 premières ont été communiquées à la partie requérante.

14. La partie adverse fait valoir à cet égard auprès de la Commission que « *les slides 33 et suivants reprennent des données par fonctions, et pour certains barèmes, très peu de MDP [lire : membres du personnel] étant concernés, partant subsiste un risque que ces membres du personnel puissent être identifiés* ».
15. Si l'exception relative à la vie privée reprise à l'article 6, § 3, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 est obligatoire et absolue, le caractère absolu de cette exception est nuancé par l'obligation pour l'autorité de démontrer que la publicité des informations concernées porterait effectivement atteinte à la vie privée<sup>14</sup>. Du reste, même dans ce cas, il n'est pas impossible de caviarder les parties d'un document administratif dont la divulgation porterait atteinte à la vie privée et d'ainsi assurer la publicité des données par fonctions (article 6, § 4, du décret du 22 décembre 1994)<sup>15</sup>. En l'espèce, le risque d'identification de membres du personnel apparaît cependant circonscrit à un nombre limité de situations et ne justifie pas qu'il ne soit pas fait droit à la demande.
16. Enfin, la Commission note l'absence de communication de rapports de CERTIMED concernant les années scolaires 2019-2020 et 2020-2021, alors qu'il en existe pour les années scolaires 2018-2019 et 2021-2022. Pour autant qu'ils existent et sous réserve de l'anonymisation des données dont la divulgation porterait atteinte à la vie privée, ces rapports devraient être communiqués à la partie requérante.
17. Au surplus, la Commission estime qu'une réponse a été apportée par la partie adverse à la demande relative aux documents administratifs faisant un état des lieux de l'absentéisme des enseignants dans le fondamental et le secondaire en région bilingue de Bruxelles-Capitale depuis la rentrée scolaire de 2019.
18. Il découle de ce qui précède que le recours est partiellement fondé.

***Quant à un document qui explique le traitement et la collecte de ces données***

19. La partie requérante demande s'il existe « *un document qui explique le traitement et la collecte de ces données* » relatives aux absences des enseignants en région bilingue de Bruxelles-Capitale.
20. La partie adverse, dans sa réponse au demandeur du 13 janvier 2023, donne certaines informations au sujet de la procédure de collecte et de traitement des relevés des absences des membres du personnel de l'enseignement. Elle précise dans sa note d'observations : « *le recensement des absences est une compétence des Pouvoirs Organisateur (PO), mais aussi du Pouvoir Régulateur (PR – c'est-à-dire le Gouvernement et ses services) pour sa gestion impliquant des effets dans la carrière administrative et pécuniaire gérée par nos services. La collecte est réalisée PO par PO et traitée au fur et à mesure des flux par les agents des Directions de gestion. Par contre ces données ne sont ni centralisées ni agrégées [...]* ».
21. La Commission estime qu'il est ainsi répondu à la question posée initialement par la partie requérante à la partie adverse.

---

<sup>14</sup> CADA, 23 août 2021, décision n 105, § 55 ; CADA, 19 mai 2021, décision n 102, § 26. Voir aussi CADA fédérale, 11 avril 2011, avis n 2011-187, 9 mai 2011, n 2011-262 et 12 novembre 2012, n 2012-93.

<sup>15</sup> CADA, 23 août 2021, décision n 105, § 57.

***Quant à des rapports de conclusion produits à partir de ces données (p. ex. mesures de lutttes contre la pénurie)***

22. La partie requérante demandait initialement à obtenir communication des « rapports de conclusions qui sont produits à partir de [ces données relatives aux absences des enseignants en région bilingue de Bruxelles-Capitale] (ex. mesures de lutttes contre la pénurie) ».
23. La partie adverse répond dans sa note d'observations qu'elle « *ne comprend pas bien le périmètre de la demande et à quels « rapports de conclusion » il serait fait allusion* » et que de tels rapports, s'ils existaient, pourraient être couverts par l'exception tirée du secret des délibérations du Gouvernement et qu'elle « *refuserait de communiquer ces éléments sur base de ce motif* ».
24. Cette partie de la demande, formulée dans un premier temps par la partie requérante auprès de la partie adverse, n'est pas réitérée dans le présent recours devant la Commission.

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,  
Déclare le recours recevable et partiellement fondé,  
Invite la partie adverse à communiquer à la partie requérante, sous réserve de l'anonymisation des données dont la divulgation porterait atteinte à la vie privée :

- Le rapport complet de CERTIMED intitulé « *Evoluer vers une politique d'absentéisme positive et durable – Fédération Wallonie Bruxelles, Compte rendu – analyse d'absentéisme (année scolaire 09/2021 – 08/2022)* » ;
- Les rapports de CERTIMED concernant les années scolaires 2019-2020 et 20202021, pour autant qu'ils existent.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 26 mai 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, Me SOHIER et M. HERMANNNS, membres effectifs.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 25 avril 2023

Décision n°124

EN CAUSE :

[REDACTED],

Ci-après « la partie requérante » ;

CONTRE :

**Haute Ecole Léonard de Vinci, Institut Paul Lambin**, représentée par Messieurs José Vander Meulen et Tomoyuki Higuchi,  
Ci-après « la partie adverse » ;

*Vu l'article 32 de la Constitution ;*

*Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;*

*Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;*

*Vu le recours introduit par [REDACTED], le 15 février 2023 ;*

*Vu la note d'observations établie par la Haute Ecole Léonard de Vinci et transmise à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 27 mars 2023 ;*

*Vu la tentative de médiation entre les parties initiée par la Commission d'accès aux documents administratifs en date du 20 février 2023 et de son constat d'échec ;*

*Entendu la partie adverse à l'audience du 25 avril 2023 ;*

*Entendu Madame C. COLSON, membre de la Commission, en son rapport ;*

## I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET LES ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le 3 février 2023, [REDACTED] sollicite auprès de la Haute Ecole Léonard de Vinci la production de copies de plusieurs de ses examens, au moyen d'un formulaire rempli.

2. Cette demande est adressée par courriers électroniques à Monsieur Loïc LE CHARLIER, Maître assistant et responsable des stages, ainsi qu'à Monsieur Eric GEORGES et Madame Christine LEIGNEL.

3. Le même jour, M. LECHARLIER répond à la requérante qu'elle ne peut recevoir copie de ses examens pour les unités d'enseignement

dans la mesure où elle n'a pas assisté à la consultation des copies. Il lui est alors proposé un nouveau rendez-vous pour qu'elle consulte ses copies d'examen.

4. Le 6 février 2023, réitère par courrier électronique à M. LECHARLIER sa demande de délivrance de ses copies d'examen en invoquant le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration qui ne prévoit pas d'obligation d'assister à la consultation des copies d'examens pour y avoir accès.

5. Le 7 février 2023, Monsieur José VANDER MEULEN, maître assistant et Adjoint au chef de département, invite la requérante, à l'appui de l'article 113 du Règlement général des études de la Haute Ecole Léonard de Vinci (2022-2023) [ci-après dénommé « RGE »], à fournir un justificatif expliquant les raisons légitimes pour lesquelles elle n'a pas pu se rendre à la consultation des copies joint à un formulaire de demande [lire : formulaire de « demande de copie d'examen » (disponible au secrétariat des étudiants ou téléchargeable sur l'intranet de la Haute Ecole)] pour que son absence puisse être examinée et, le cas échéant, qu'elle puisse se voir délivrer copie de ses examens pour les unités d'enseignement visées au point 3 ainsi que pour l'unité d'enseignement

6. Le 13 février 2023, répond à M. VANDER MEULEN que l'article 113 du RGE ne respecte pas le prescrit du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ainsi que la jurisprudence de la Commission d'accès aux documents administratifs, en ce sens qu'il ajoute des conditions non prévues par le décret que sont l'obligation de consulter préalablement sa copie et l'obligation de motiver sa demande. Elle invite M. VANDER MEULEN à en informer le service juridique de la Haute Ecole Léonard de Vinci et à lui confirmer qu'elle peut obtenir les copies de ses examens.

7. Le 13 février 2023, Monsieur José VANDER MEULEN informe la requérante de ce qui suit :

- les modalités de consultation des copies d'examen [prévues à l'article 113 du RGE] n'ont pas pour effet de restreindre indument l'accès à celles-ci. Il indique à qu'elle peut expliquer les raisons de son absence et que si celles-ci sont considérées comme légitimes, elle pourra obtenir copie de ses examens ;
- qu'une visite peut encore être organisée pour qu'elle puisse consulter ses copies examens pour les unités d'enseignement
- que le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ne prévoit pas un droit illimité de consultation des documents administratifs en ce sens que son article 6 prévoit des exceptions pouvant justifier le rejet de la demande de consultation d'un document administratif ;

- le rapport de l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur [ARES] du 1<sup>er</sup> octobre 2018 intitulé « Problématique de l'accès aux copies d'examen » arrête plusieurs principes à respecter concernant les modalités de remise des copies d'examen aux étudiants qui en font la demande. Parmi ceux-ci figurent la participation de l'étudiant à la séance de consultation des copies et la formulation d'une demande de remise d'une copie par l'étudiant selon des modalités raisonnables arrêtées par l'institution d'enseignement supérieur dans son règlement des études et/ou des examens.
8. Le 15 février 2023, [REDACTED] introduit une demande de recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs au vu du refus d'accéder à sa demande d'obtention de ses copies d'examens par la Haute Ecole Léonard de Vinci.
  9. Le 20 février 2023, la Commission informe la partie adverse du recours de la requérante et tente une médiation en l'invitant à lui indiquer ses intentions quant à la demande de délivrance des copies d'examen formulée par [REDACTED] [REDACTED], notamment eu égard à la jurisprudence constante de la Commission.
  10. Le 3 mars 2023, la partie adverse informe la Commission ne pas répondre favorablement à la demande de délivrances des copies en invoquant les mêmes arguments visés *supra*, aux points 5 et 7.
  11. Le 15 mars 2023, la requérante informe la Commission de son souhait de maintenir son recours.

## II. EN DROIT : DISCUSSION

### a) *Quant à la compétence de la CADA*

12. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».

D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> le « document administratif » comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».

En l'espèce, les documents dont la communication est demandée par la requérante répondent à cette définition<sup>16</sup>.

Par ailleurs, la Haute Ecole Léonard de Vinci est un établissement d'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il s'agit dès lors d'une autorité administrative.

Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

---

<sup>16</sup> CADA, avis n°83 du 3 mai 2018.

## *b) Quant à la recevabilité du recours*

13. Les conditions à respecter en matière de droit de consultation sont fixées par l'article 4 du décret du 22 décembre 1994, lequel indique que la demande de consultation ou de copie indique la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés. Elle est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives.
14. Les modalités d'introduction du recours devant la Commission sont prévues à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.
15. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 15 février 2023, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet.
16. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Les documents administratifs faisant l'objet du refus ainsi que les moyens soulevés motivant la décision de rejet ont bien été transmis par l'autorité administrative conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994.
17. Le recours est donc recevable.

## *c) Quant au fond*

18. La partie adverse fait valoir, dans sa note d'observations, un premier argument tiré de l'application des articles 112 et 113 du RGE, lesquels précisent ce qui suit :

*« Art. 112. Les copies corrigées peuvent être consultées par l'étudiant, dans des conditions matérielles qui rendent cette consultation effective. Cette consultation des copies se fera en présence du responsable de l'épreuve ou de son délégué, à une date déterminée par lui et annoncée au moins une semaine à l'avance. Moyennant l'accord de l'enseignant, un étudiant peut prendre une photo de sa copie d'examen corrigé lors de la consultation des copies.*

*Art. 113. Tout étudiant peut obtenir une copie de ses examens s'il en fait la demande dûment motivée au moyen du formulaire de « demande de copie d'examen » (disponible au secrétariat des étudiants ou téléchargeable sur l'intranet de la Haute Ecole), moyennant le respect de la vie privée des tiers intervenants et sous réserve des exceptions prévues par le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration; le formulaire complété doit être adressé par mail au secrétariat des étudiants dans les 5 jours ouvrables à partir de la date de consultation des copies. Le fait d'avoir assisté à la consultation des copies est une condition sine qua non pour obtenir une copie de son examen. Si l'absence à la consultation des copies peut se justifier par une raison légitime, l'étudiant doit joindre un justificatif probant au formulaire de demande de copie d'examen. Le Directeur de secteur ou son mandataire apprécie le caractère légitime du motif de l'absence (...). ».*

19. La partie adverse fait valoir, dans sa note d'observations, un second argument tiré des principes applicables aux modalités de remise des copies d'examen, qui figurent dans un rapport de l'ARES du 1<sup>er</sup> octobre 2018 intitulé « Problématique de l'accès aux copies d'examen » :

« Les représentants des institutions d'enseignement supérieur, les représentants des membres des personnels et les représentants des étudiants, réunis au sein de l'ARES dans le cadre d'un groupe de travail tripartite chargé de dégager un compromis relatif à la problématique des modalités de remise des copies d'examen aux étudiants qui en font la demande dans l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles (...) arrêtent les quatre principes de l'entente suivante :

1. La participation de l'étudiant à la séance de consultation des copies est une condition nécessaire à la demande de se voir remettre copie de celle-ci, sauf exception appréciée par l'institution d'enseignement supérieur. (...)

2. L'étudiant qui souhaite se voir remettre une copie de sa copie d'examen formule sa demande selon des modalités raisonnables arrêtées par l'institution d'enseignement supérieur dans son règlement des études et/ou des examens. ».

**20.** La partie adverse motive son refus de délivrance des copies d'examen par le non-respect par la requérante des modalités prévues dans son RGE, à savoir son absence aux consultations des copies d'examen qui ont été organisées par la Haute école et d'introduction d'une demande dûment motivée au moyen du formulaire de « demande de copie d'examen » accompagnée du justificatif motivant les raisons légitimes pour lesquelles elle n'a pu assister à ces consultations.

**21.** La partie adverse explique dans sa note d'observations avoir prévu ces modalités dans son RGE :

- Afin d'assurer une bonne organisation de la consultation des copies ;
- Pour des raisons pédagogiques ; l'objectif est de permettre à l'étudiant qui souhaite obtenir copie de son examen d'avoir, au préalable, lors de la consultation, des explications qui lui soient fournies par le professeur afin qu'il comprenne ses erreurs et la manière de notation retenue.

**22.** La partie adverse estime ne pas restreindre indument l'accès à la copie d'examen de la demanderesse dans la mesure où cette dernière a la faculté d'avancer les raisons légitimes pour lesquelles elle n'a pu se rendre aux consultations et où il lui a été proposé,

de fixer

une nouvelle visite lors de laquelle elle pourra recevoir ses copies d'examen si elle en fait la demande. La partie adverse affirme que la requérante n'a pas donné suite à cette proposition ni introduit de demande dûment motivée justifiant des motifs légitimes de son absence.

**23.** La Commission constate que le Règlement général des études et le rapport de l'ARES du 1<sup>er</sup> octobre 2018 intitulé « Problématique de l'accès aux copies d'examen » ajoutent des conditions d'accès aux copies d'examen non prévues par le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

Conformément à l'article 32 de la Constitution, « chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ». Ainsi, seule la loi ou le décret peuvent limiter l'accès aux documents administratifs.

Conformément à sa jurisprudence<sup>17</sup>, si la Commission admet que des modalités peuvent être imposées tant pour la bonne organisation de l'établissement que pour des visées pédagogiques, celles-ci ne peuvent avoir pour effet de restreindre indument l'accès. En l'occurrence, l'obligation de consulter préalablement sa copie et l'obligation de motiver sa demande sont excessives et portent atteinte à l'effectivité du droit de recevoir copie.

En conséquence, la Commission estime que le Règlement général des études et le rapport de l'ARES du 1<sup>er</sup> octobre 2018 intitulé « Problématique de l'accès aux copies d'examen » ne peuvent valablement être opposés à la demande de la requérante.

24. La partie adverse indique enfin que le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ne prévoit pas un droit illimité de consultation des documents administratifs en ce sens que son article 6 prévoit des exceptions pouvant justifier le refus d'accéder à la demande.

Outre le fait que la partie adverse ne précise pas quelle(s) exception(s) pourrai(en)t être invoquée(s) à l'appui de son refus, la Commission s'accorde à dire, après analyse de celles-ci, visées à l'article 6 du décret, qu'aucune d'entre elles ne trouve à s'appliquer au cas d'espèce.

## PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de [REDACTED] recevable et bien fondé, en ce qu'il porte sur sa demande de délivrance de ses copies d'examen pour les unités d'enseignement suivantes :

[REDACTED]

Invite la Haute Ecole Léonard de Vinci à communiquer à [REDACTED] la copie desdits examens.

Demande que l'autorité concernée exécute la présente décision au plus tard 30 jours après la notification de celle-ci, conformément à l'article 8/4, §2 du décret du 22 décembre 1994.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 25 avril 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Me SOHIER, Mme COLSON, membres effectifs, Mme NOOTENS et Mme LECLERCQ, membres suppléants.

---

<sup>17</sup> CADA, avis n°84 du 3 mai 2018 et avis n°86 du 25 octobre 2018.



- Tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) des COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF.

Pour chaque PV, il est également demandé copie de la liste des personnes présentes.

2. La RTBF n'a pas donné suite à cette demande du 19 février 2023.
3. ██████████ saisit la Commission d'accès aux documents administratifs par courriel daté du 3 avril 2023 « suite au refus tacite (par épuisement du délai légal) et non motivé de la RTBF de délivrer copie des documents administratifs sollicités ».
4. Par mail du 5 avril 2023, le secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
5. Par mail du 19 avril 2023, M. DECOSTER, Directeur juridique à la RTBF, adresse au secrétariat de la CADA la note d'observation de la partie adverse ainsi que sous couvert de confidentialité, les deux documents suivants :
  - Le P.V. n°391 de la réunion du Conseil d'administration du 20 décembre 2022;
  - Le P.V. n°59 de la réunion du Comité des Rémunérations du mercredi 16 décembre 2022.

La RTBF précise qu'il s'agit des seuls documents visés dans la demande compris entre le 19 août 2022, date de la première demande du requérant, et le 19 février 2023, date de la demande ayant amené au présent recours.

6. Dans sa note d'observations, la RTBF, par la voie de M. DE COSTER, Directeur juridique à la RTBF, signale avoir décidé de ne pas répondre aux demandes de publicité de documents administratifs qui lui seraient adressées par l'intermédiaire de la plateforme Transparencia.

Le site internet Transparencia est une plateforme technique d'envoi de messages vers les autorités publiques et un hébergeur des réponses des autorités publiques.

Dans sa note d'observations, la RTBF argumente que ce site internet ne respecte pas la loi et souligne ce qui suit : « *Ce site internet, qui prône la transparence des autorités publiques et se présente comme le chevalier blanc des citoyens face à la puissance publique, est lui-même pour le moins opaque, ne faisant pas état de l'éditeur responsable des contenus qu'il publie, ce qui est en soi illicite.*

*Ce site ne contient aucune adresse physique et/ou postale à laquelle l'autorité administrative sollicitée pourrait répondre par courrier postal. Il impose donc à toute autorité administrative de répondre nécessairement par voie numérique à toute personne qui lui adresse une demande de copie de document administratif par le biais de la plateforme Transparencia.*

*Dès lors que cette plateforme publie automatiquement et intégralement les réponses qui lui sont apportées par voie numérique, en ce compris celles qui porteraient sur des éléments confidentiels, et sur des données privées protégées par le RGPD ou par le droit à la vie privée de membres du personnel de l'autorité administrative, cette plateforme Transparencia viole la législation sur le secret des correspondances et celles relatives au RGPD et au droit à la vie privée des personnes visées par les décisions de l'autorité. »*

La partie adverse se réfère enfin à la décision n°116 du 14 novembre 2022 de la CADA pour appuyer sa position.

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### a) *Compétence*

#### Principe

7. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### Notion d'autorité administrative

8. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).
9. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RadioTélévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).
10. La RTBF constitue donc assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

#### Notion de document administratif

11. D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
12. En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par le requérant répondent à la définition décrétole de « document administratif ».
13. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### b) *Recevabilité du recours*

14. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande formulée [REDACTED] le 19 février 2023.
15. L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :  
«*Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*  
- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*  
- *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »*

16. Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 3 avril 2023, soit dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.
17. La RTBF soulève une exception d'irrecevabilité du recours en invoquant notamment le principe de l'autorité de « chose jugée » (lire « décidée »).
18. La Commission, dans sa décision n° 116 du 14 novembre 2022, s'est en effet déjà prononcée au sujet des documents sollicités auprès de la RTBF par le requérant dans sa demande des 15 et 18 août 2019 d'obtenir :
- Tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) du COMITÉ DE RÉMUNÉRATION ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF,
  - Tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) du CONSEIL D'ADMINISTRATION ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF,
  - Tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) des COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF.

Cette première demande portait sur les documents émis du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au jour de la demande.

L'autorité de chose décidée s'attache à cette décision, le recours est donc irrecevable en tant qu'il porte sur les mêmes documents.

19. **Le recours auprès de la Commission est par contre recevable pour ce qui concerne : - L'ensemble des documents portant sur la période du 19 août 2022 au 19 février 2023, date de la seconde demande à la RTBF ayant amené au présent recours ;**
- **les documents compris entre la période du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 18 août 2022 pour lesquels la Commission avaient retenu le seul motif d'exception tenant au caractère manifestement abusif au sens de l'article 6, §2, 3<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994<sup>18</sup>.**

## *c) Discussion*

### **Principes**

20. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
21. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).
22. Il appartient à l'autorité de motiver in concreto une telle décision de refus.

<sup>18</sup> Considérant n° 37 à 40 de la décision n° 116 du 14 novembre 2022.

23. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet ; « à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

### Application au cas d'espèce

#### *Introduction de la demande de publicité via la plateforme Transparencia*

24. Dans sa note d'observations, la RTBF mentionne sa décision de ne plus donner suite aux demandes de publicité au sens du décret du 22 décembre 1994 et justifie cette position par l'absence de mention de l'éditeur responsable, « le non-respect par cette plateforme de la législation sur le secret des correspondances, mais aussi celles relatives au droit d'auteur, au RGPD et au droit à la vie privée des personnes visées par les décisions de l'autorité. ». La RTBF s'appuie aussi sur la décision n°116 du 14 novembre 2022 de la CADA
25. La Commission rappelle sa décision n° 116 du 14 novembre 2022 : « lors de demandes de copie ou de consultation introduites par le biais du site internet « transparencia », il convient donc pour les autorités administratives d'accorder à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès introduite via un autre moyen, de s'en tenir à la ligne de conduite consistant à interpréter souplesment l'exigence d'un écrit inscrite à l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994, tout en veillant à respecter les exigences inscrites dans la législation relative à la publicité de l'administration. Pour répondre à la demande de publicité, l'autorité administrative peut décider de faire usage ou non de la plateforme précitée. Il se justifie cependant qu'elle refuse de répondre sur la plateforme « transparencia » à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé.
26. La Commission rappelle en outre que le droit d'accès aux documents administratifs est consacré comme un droit fondamental (article 32 de la Constitution). Aussi, il convient de choisir la voie la moins attentatoire à ce droit.
27. **Eu égard aux éléments qui précèdent, la RTBF devait, le cas échéant via une adresse mail générique et/ou tout autre moyen permettant de préserver le secret des correspondances et les législations relatives au droit d'auteur, au RGPD et plus largement, au droit à la vie privée, inviter le demandeur à lui transmettre ses coordonnées personnelles afin d'accorder un suivi à sa demande dans le respect de la légalité.**

#### *Notion de document à caractère personnel et justification de l'intérêt requis pour l'accès*

28. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1er, 3°, le « document à caractère personnel », comme le document administratif « *comportant la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à la personne*

*concernée ou comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable ».*

29. La Commission constate à l'examen des deux documents transmis par la RTBF dans le cadre du présent recours ce qui suit.
30. Les deux procès-verbaux transmis à la Commission comportent, dans leur préambule, la liste des personnes présentes.
31. S'agissant du « Procès-verbal n° 59 - Projet Vendredi 16 décembre 2022 » du Comité des Rémunérations :
- a. il ne répond pas à la notion de document à caractère personnel en ce qu'il ne comprend pas « *la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à la personne concernée ou comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable* » (article 1<sup>er</sup>, 3° du décret du 22 décembre 1994).
  - b. En effet, ce document et son annexe mettent en œuvre l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 février 2020 relatif à la rémunération des gestionnaires publics de la RTBF:
    - i. Il fixe le montant maximum de la rémunération variable de l'administrateur général de la RTBF à provisionner sur 2022, étant entendu que le montant sera accordé au prorata du résultat de l'évaluation à réaliser par le Comité des Rémunérations lorsqu'il disposera des données pour ce faire, soit pour avril 2023 ;
    - ii. Il établit une projection de la rémunération 2023 de l'administrateur général de la RTBF, notamment en considération de l'indice des prix à la consommation de novembre 2022 (dernier indice connu à la date de la réunion)
  - c. Ce PV comporte par ailleurs des informations non sollicitées par le requérant relatives à la rémunération des directeur(ices) généraux(ales) de la RTBF.
32. S'agissant du P.V. n° 391 de la réunion du 20 décembre 2022 du conseil d'administration, approuvé le 19 janvier 2023 : il comporte à sa page 14 un compte-rendu des comités spéciaux, soit un bref résumé de la réunion annuelle du Comité des rémunérations qui vérifie l'adéquation des primes attribuées à l'Administrateur Général et aux Directeurs Généraux avec les montants plafonnés par la FWB. Le passage du P.V. correspondant à la demande du requérant, ne répond pas non plus à la notion de documents à caractère personnel au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 3°, du décret précité du 22 décembre 1994 reproduit cidessus.

Ce PV comporte par ailleurs diverses informations non sollicitées par le requérant.

*Protection de la vie privée, motif d'exception au principe de la publicité inscrit à l'article 6, §3, 1°, du décret précité du 22 décembre 1994 et publicité spécifique*

a. *Position de la partie adverse*

33. Dans sa note d'observations, la RTBF estime que « *ces PV du CA et du Com Rem de la RTBF contiennent des éléments relatifs à la rémunération de l'administrateur général de la*

RTBF, lesquels constituent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas, pour certaines d'entre elles, de sa « vie publique » et qui partant relèvent de sa « vie privée ».

34. La RTBF, par la voie de son directeur juridique, note aussi ce qui suit :
- « La Cour de justice des Communautés européennes, dans un arrêt de principe du 20 mai 2003 concernant la rémunération du dirigeant de la télévision publique autrichienne<sup>19</sup>, a jugé que la législation autrichienne, qui impose la communication des salaires perçus par les dirigeants des entreprises et administrations publiques dépassant un certain niveau, et la publication de l'identité de leurs bénéficiaires à la Cour des Comptes et puis au public, est contraire au droit à la protection de la vie privée reconnu par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- La Cour constate que la collecte de données relatives aux revenus professionnels d'un individu entre dans le champ d'application de l'article 8 de la Cour européenne des droits de l'homme relatif à la vie privée. Elle observe qu'il peut y avoir un « intérêt supérieur » qui pourrait légitimer une ingérence dans la vie privée, à savoir « l'intérêt de l'Etat à garantir une utilisation optimale des fonds publics et en particulier, le maintien des salaires dans des limites raisonnables ». Elle constate aussi qu'il y a un « droit, dans une société démocratique, pour les contribuables et l'opinion publique de manière générale d'être tenus informés de l'utilisation des recettes publiques, et notamment en matière de dépenses de personnel », de telles informations étant « de nature à contribuer au débat public relatif à une question d'intérêt général et servent donc l'intérêt public ».
- Mais la Cour constate aussi que **cette ingérence dans la vie privée des personnes dont l'identité et le salaire sont ainsi communiqués au public, est, en l'espèce, disproportionnée par rapport à l'objectif légitime poursuivi**. Elle estime que l'on aurait pu « se contenter d'informer le grand public des seuls rémunérations et autres avantages auxquels les personnes occupées par les entités publiques concernées peuvent contractuellement ou statutairement prétendre, mais non des sommes que chaque personne a effectivement perçues au cours de l'année écoulée et dont une fraction, variable, peut dépendre de leur situation familiale et personnelle ». La Cour épingle le fait que les personnes concernées pourraient être « lésées du fait des répercussions négatives de la publicité attachée à leurs revenus professionnels, notamment sur les perspectives d'embauche qui s'ouvriraient à elles dans d'autres entreprises (publiques ou privées nationales ou étrangères) ».

## b. Cadre légal

### b.1. Protection de la vie privée

35. Le droit au respect de la vie privée figure notamment à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en vertu de laquelle :
1. « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
  2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. ».

---

<sup>19</sup> CJCE 20 mai 2005, « Österreichischer Rundfunk » Aff. C-465/00, C-138/01 et C-139/01.

36. Le terme « vie privée » recouvre l'intégrité physique et morale de la personne et comprend les informations personnelles dont un individu peut légitimement attendre qu'elles ne soient pas publiées sans son consentement.
37. Ce droit à la protection des données personnelles est consacré au sein de l'Union européenne par l'adoption du 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 » (en abrégé RGPD) dont certains aspects ont été renforcés, en droit interne belge, par la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».
38. La protection de la vie privée, motif d'exception inscrit à l'article 6, §3, 1<sup>o</sup>, du décret précité du 22 décembre 1994, est une exception obligatoire et absolue de sorte qu'il n'y a pas lieu de procéder à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception et l'intérêt de la publicité. Dans cette hypothèse, la demande d'accès doit donc être rejetée dès qu'il est établi que la divulgation du document sollicité porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par l'exception concernée. Il appartient cependant à l'autorité de démontrer in concreto en quoi la publicité des informations concernées porterait effectivement atteinte à la vie privée. Un simple « lien » avec la vie privée ne suffit pas (CADA fédérale, 12 juillet 2010, avis n<sup>o</sup> 2010- 39 et 9 août 2010, avis n<sup>o</sup> 2010-45).
39. Le caractère absolu de l'exception liée au respect de la vie privée connaît encore une autre exception, lorsqu'il est possible d'anonymiser (ou « caviarder ») les parties d'un document administratif dont la divulgation porterait atteinte à la vie privée. Ce principe s'analyse comme une application de l'article 6, § 4, du décret du 22 décembre 1994 et de l'obligation de communication partielle des parties de documents qui ne peuvent pas être soustraites à la publicité. Cette possibilité de pseudonymisation est destinée à mettre en œuvre les principes relatifs à la protection des données dans le cadre des traitements présentant un risque pour les droits et libertés des personnes concernées. Le principe de minimisation des données constitue également l'une des garanties nécessaires afin de protéger les droits de la personne concernée.
40. Enfin, la Cour de justice des Communautés européennes, dans un arrêt du 20 mai 2003<sup>20</sup>, a estimé dans l'affaire C-465/00 que « *l'on aurait pu « se contenter d'informer le grand public des seuls rémunérations et autres avantages auxquels les personnes occupées par les entités publiques concernées peuvent contractuellement ou statutairement prétendre, mais non des sommes que chaque personne a effectivement perçues au cours de l'année écoulée et dont une fraction, variable, peut dépendre de leur situation familiale et personnelle* ».

#### *b.2. Publicité spécifique relative à la rémunération des gestionnaires publics de la Communauté française*

41. L'article 15 du décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, modifié par l'article 7 du décret du 31 mars 2011 relatif à la gouvernance dans l'exécution des mandats publics au sein des organismes publics et des entités dérivées de l'autorité publique, prévoit :

<sup>20</sup> CJCE 20 mai 2005, « Österreichischer Rundfunk » Aff. C-465/00, C-138/01 et C-139/01.

- le principe de la publicité entre autres des rémunérations, jetons de présence et indemnités notamment des fonctionnaires dirigeants des personnes morales de droit public relevant de la Communauté française via la publication anonymisée du montant de chacun d'eux dans le rapport annuel de la RTBF ;
- et la transmission au Ministre de tutelle des montants individualisés de la rémunération de chaque gestionnaire public.

Selon les documents préparatoires <sup>21</sup>, les dispositions «*organise la publicité des rémunérations des administrateurs publics et des modalités de rémunération des administrateurs publics, tout en garantissant le droit à la protection de la vie privée de ces personnes. Un équilibre est donc organisé entre la transparence de ces données et leur anonymisation dans le respect des dispositions du décret du 22 décembre 1994 sur la publicité de l'administration.* »

- 42.** Depuis 2021, les éléments constitutifs de la rémunération font l'objet d'une publicité spécifique organisée par le législateur.
- 43.** Comme souligné dans la décision n°116 du 14 novembre 2022, l'article 15 du décret du 9 janvier 2003 précité<sup>22</sup> et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 février 2020 relatif à la rémunération des gestionnaires publics de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), organise la publicité de la rémunération des gestionnaires publics en considération du point d'équilibre entre l'obligation de publicité et de transparence de l'administration et l'obligation de respect de la vie privée de l'administrateur général de la RTBF.

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 février 2020<sup>23</sup>, établit en effet un montant maximal de rémunération (article 2) et détaille les éléments que ce montant peut comprendre (article 3) et impose la publication du montant annuel de cette rémunération dans le rapport annuel d'activités de la RTBF, avec le détail du calcul du montant en référence aux différentes rubriques visées par l'article 3, § 1<sup>er</sup> de cet arrêté (article 4)<sup>24</sup>.

Aussi, depuis 2021, la RTBF publie dans son rapport annuel d'activités un rapport détaillé de la rémunération de l'administrateur général et des autres administrateurs et gestionnaires publics visés par l'arrêté : voyez [le rapport annuel 2021](#), pp. 134-138 et le [rapport annuel 2022](#), pp.146 – 149.

<sup>21</sup> Doc. Parl. Comm. fr. , S.O. 2010-2011, n° 178-1

<sup>22</sup> « Article 15. - Les rémunérations, indemnités, jetons de présence, mandats et fonctions visés aux articles 10, 11 ainsi que la rémunération du fonctionnaire dirigeant sont repris de manière anonyme et en précisant les montants auxquels ont droit les administrateurs en fonction de leur qualité d'administrateur, de Président ou de Vice-président du conseil d'administration pour leurs rémunérations, indemnités et jetons de présence dans le rapport annuel d'activités visé à l'article 13. Ce rapport contient également les règles et modalités de rémunération des gestionnaires publics.

Chaque organisme communique annuellement au Ministre de tutelle les montants individualisés de la rémunération de chacun de ses membres et de chaque gestionnaire public. »

<sup>23</sup> Arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à la rémunération des gestionnaires publics de la RadioTélévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.)

<sup>24</sup> « Art. 4. La publication du montant annuel de la rémunération des gestionnaires publics dans le rapport annuel d'activités, telle que prévue par l'article 15 du décret transparence, détaille le calcul du montant en référence aux rubriques de l'article 3, § 1er. »

44. **La RTBF ne précise pas in concreto en quoi le contenu des P.V. porterait atteinte à la vie privée de l'administrateur général de la RTBF, ce moyen de défense est donc non fondé.**

*La confidentialité des délibérations et PV, l'obligation de secret instaurée par l'article 14 du décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.)*

45. La RTBF invoque le motif d'exception de l'article 6, §3, 3°, du décret précité du 22 décembre 1994 relative au secret des délibérations auquel les membres du comité de rémunération et du conseil d'administration sont en effet tenus mais ce secret s'attache uniquement aux opinions personnelles desdits membres ainsi qu'aux votes exprimés individuellement au sein de celui-ci (cf. à ce sujet, P. GOFFAUX, Dictionnaire de droit administratif, 3<sup>ème</sup> édition, Larcier, 2022, p. 628.)
46. **Ce moyen est non fondé.**

*Les documents produits par des autorités administratives distinctes de la RTBF*

47. Selon la RTBF, la demande est irrecevable *ratione personae* pour ce qui concerne les « PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) des Commissaires du Gouvernement ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF » en ce que les commissaires du gouvernement de la Fédération WallonieBruxelles sont des autorités administratives distinctes de la personne morale RTBF. Dès lors, celle-ci est sans pouvoir pour solliciter les documents administratifs éventuellement en possession de ces commissaires du Gouvernement.
48. La Commission renvoie aux considérants n°34 à 36 de sa décision n°116 du 14 novembre 2022 prononcée entre les mêmes parties et également sur la demande « tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) des COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF ».
49. L'article 5 du décret précité du 22 décembre 1994 dispose que « L'autorité administrative qui n'est pas en possession du document demandé *en informe sans délai le demandeur et lui communique l'identité de l'autorité qui, à son estime, est détentrice du document.* ».

**PAR CES MOTIFS,**

**La Commission d'accès aux documents administratifs,**

Déclare le recours de [REDACTED] recevable pour ce qui concerne :

- l'ensemble des documents sollicités portant sur la période du 19 août 2022 au 19 février 2023;
- les documents dont la copie est demandée, compris entre la période du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 18 août 2022 pour lesquels la Commission avaient retenu le seul motif

d'exception tenant au caractère manifestement abusif au sens de l'article 6, §2, 3°, du décret du 22 décembre 1994<sup>25</sup>.

Déclare le recours fondé pour ce qui concerne la copie des documents administratifs suivants émis du 1er janvier 2021 jusqu'au jour de la demande listés ci-après,

- Tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) du COMITÉ DE RÉMUNÉRATION ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF ;
- Tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) du CONSEIL D'ADMINISTRATION ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 31 mai 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE Vice-Présidente, M. SOHIER et Mme Clémentine COLSON, membres effectifs.

---

<sup>25</sup> Point n° 37 à 40 de la décision de la CADA n° 116 du 14 novembre 2022.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 27 juin 2023

## Décision n°126

EN CAUSE :

Monsieur [REDACTED], partie requérante

Contre **Wallonie-Bruxelles Enseignement**, ci-après « WBE », partie adverse

*Vu l'article 32 de la Constitution ;*

*Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;*

*Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;*

*Vu le recours introduit au nom de Monsieur [REDACTED], par courriel de son avocat Me [REDACTED], le 7 avril 2023 ;*

*Vu le courriel du Secrétaire de la Commission du 11 avril 2023 à WBE, lequel n'a pas reçu réponse dans le délai légal ;*

*Vu le mail du 15 mai 2023 de WBE adressé à la Commission dans lequel la partie adverse informe la Commission qu'elle va adresser au requérant les informations souhaitées ;*

*Vu la séance du 23 mai 2023 durant laquelle il a été décidé de procéder à la réouverture des débats le 22 juin 2023 afin de permettre au requérant et à son conseil de prendre connaissance des informations transmises tardivement par WBE ;*

*Vu le mail du 22 juin 2023 de Me [REDACTED], conseil du requérant dans lequel celui-ci informe la Commission que le recours est devenu sans objet étant donné que les informations adressées précédemment par WBE correspondent à la demande initiale de Monsieur [REDACTED] ;*

## **PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs, Acte que le recours de Monsieur [REDACTED] est devenu sans objet.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 27 juin 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme KIEHL, Mme LESSENNE et Mme LECLERCQ, membres.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

*Séance du 06 juin 2023 Décision n° 127/23*

En cause de :

**L'ASBL** [REDACTED], partie requérante,

Contre :

**La Communauté française de Belgique**, Administration Générale de la Culture (en abrégé AGC), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande introduite par l'ASBL [REDACTED] auprès de la partie adverse le 13 février 2023 ;

Vu la décision de refus de la partie adverse du 16 février 2023 ;

Vu le recours introduit par l'ASBL [REDACTED] par courriel du 11 avril 2023 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 12 avril 2023 ;

Vu la communication du document administratif, objet de la demande, à la CADA par la partie adverse du 18 avril 2023 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 20 avril 2023 ;

Entendu M. Emmanuel MATHIEU, Président, en son rapport ;

## ***I. EXPOSE DES FAITS - ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE***

1. L'ASBL [REDACTED] est le gestionnaire du Théâtre [REDACTED] .
2. Le 13 février 2023, l'ASBL [REDACTED] sollicitait de Monsieur Frédéric Delcor, Secrétaire général de l'Administration de la Fédération Wallonie Bruxelles la communication du **rapport-type d'analyse 2022/2023** réalisé par l'administration, visé par l'article 38§2 à 4 du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène lequel énonce que :

« (...)

§ 2. Les services du Gouvernement établissent pour toute demande recevable un rapport-type d'analyse contenant:

1. les éléments nécessaires à l'appréciation par la Commission d'avis compétente des critères d'appréciation définis aux articles 45, 50/2, 55, 61/1, 61/8 et 65;
2. une analyse budgétaire.

Ce rapport-type est transmis à la Commission d'avis compétente.

§ 3. La Commission d'avis compétente évalue la demande et émet un avis motivé sur l'opportunité d'octroyer l'aide sollicitée et sur le montant de celle-ci. En cas de demande de contrat, elle veille à ce que le montant proposé en cas d'avis positif inclue tant les frais de fonctionnement de la structure que ceux liées aux activités prestées.

L'avis est rendu selon un modèle établi par les services du Gouvernement. § 4. Après avis de la Commission d'avis compétente, le Gouvernement se prononce sur l'octroi de l'aide sollicitée. S'il s'écarte de l'avis mentionné au § 3, il motive cette décision de manière précise et circonstanciée.

Les services du Gouvernement informent le demandeur de la décision prise et: 1. si elle est positive, du montant de l'aide et de ses modalités de liquidation;

2. si elle est négative, des possibilités de recours.

(...) »

3. Par courriel du 16 février 2023, la partie adverse rejetait la demande de l'ASBL [REDACTED] en précisant que ledit rapport était en cours de rédaction et que celui-ci serait disponible après décision de la Ministre.

4. Par courriel du 08 mars 2023, le conseil de l'ASBL [REDACTED] invitait la partie adverse à préciser ses motifs de refus.

5. Par courriel le 20 mars 2023, la partie adverse précisait que son refus se basait sur l'article 6, §3, 2° et 3° du décret du 22 décembre 1994 lequel énonce que :

« §3. L'autorité administrative rejette la demande si la publicité donnée au document porte atteinte : (...)

2° à une obligation de secret instaurée par la loi ou le décret ; 3° au secret des délibérations du Gouvernement, des autorités responsables (...)

6. La partie adverse soulignait ainsi que l'article 64, 3° du décret du 28 mars 2019 relatif à la nouvelle gouvernance culturelle énonce que pour chaque commission d'avis : « les débats sont secrets et les documents reçus sont confidentiels ». Cette obligation de secret serait rappelée à l'article 17, 8. du Règlement d'ordre intérieur de la Commission des Arts Vivants à l'égard des membres qui la composent.

7. Elle signalait par ailleurs que dès lors que le rapport-type constitue l'un des éléments transmis à la Commission des Arts Vivants et qu'il s'inscrit dans le cadre d'un processus décisionnel du Gouvernement qui prendra en compte les termes dudit avis, ce rapport-type constituerait un document préparatoire à la décision à venir et sa communication à ce stade de la procédure porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement.

8. Dans son recours du 11 avril 2023, l'ASBL [REDACTED] précise que le rapport type d'analyse réalisé par l'administration, visé par l'article 38 2 du décret cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène, a bien été rédigé et transmis aux instances d'avis qui se sont fondées sur ce rapport pour élaborer leur avis sur la demande de renouvellement du contrat-programme de l'ASBL [REDACTED].

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### A. Compétence

#### *Principe*

9. En vertu de l'article 11, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative :**

10. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994).
11. Selon les travaux préparatoires de l'avant-projet de décret, « *Il n'appartient pas au législateur communautaire de définir avec précision ce qu'il y a lieu d'entendre par autorité administrative soumise à son décret. Cette notion est évolutive et il a semblé plus judicieux de se référer à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Si l'autorité est justiciable de cette juridiction, elle tombe dans le champ d'application du décret.* » (Commentaire de l'article 1er, Doc. Parl., Parl. Comm. fr., 1994-1995, n° 196/1, p. 3).
12. Les autorités administratives relevant de la Communauté française sont notamment celles qui s'y rattachent au titre de la tutelle administrative (cf. Lewalle, Paul, Contentieux administratif, Ed. Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1997, n°43, p. 70).
13. En l'espèce il n'est pas contesté que l'AGC constitue une autorité administrative, au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relevant de la Communauté Française de Belgique.

#### **Notion de document administratif :**

14. Le décret du 22 décembre 1994 définit, en son article 1er, 2°, le « document administratif », comme étant : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
15. En l'espèce, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».

16. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

## *B. Recevabilité du recours*

17. La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 11 avril 2023, c'est-à-dire, conformément à l'article 11/1 du décret du 22.12.1994, endéans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.

18. Le recours est donc recevable.

## **C. Discussion :**

19. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

20. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

21. En l'espèce la partie adverse invoque les exceptions prévues à l'article 6§3, 2° et 3° du décret, lesquels seront examinés successivement.

a) Article 6, §3,2° du décret – Publicité de nature à porter atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi :

a.1) Principes :

22. L'application de cette exception absolue requiert la réunion de deux conditions. La première de ces conditions est d'ordre formel, l'obligation de secret doit être inscrite dans une loi ou un décret.

23. La seconde condition est d'ordre matériel, il faut de démontrer de manière concrète et pertinente le lien de cette obligation avec le document qui fait l'objet de la demande d'accès.

24. A cette fin, Il faut interroger le sens du secret imposé pour s'assurer qu'il vise la bonne situation, les bonnes personnes ou les bons documents (voire partie(s) de document) ; il faut tenir compte du but visé par une disposition relative à l'obligation de secret et du fait que la disposition relative à l'obligation de secret ne s'applique que dans la mesure où il est porté atteinte à la finalité pour laquelle cette disposition relative à l'obligation de secret a été créée (de Broux, Pierre-Olivier ; de Jonghe, Delphine ; Vanderstraeten, Maxime ; Simar, Renaud. « *Les exceptions à la publicité des documents administratifs*. In: Valérie Michiels, La

*publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives* », Bruylant : Bruxelles 2014, p. 145)

25. L'obligation de secret ne peut donc jamais être invoquée de manière abstraite, mais doit chaque fois être soigneusement circonscrite et limitée aux intérêts ou aux objectifs poursuivis par son adoption. En d'autres termes l'obligation au secret ne peut être comprise de manière extensive, au risque de méconnaître le droit fondamental d'accès aux documents administratifs.
26. Lorsqu'une obligation de secret est imposée aux membres d'une autorité administrative ou est relative aux documents produits par cette autorité, il faut encore s'interroger sur les raisons de cette obligation.
27. Si le secret vise à protéger les intérêts du demandeur lui-même, il ne peut être invoqué par l'Administration.
28. De même, l'obligation de secret individuelle imposée aux agents d'une autorité ne peut être invoquée qu'à la condition, qu'indépendamment des obligations de chacun de ses agents, la loi impose un tel secret à l'Administration elle-même (C.E., 21 octobre 2013, commune de Schaerbeek, arrêt n° 225.162).

a.2) Article 6§3,2° - Obligation de secret - application au cas d'espèce :

29. En application de l'article 59 du décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle, les commissions d'avis sont chargées de formuler, à la demande du Gouvernement, un avis motivé préalable aux décisions individuelles dans les domaines qui relèvent de leur compétence. La motivation exigée doit être adéquate et consiste en l'indication, dans l'avis, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.
30. En application de l'article 64,3° de la section 3 « Fonctionnement » du décret, au sein de chaque commission d'avis : « *les débats sont secrets et les documents reçus sont confidentiels* ».
31. Cette obligation de secret ne s'applique qu'aux membres de la commission d'avis concernée et non à l'Administration elle-même.
32. Elle s'explique non tant pas par le fait que le document concerné serait secret mais par la volonté d'éviter l'accès par des tiers à un document dont la divulgation du contenu pourrait porter préjudice à l'opérateur concerné.
33. Elle ne s'applique pas audit opérateur qui doit pouvoir contester le bienfondé de la décision de l'administration dans le cadre des recours prévus par le décret lui-même, ce qui implique le droit de se faire communiquer les données nécessaires pour comprendre et le cas échéant contester les éléments avancés par celle-ci.
34. La prise de connaissance du rapport-type apparaît d'autant plus légitime qu'en vertu de l'article 65 du décret du 28 mars 2019, chaque Commission a la faculté d'entendre

l'opérateur concerné au sujet de la décision sur laquelle porte l'avis, lequel, dans une telle hypothèse, doit avoir eu la possibilité de consulter le rapport-type de manière à commenter ou critiquer celui-ci.

35. La partie adverse ne conteste d'ailleurs pas que l'ASBL [REDACTED] pourrait avoir accès audit rapport une fois la décision de la Ministre prise, ce que reconnaît la partie adverse elle-même.

36. Ce moyen est donc non fondé.

b) Article 6, §3,3° du décret – Publicité de nature à porter atteinte au secret des délibérations :

b.1) Principes :

36. Cette exception, qui a également un caractère absolu, concerne le secret des délibérations du Gouvernement ainsi que des autorités qui en dépendent ou auxquelles il est associé.

37. Le secret des délibérations doit porter sur une discussion confidentielle, un point de vue personnel (CADA fédérale, 9 juillet 2012, avis n° 2012-52).

38. En d'autres termes cette exception vise les points de vue, avis et argumentations tenus ou exprimés à titre personnel, par chacune des parties prenantes à la décision.

39. Cette exception ne pourrait être invoquée pour refuser l'accès au résultat d'un processus de décision, ni aux documents préparatoires rédigés à l'appui de ce dernier .

40. Il appartient à la CADA d'apprécier *in concreto* si le secret des délibérations est susceptible d'être compromis du fait de la divulgation du document auquel l'accès est demandé. Cet examen doit se faire au cas par cas.

b.2) Article 6§3,3°- Application au cas d'espèce :

41. L'accès au rapport type établi par l'administration n'est nullement de nature à porter atteinte au secret de la commission d'avis des arts de la scène dès lors que ce n'est pas l'accès aux délibérations de la Commission ou du Gouvernement qui est sollicité.

42. Il résulte de ce qui précède que le recours de l'ASBL [REDACTED] est fondé.

**PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :**

Déclare le recours de l'ASBL [REDACTED] recevable et fondé ;

Par conséquent :

Invite l'Administration Générale de la Culture de la Communauté française de Belgique à communiquer à l'ASBL [REDACTED] le **rapport-type d'analyse 2022/2023** réalisé par l'administration, visé par l'article 38§2 à 4 du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 6 juin 2023, délibéré par M. MATHIEU, président et rapporteur, Mme COLSON, M. SOHIER, Mme LECLERCQ, membres.

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-  
BRUXELLES

Séance du 5 juin 2023

**Décision n° 128**

En cause de :

**Madame** [REDACTED], partie requérante, représentée par Maître [REDACTED]  
[REDACTED] son conseil,

Contre :

**L'Institut technique de la Communauté française VAL-ITMA Tournai**, ci après  
« ITCF VAL-ITMA », partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité  
de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au  
fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande de copie adressée le 23 février 2023 à l'ITCF VAL-ITMA par la  
requérante via son conseil ;

Vu le recours introduit par Madame [REDACTED] via son conseil, par mail du 12 avril  
2023 adressé à la Commission ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès  
aux documents administratifs à la partie adverse le 12 avril 2023 ;

Vu les réponses de la partie adverse du 14 et du 18 avril 2023 ;

Vu le mail de la partie adverse du 24 avril 2023 adressé à la requérante et à son  
conseil dans lequel il est communiqué les documents administratifs, objet du  
recours ;

Vu le mail de Me [REDACTED] du 24 avril 2023 adressé à la CADA confirmant  
que la requérante a bien obtenu les documents administratifs et que le recours est  
devenu sans objet ;

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Acte que le recours de Madame [REDACTED] est devenu sans objet.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 5 juin 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, M. SOHIER , Mme COLSON, membres effectifs et Mme LECLERCQ, membre suppléante.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION  
WALLONIEBRUXELLES**

**Séance du 5 juin 2023**

**Décision n° 129**

En cause de :

**ASBL** [REDACTED], partie requérante, représentée par Maître [REDACTED] et Maître [REDACTED], ses conseils.

Contre :

**Madame la Ministre de la Culture de la Fédération Wallonie-Bruxelles**, partie adverse.

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande de copie du 6 février 2023 adressée à la partie adverse par la partie requérante via son conseil;

Vu le recours introduit par mail le 14 avril 2023 par la partie requérante via son conseil ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 19 avril 2023 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 20 avril 2023 ;

Vu le mail du 20 avril 2023 de Maître FEYT, conseil de la partie adverse, adressé à la partie requérante et à son conseil dans lequel il est communiqué plusieurs documents administratifs;

Vu le mail du 19 mai 2023 de Maître [REDACTED], conseil de la partie requérante, adressé à la Commission dans lequel il est précisé que le recours est devenu sans objet ;

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Acte que le recours est devenu sans objet.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 5 juin 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, M. SOHIER, Mme COLSON, membres effectifs et Mme LECLERCQ, membre suppléante.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

*Séance du 05 juin 2023 Décision n° 130/23*

En cause de :

Monsieur [REDACTED], partie requérante,

Contre :

La **Radio Télévision Belge de la Communauté** Française (ci-après dénommée RTBF),  
partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande introduite par la partie requérante auprès de la partie adverse le 26 mars 2023 via la plateforme [REDACTED] auprès de Vincent Engel, Vice-Président du Conseil d'Administration de RTBF ;

Vu le recours introduit par la partie requérante par courriel du 26 avril 2023 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 27 avril 2023 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 12 mai 2023 ;

Entendu Monsieur [REDACTED] et Monsieur De Coster, représentant la RTBF à la séance du 5 juin 2023

Entendu Madame Alixe Leclercq, membre suppléante, en son rapport ;

## **I. EXPOSE DES FAITS - ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. En date du 26 mars 2023, le requérant sollicite, via la plateforme [REDACTED], la RTBF (par l'intermédiaire de son vice-président, M. Engel et via son adresse email privée [REDACTED] afin d'obtenir copie des documents administratifs suivants : « *les PVs du comité de rémunération (y inclus les voitures de société) pour les trois dernières années* »

2. La RTBF n'a pas donné suite à la demande initiale du 26 mars 2023.
3. Le requérant saisit la Commission d'accès aux documents administratifs par courriel daté du 26 avril 2023 suite au refus tacite et non motivé de la RTBF de délivrer copie des documents administratifs sollicités.
4. Par mail du 27 avril 2023, le secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
5. Par mail du 12 mai 2023, M. Simon-Pierre DECOSTER, Directeur juridique à la RTBF, adresse au secrétariat de la CADA la note d'observation de la partie adverse ainsi que sous couvert de confidentialité, les quatre procès-verbaux du comité de rémunération suivants :
  - Le P.V. n°47 du 19 mai 2020
  - Le P.V. n°43 du 10 février 2020
  - Le P.V. n°56 du 22 avril 2022
  - Le P.V. n°54 du 17 décembre 2021

La CADA s'étonne de n'avoir reçu que 4 des 18 procès-verbaux mentionnés par la RTBF, sous prétexte qu'une ambiguïté persisterait sur la question de savoir si les membres de la CADA sont ou non astreint au secret professionnel.

En effet, en tant que membres d'une autorité administrative chargée d'examiner les recours mis en œuvre par le décret du 22 décembre 1994, les membres de la CADA sont des « dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie » au sens de l'article 458 du Code pénal et sont donc bien soumis au secret professionnel.

C'est d'ailleurs pour cette raison que l'article 4 de l'arrêté du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, prévoit qu'il peut être mis fin anticipativement au mandat de tout membre s'il « ne respecte pas le caractère confidentiel des délibérations ou diffuse des documents confidentiels auxquels il a accès dans l'exercice de son mandat »

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### A. Compétence

#### *Principe*

1. En vertu de l'article 11, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative :**

2. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994).

3. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).
4. La RTBF constitue donc assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

#### **Notion de document administratif :**

5. Le Décret du 22 décembre 1994 définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, le « document administratif », comme étant : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
6. En l'espèce, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».
7. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

#### ***B. Recevabilité du recours***

8. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduirait du défaut de toute réponse à la demande formulée via la plateforme [REDACTED] le 26 mars 2023.
9. La demande initiale a en réalité été adressée par le requérant à M. Vincent Engel, membre et vice-président du conseil d'administration de la RTBF, sur son adresse privée.
10. M. Engel, en sa qualité de membre et vice-président du conseil d'administration, n'est pas une « autorité administrative » au sens du décret :
  - Il s'agit d'une personne physique, et pas d'une « institution »
  - Individuellement, il ne dispose d'aucun pouvoir de décision engageant la RTBF.
11. En application de l'article 8 §2 du décret, la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicite, de « l'autorité administrative compétente », saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif.
12. Force est de constater qu'en l'espèce, aucune demande de consultation n'a été adressée à la RTBF en tant que telle, qui n'a donc pu prendre aucune décision de rejet, fût-elle implicite.
13. En l'absence d'une telle décision, le recours introduit auprès de la CADA est irrecevable.

**PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :**

Déclare le recours du requérant irrecevable.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 5 juin 2023, délibéré par M. MATHIEU, président ; Me SOHIER, Mme COLSON, membres effectifs et Mme LECLERCQ, membre suppléante et rapporteur.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 12 juin 2023

Décision n°131

EN CAUSE :

Madame [REDACTED], partie requérante

Contre

**Wallonie-Bruxelles Enseignement**, ci après « WBE », partie adverse

*Vu l'article 32 de la Constitution ;*

*Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;*

*Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;*

*Vu le recours introduit par Madame [REDACTED], le 29 avril 2023 ;*

*Vu la notification du recours de la CADA à Wallonie Bruxelles Enseignement (WBE), le 2 mai 2023 ;*

*Considérant que la partie adverse n'a pas réagi ni déposé de note d'observations ;*

*Entendu le conseil de Madame [REDACTED], Maître [REDACTED], par la CADA le 12 juin 2023 ;*

## **I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET LES ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. Le 3 février 2023, le conseil de Madame [REDACTED] (enseignante dans le réseau organisé par WBE), demande, par courrier électronique, à Monsieur Julien Nicaise (Administrateur général de WBE) la communication des dossiers administratifs relatifs à diverses décisions intervenues dans son établissement qui selon la requérante lui porteraient préjudice et à la réaffectation de la requérante dans un autre établissement.
2. Le 28 février 2023, Madame Caroline MARECHAL, Directrice de la Direction des Statuts et des Affaires juridiques de WBE, répond, par courrier électronique, au conseil de la requérante. Elle confirme qu'elle est en charge du dossier et indique qu'elle est « *en train de collecter et d'analyser*

*les divers éléments* » afin de pouvoir apporter une réponse. Elle précise qu'elle lui répondra au plus tard pour le 15 mars 2023.

3. Le 16 mars 2023, le conseil de Madame [REDACTED] réitère, par courrier électronique, sa demande.
4. Le 29 mars 2023, Madame Caroline MARECHAL répond, par courrier électronique, au conseil de la requérante. Des informations complémentaires sont communiquées sur les désignations dans l'établissement concerné à Madame [REDACTED].
5. Dans cette même réponse, Madame Caroline MARECHAL précise qu'elle reviendra avec le complément d'information concernant la création des heures fictives au sein de l'établissement.
6. Le 7 avril 2023, le conseil de Madame [REDACTED] réitère, par courrier électronique adressé à Monsieur Julien NICAISE et Madame Caroline MARECHAL, sa demande. Il estime que les questions soulevées dans sa demande initiale sont toujours sans réponse et qu'aucune décision administrative ne lui a été transmise.
7. Le 29 avril 2023, le conseil de Madame [REDACTED] introduit, par courrier électronique, une demande de recours (daté du 28 avril 2023) auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs suite au refus d'accéder à sa demande d'obtention des documents et informations relatifs aux décisions intervenues dans un établissement du réseau organisé par WBE, qui selon la requérante lui porteraient préjudice.
8. Le 2 mai 2023, la Commission informe la partie adverse du recours de la requérante. Elle l'invite également à lui communiquer dans les 15 jours, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, le(s) document(s) litigieux, le cas échéant accompagné(s) d'une note d'observations.
9. Au terme du délai de 15 jours, la Commission n'a pas reçu de réponse de la partie adverse.
10. La demande est mise à l'ordre du jour de la séance de la Commission du 12 juin 2023.
11. En séance, le conseil de la partie requérante invoque un accès à toute information (quel que soit le support) qui figure dans le dossier administratif en lien avec :

- Les décisions de désignation ou de changement d'affectation de Monsieur au sein de l'Athénée [REDACTED] pour les années 2022-2023 et 2023-2024 ;  
[REDACTED] Les décisions de désignations, mise en disponibilité ou réaffectation de Madame au sein de l'Athénée [REDACTED] pour les années 2022-2023 et  
20 [REDACTED]  
[REDACTED]

## II. EN DROIT : DISCUSSION

### a) *Quant à la compétence de la CADA*

12. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».
13. D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1er, 2° le « document administratif » comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».
14. En l'espèce, les documents dont la communication est demandée par la requérante répondent à cette définition<sup>26</sup>.
15. Par ailleurs, Wallonie Bruxelles Enseignement (WBE) est une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.
16. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

#### *b) Quant à la recevabilité du recours*

17. Les conditions à respecter en matière de droit de consultation sont fixées par l'article 4 du décret du 22 décembre 1994, lequel indique que la demande de consultation ou de copie indique la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés. Elle est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives.
18. Les modalités d'introduction du recours devant la Commission sont prévues à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.
19. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 29 avril 2023, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet.
20. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Les documents administratifs faisant l'objet du refus ainsi que les moyens soulevés sont bien précisés conformément au décret du 22 décembre 1994.
21. En ne répondant pas à la demande de communication des documents fondants les désignations litigieuses, la partie adverse a implicitement pris une décision de refus d'accès aux documents administratifs.
22. Le recours est donc recevable.

#### *c) Quant au fond*

23. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être

---

<sup>26</sup> CADA, avis n°83 du 3 mai 2018.

refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

24. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).
25. Il appartient à l'autorité de motiver une telle décision de refus.
26. En l'occurrence, la Commission constate que la partie adverse n'a pas réagi à la demande d'accès aux documents administratifs et qu'elle ne fait valoir aucun argument justifiant un éventuel refus.
27. Conformément à sa jurisprudence<sup>27</sup>, la Commission estime qu'en ne lui communiquant pas la copie des documents, la partie adverse fait obstruction à la mission dévolue à celle-ci, laquelle participe à la protection d'un droit fondamental, garanti par l'article 32 de la Constitution.
28. L'absence de collaboration de la partie adverse avec la Commission, en contradiction flagrante avec l'intention de législateur, n'est donc pas admissible (CADA Région wallonne, Section Publicité de l'administration, Décision n° 41 du 2 mars 2020, n° 12, p. 8 ; CADA Fédération Wallonie-Bruxelles, Décision n° 96 du 18 janvier 2021, n° 19, p. 5, Décision n°103 du 15 juin 2021 ; CADA Fédération Wallonie-Bruxelles, Décision n° 117 du 21 novembre 2022, n° C2, p.4).
29. Par conséquent, la Commission est dans l'impossibilité d'apprécier concrètement la situation quant au fond et notamment l'application des exceptions prévues par le Décret.
30. En conséquence, la Commission constate que le recours est fondé.

## **PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs :**

Déclare le recours de Madame [REDACTED] recevable et fondé ;

Par conséquent ;

Invite WBE à communiquer à Madame [REDACTED] toute information en lien avec :

- Les décisions de désignation ou de changement d'affectation de Monsieur au sein de l'Athénée [REDACTED] pour les années 2022-2023 et 2023-2024 ;
- [REDACTED] ignations, mise en disponibilité ou réaffectation de Madame au sein de l'Athénée [REDACTED] pour les années 2022-2023 et 2023-2024 ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10

---

<sup>27</sup> Avis de la CADA n°117, Séance du 21 novembre 2022.

centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 12 juin 2023, délibéré par M. MATHIEU, président, et Mme COLSON, membre et Mme NOOTENS, membre et rapporteur.

**RAPPORT A LA COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS  
DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

**Séance du 27 juin 2023**

**Décision n°132**

En cause :

Madame [REDACTED], requérante,

Contre :

La **Radio-Télévision belge de la Communauté française**, ci-après en abrégé « RTBF », partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration,

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs,

Vu le recours introduit par le 5 mai 2023 par la requérante,

Vu la notification du recours et la demande d'information adressées à la partie adverse le 9 mai 2023,

Vu la réponse et les observations de la partie adverse du 22 mai 2023,

Entendu Mme Elisabeth KIEHL en son rapport,

Entendu M. De COSTER pour la partie adverse,

**I. Objet du recours - antécédents :**

1.1.

Le 12 mars 2023, la requérante a introduit une demande visant la RTBF via la plateforme [REDACTED].

Selon une retranscription de la demande, elle y sollicitait ce qui suit :

*« Il y a quelques années un des directeurs de la RTBF bénéficiait d'un appartement de fonction dans le quartier Montgomery à Bruxelles.*

*Je souhaiterais recevoir copie du dossier administratif relatif aux coût et gestion des appartements de fonction mis à disposition du personnel de la RTBF, pour les années 2016 à 2020.*

*Merci d'avance ».*

1.2.

La RTBF n'a pas fait droit à cette demande.

1.3.

Le 5 mai 2023, la requérante a saisi la CADA d'un recours contestant la décision implicite de refus de la partie adverse.

## **II. Position de la Commission :**

### **a) Compétence**

2.1.

En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité).

La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radiotélévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).

La RTBF constitue donc bien une autorité administrative qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité.

Elle ne le conteste d'ailleurs pas.

2.2.

Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1er, 2°, le « *document administratif* », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».

En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par la requérante répondent à la définition décrétole de « document administratif ».

Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours.

### **B) Recevabilité du recours**

2.3.

Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité, qui se déduit du défaut de toute réponse à une demande formulée le 12 avril 2023, via la plateforme

L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :

*« Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*

- le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
- le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »*

Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 5 mai 2023, et dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.

La RTBF ne le conteste pas et elle ne prétend pas qu'elle n'aurait pas reçu la demande initiale de la requérante à une autre date que celle indiquée dans le recours.

Le recours est donc recevable *rationae temporis*.

### **C) Fondement du recours**

2.4.

L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour constitutionnelle, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

*« A l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).*

2.5.

Dans sa note d'observations, la RTBFsignale avoir décidé de ne pas répondre aux demandes de publicité de documents administratifs qui lui seraient adressées par

l'intermédiaire de la plateforme

Le site internet est une plateforme technique d'envoi de messages vers les autorités publiques et un hébergeur des réponses des autorités publiques.

La RTBF fait notamment valoir que :

*« Dès lors que cette plateforme publie automatiquement et intégralement les réponses qui lui sont apportées par voie numérique, en ce compris celles qui porteraient sur des éléments confidentiels, et sur des données privées protégées par le RGPD ou par le droit à la vie privée de membres du personnel de l'autorité administrative, cette plateforme [REDACTED] viole la législation sur le secret des correspondances et celles relatives au RGPD et au droit à la vie privée des personnes visées par les décisions de l'autorité.*

*C'est la raison pour laquelle la RTBF a décidé de ne pas répondre aux demandes de copie de documents administratifs adressées par l'intermédiaire de cette plateforme ».*

La RTBF estime qu'en l'espèce, la demande d'accès porte sur des documents à caractère personnel et contenant des données à caractère personnel relatives à la vie privée d'une personne et qu'elle doit donc être rejetée.

La RTBF ajoute que le recours de la requérante s'inscrirait dans une longue série de recours initiés par [REDACTED] dans le cadre d'une manœuvre collective, qu'elle qualifie d'abusives.

2.6.

Il n'appartient pas à la Commission de se positionner de manière générale quant à l'usage de la plateforme [REDACTED] ou à l'égard d'autres recours. La circonstance que plusieurs recours soient dirigés contre la RTBF via la plateforme ne signifie pas que ceux-ci [REDACTED] automatiquement déclarés abusifs et irrecevables. Il appartient au contraire à la Commission d'examiner individuellement au cas par cas si lesdits recours respectent ou non les conditions du décret du 22 décembre 1994 en fonction de l'objet de ceux-ci et des moyens et exceptions soulevés par la RTBF.

2.7.

La Commission rappelle à cet égard que le droit d'accès aux documents administratifs est consacré comme un droit fondamental (article 32 de la Constitution).

2.8.

L'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994 dispose que la demande de consultation ou de copie « est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives ».

La requérante a bien adressé une demande écrite, certes via une plateforme impliquant certaines contraintes au niveau du format de la réponse pour l'autorité administrative.

Lors de demandes de copie ou de consultation introduites par le biais du site internet [REDACTED] il convient pour les autorités administratives d'accorder à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès introduite via un autre moyen, de s'en tenir à la ligne de conduite consistant à interpréter soupagement l'exigence d'un écrit inscrite à l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994, tout en veillant à respecter les exigences inscrites dans la législation relative à la publicité de l'administration. Pour répondre à la demande de publicité, l'autorité administrative peut décider de faire usage ou non de la plateforme précitée. Il se justifie cependant qu'elle refuse de répondre sur la plateforme [REDACTED] à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé (CADA, décision n° 116 du 14 novembre 2022).

## 2.9.

En vertu de l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 précité l'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci est manifestement abusive.

Invoquant une demande « manifestement abusive », la RTBF fait en substance valoir que la demande s'inscrit dans une longue série de recours initiés par [REDACTED] et ayant pour but d'entraver la bonne marche de l'administration. Elle ajoute que l'article 32 de la Constitution ne prévoit pas de droit absolu et qu'il serait en l'espèce détourné de sa finalité. La RTBF invite encore la CADA à rejeter le recours sur la base de la théorie de l'abus de droit.

Une demande est manifestement abusive notamment lorsqu'elle porte sur un très grand nombre de documents indifférenciés, qu'elle nécessite un traitement particulier, un travail de transformation ou d'anonymisation excessif, ...

En l'espèce, le chef de la demande demeure circonscrit et il a d'ailleurs été bien compris par la RTBF, comme exposé ci-après. Il ne paraît pas abusif.

Une seconde demande d'accès aux documents administratifs a été introduite le même jour par la requérante, qui porte sur un objet tout aussi précis (un règlement et des montants de pension). Il ne peut lui être reproché d'avoir divisé ses demandes, ce fait ne rendant pas les demandes abusives.

Comme la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne l'a récemment rappelé :

*« La Commission rappelle qu'« une demande abusive est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui mette en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive ».*

*Il a, par ailleurs, été jugé par le Conseil d'Etat que :*

*« Peut être considérée comme manifestement abusive [...] et comme justifiant*

*que lui soit opposée l'exception ainsi visée par cette disposition, la demande dont le traitement a pour conséquence de compromettre le bon fonctionnement de l'autorité qui en est saisie. Toutefois, cette exception au droit d'accès, qui est un droit fondamental, est d'interprétation stricte et l'autorité qui entend l'opposer à la demande dont elle est saisie doit la fonder sur les éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Ces éléments doivent ressortir de la motivation formelle de la décision de refus ».*

*Or, en l'espèce, la partie adverse se limite à une affirmation in abstracto et s'abstient de démontrer concrètement les raisons pour lesquelles la demande formulée par la partie requérante aurait compromis le fonctionnement de ses services.*

*La partie adverse ne démontre pas que les opérations que requerrait le traitement de la demande, qui porte sur un objet très ciblé et un nombre limité de documents (un seul document), justifieraient à fonder le recours à l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa 1er, 3°, du CDLD. En effet, à défaut de démontrer l'ampleur ou la complexité des tâches effectivement requises en l'espèce, l'affirmation de la partie adverse ne répond pas à l'exigence de démonstration circonstanciée qui s'impose en cas d'application de cette disposition décrétable » (Décision n° 293 du 6 avril 2023).*

Le même raisonnement peut être mené par analogie concernant l'exception prévue par l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994.

Or la RTBF ne démontre pas que les 13 demandes reçues compromettraient effectivement le fonctionnement de ses services.

Surabondamment, force est de constater que les arguments soulevés ne concernent pas directement le caractère abusif de la (seule) demande concernée par le présent recours. La RTBF n'établit pas que les diverses personnes qu'elle identifie dans sa note se seraient effectivement concertées et/ou auraient commis un abus de procédure. L'usage de la plateforme « [REDACTED] » ne suffit pas à le démontrer.

2.10.

La RTBF fait valoir qu'il « n'existe pas au sein de la RTBF de « dossier administratif » concernant les appartements de fonction mis à disposition du personnel. Durant la période 2016-2020, la RTBF n'a conclu aucun contrat de bail pour des appartements de fonction mis à disposition de son personnel. Néanmoins, un contrat de bail a bien été conclu le 8 novembre 2013 par la RTBF, pour le compte d'un membre de son personnel, et son exécution s'est poursuivie jusqu'au 6 janvier 2020, date d'envoi du renon de trois mois ».

La RTBF a transmis à la CADA la copie du contrat de bail ainsi que du courrier de renon.

Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1er, 3°, le « document à caractère personnel », comme le document administratif « comprenant la description

*d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à la personne concernée ou comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable ».*

La Commission constate que les documents transmis ne constituent pas des documents à caractère personnel au sens du décret.

En effet, ils ne décrivent aucun comportement attribué à une personne identifiée ou identifiable et ne comporte aucune appréciation ou aucun jugement de valeur.

Il n'est pas non plus démontré in concreto en quoi la communication des documents précités serait de nature à causer un dommage.

Les documents transmis seront anonymisés afin de préserver la protection de la vie privée du membre du personnel concerné.

2.11.

La RTBF ne fait pas valoir d'autre motif qui justifierait le refus de communication des documents faisant l'objet de la demande.

**Par ces motifs,**

**La Commission d'accès aux documents administratifs,**

Déclare le recours de recevable et fondé;

Invite la RTBF à communiquer à la requérante, après anonymisation :

- La copie du contrat de bail du 8 novembre 2013 conclu par la RTBF au nom et pour compte d'un membre de son personnel ;
- La copie du courrier de renon.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 27 juin 2023, délibéré par M. MATHIEU, président, Mme KIEHL, rapporteur et membre, Mme LESENNE et Mme LECLERCQ, membres.

**RAPPORT A LA COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS  
DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

**Séance du 27 juin 2023**

**Décision n°133**

En cause :

Madame [REDACTED], requérante,

Contre :

La **Radio-Télévision belge de la Communauté française**, ci-après en abrégé « RTBF », partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration,

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs,

Vu le recours introduit par le 5 mai 2023 par la requérante,

Vu la notification du recours et la demande d'information adressées à la partie adverse le 9 mai 2023,

Vu la réponse et les observations de la partie adverse du 22 mai 2023,

Entendu Mme Elisabeth KIEHL en son rapport,

Entendu M. De COSTER pour la partie adverse,

**I. Objet du recours - antécédents :**

1.1.

Le 23 mars 2023, la requérante a introduit une demande visant la RTBF via la plateforme « [REDACTED] »

Selon une retranscription de la demande, elle y sollicitait ce qui suit :

*« Le règlement relatif à l'octroi de pensions complémentaires des mandataires RTBF, ainsi que les montants annuels des trois dernières années de celles-ci ».*

1.2.

La RTBF n'a pas fait droit à cette demande.

1.3.

Le 5 mai 2023, la requérante a saisi la CADA d'un recours contestant la décision

implicite de refus de la partie adverse.

## **II. Position de la Commission :**

### **a) Compétence**

2.1.

En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité).

La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radiotélévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).

La RTBF constitue donc bien une autorité administrative qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité.

Elle ne le conteste d'ailleurs pas.

2.2.

Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1er, 2°, le « *document administratif* », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».

En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par la requérante répondent à la définition décrétole de « document administratif ».

Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours.

### **B) Recevabilité du recours**

2.3.

Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité, qui se déduit du défaut de toute réponse à une demande formulée le 23 mars 2023, via la plateforme



L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :

*« Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête*

*adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*

- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
- *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »*

Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 5 mai 2023, et dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.

La RTBF ne le conteste pas et elle ne prétend pas qu'elle n'aurait pas reçu la demande initiale de la requérante à une autre date que celle indiquée dans le recours.

Le recours est donc recevable *rationae temporis*.

### **C) Fondement du recours**

#### **2.4.**

L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour constitutionnelle, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

*« A l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée »* (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

#### **2.5.**

Dans sa note d'observations, la RTBF signale avoir décidé de ne pas répondre aux demandes de publicité de documents administratifs qui lui seraient adressées par l'intermédiaire de la plateforme [REDACTED]

Le site internet [REDACTED] rme technique d'envoi de messages vers les autorités publiques et un hébergeur des réponses des autorités publiques.

La RTBF fait notamment valoir que :

*« Dès lors que cette plateforme publie automatiquement et intégralement les réponses qui lui sont apportées par voie numérique, en ce compris celles qui porteraient sur des éléments confidentiels, et sur des données privées protégées par le RGPD ou par le droit à la vie privée de membres du personnel*

*de l'autorité administrative<sup>2</sup>, cette plateforme [REDACTED] viole la législation sur le secret des correspondances et celles relatives au RGPD et au droit à la vie privée des personnes visées par les décisions de l'autorité. C'est la raison pour laquelle la RTBF a décidé de ne pas répondre aux demandes de copie de documents administratifs adressées par l'intermédiaire de cette plateforme ».*

La RTBF estime qu'en l'espèce, la demande d'accès porte sur des documents à caractère personnel et contenant des données à caractère personnel relatives à la vie privée d'une personne et qu'elle doit donc être rejetée.

La RTBF ajoute que le recours de la requérante s'inscrirait dans une longue série de recours initiés par [REDACTED] dans le cadre d'une manœuvre collective, qu'elle qualifie d'abusive.

2.6.

Il n'appartient pas à la Commission de se positionner de manière générale quant à l'usage de la plateforme [REDACTED] ou à l'égard d'autres recours. La circonstance que plusieurs recours soient dirigés contre la RTBF via la plateforme ne signifie pas que ceux-ci [REDACTED] automatiquement déclarés abusifs et irrecevables. Il appartient au contraire à la Commission d'examiner individuellement au cas par cas si lesdits recours respectent ou non les conditions du décret du 22 décembre 1994 en fonction de l'objet de ceux-ci et des moyens et exceptions soulevés par la RTBF.

2.7.

La Commission rappelle à cet égard que le droit d'accès aux documents administratifs est consacré comme un droit fondamental (article 32 de la Constitution).

2.8.

L'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994 dispose que la demande de consultation ou de copie « est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives ».

La requérante a bien adressé une demande écrite, certes via une plateforme impliquant certaines contraintes au niveau du format de la réponse pour l'autorité administrative.

Lors de demandes de copie ou de consultation introduites par le biais du site internet [REDACTED], il convient pour les autorités administratives d'accorder à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès introduite via un autre moyen, de s'en tenir à la ligne de conduite consistant à interpréter soupagement l'exigence d'un écrit inscrite à l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994, tout en veillant à respecter les exigences inscrites dans la législation relative à la publicité de l'administration. Pour répondre à la demande de publicité, l'autorité administrative peut décider de faire usage ou non de la plateforme précitée. Il se justifie cependant qu'elle refuse de répondre sur la plateforme [REDACTED] à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle

exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé (CADA, décision n° 116 du 14 novembre 2022).

2.9.

La RTBF fait valoir que la pièce sollicitée n'existe pas.

Elle indique que :

*« Les « mandataires » visés par la requérante peuvent se comprendre comme les personnes exerçant une fonction analogue à une fonction de management ou d'encadrement, bénéficiaires d'un mandat visé par les articles 17, 17bis et 17ter du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF.*

*Ces mandataires bénéficient de la pension légale de premier pilier de retraite de travailleur salarié pour la partie de la carrière durant laquelle ils ont exercé leur mandat décréteil et de la [SIC] de pension prévue par la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public. Les mandataires n'ont pas droit à une pension complémentaire de type second pilier.*

*Il n'existe donc pas de « règlement relatif à l'octroi de pensions complémentaires des mandataires RTBF » et la RTBF ne saurait donc donner copie d'un règlement qui n'existe pas. Elle ne saurait davantage fournir des « montants annuels sur les trois dernières années » en lien avec ce règlement qui n'existe pas. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté ».*

La Commission ne peut que prendre acte de l'absence d'existence de l'objet de la demande et rejeter la demande. Elle souligne que les parties auraient toutes deux gagné en temps et en efficacité si cette réponse avait été fournie à la requérante.

**Par ces motifs,**

**La Commission d'accès aux documents administratifs,**

Déclare le recours de [REDACTED] recevable mais non fondé et l'en déboute ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 27 juin 2023, délibéré par M. MATHIEU, président, Mme KIEHL, rapporteur et membre, Mme LESENNE et Mme LECLERCQ, membres.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION  
WALLONIEBRUXELLES**

**Séance du 27 juin 2023**

**Décision n° 134**

En cause de :

**Madame** [REDACTED], partie requérante,

Contre :

**Haute Ecole Namur Liège Luxembourg (Henallux)**, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande de copie adressée le 17 février 2023 à l'Henallux par la requérante;

Vu le recours introduit par [REDACTED], par mail du 4 mai 2023 adressé à la Commission ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 10 mai 2023 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 25 mai 2023 ;

Vu le mail de la partie adverse du 5 juin 2023 adressé à la Commission et indiquant qu'une rencontre a été organisée le même jour avec la requérante et que celle-ci a pu obtenir les documents administratifs souhaités ;

Vu le mail de la requérante du 5 juin 2023 adressé à la Commission dans lequel elle confirme avoir reçu les documents administratifs souhaités ;

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Acte que le recours de [REDACTED] est devenu sans objet.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 27 juin 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme KIEHL, Mme LESSENNE et Mme LECLERCQ, membres.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 22 juin 2023 – Rapport

*Décision n°135*

En cause : M. [REDACTED], partie requérante,

Contre : *Ministère de la Communauté française (Bibliothèque Espace 27  
Septembre)*, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit le 7 mai 2023 par la partie requérante ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 11 mai 2023 ;

Vu le courriel du 16 mai 2023 de la partie adverse, équivalant à note d'observations ;

Entendu la partie requérante à l'audience du 22 juin 2023, la partie adverse ne souhaitant pas être auditionnée ;

Entendu M. Olivier Hermanns, membre de la Commission, en son rapport ;

## *I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE*

1. La partie adverse gère la Bibliothèque Espace 27 Septembre, qui constitue à la fois « *la bibliothèque du Ministère [de la Communauté française], accessible aux agents qui y travaillent, et une bibliothèque de proximité, ouverte au public* »<sup>28</sup>. A la suite d'échanges relatifs au refus de la partie adverse de commander un ouvrage proposé par la partie requérante, cette dernière adresse à la partie adverse, le 18 décembre 2022, une série de neuf questions demande formulées comme suit :

« 1. *Qu'est-ce que vous entendez exactement par « sujet sensible » ?*

---

<sup>28</sup> <https://bibliotheques.cfwb.be/emprunter/la-bibliotheque-27-septembre/>, consulté le 21 juin 2023.

2. *Pourquoi des ouvrages « sensibles » ne peuvent-ils être admis dans les collections de la Bibliothèque Espace 27 Septembre ?*
  3. *Pourquoi considérez-vous le sujet de Manuel de résistance au fascisme d'extrême-gauche de Gilles-William Goldnadel « sensible » ?*
  4. *Comment le refus de Manuel de résistance au fascisme d'extrême-gauche de Gilles-William Goldnadel est conciliable avec le principe que « les collections de la bibliothèque se veulent pluraliste et respectueuses de la diversité des opinions de chacun.e » ?*
  5. *Compte tenu de mes arguments, est-ce que vous êtes prête à reconsidérer votre refus d'acquiescer l'ouvrage en question de Gilles-William Goldnadel ?*
  6. *Votre politique d'acquisitions est-elle publiée et peut-elle être consultée (et puisje en recevoir une copie de sa publication) ?*
  7. *Quel est l'acte fondateur de votre bibliothèque (décret, arrêté gouvernemental ou ministériel) ?*
  8. *Quel est son statut (a.s.b.l., service du ministère de la Culture, organisme publique) ?*
  9. *Quel texte juridique gouverne son fonctionnement ? »*
2. Par un courriel du 8 mars 2023 adressé à la partie requérante, la partie adverse, représentée par le directeur de la Direction des Affaires juridiques et contentieuses de la Communauté française, répond aux questions 5 et 8.
  3. Par recours introduit le 7 mai 2023, la partie requérante indique n'être pas satisfaite de la réponse reçue. A cette occasion, elle reformule sa demande de documents comme consistant à recevoir une « réponse aux questions 1, 2, 3, 4, 6, 7 et 9, posées dans [s]on courrier du 18 décembre 2022 ».

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### a) Compétence

#### Principe

4. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif ».
5. La partie requérante demande en premier lieu à la partie adverse une réponse aux quatre questions suivantes :
  1. *Qu'est-ce que vous entendez exactement par « sujet sensible » ?*
  2. *Pourquoi des ouvrages « sensibles » ne peuvent-ils être admis dans les collections de la Bibliothèque Espace 27 Septembre ?*
  3. *Pourquoi considérez-vous le sujet de Manuel de résistance au fascisme d'extrême-gauche de Gilles-William Goldnadel « sensible » ?*
  4. *Comment le refus de Manuel de résistance au fascisme d'extrême-gauche de Gilles-William Goldnadel est conciliable avec le principe que « les collections de la bibliothèque se veulent pluraliste et respectueuses de la diversité des opinions de chacun.e » ? »*
6. Ces questions portent sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative de procéder à l'acquisition d'un ouvrage sur proposition de lecteurs. Elles portent sur la transparence relative à l'action de l'autorité administrative, visée à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 (publicité active).

7. Or, en vertu de l'article 8, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994, « La Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif. » (publicité passive). La Commission a donc pour mission d'interpréter essentiellement les articles 3, 4 et 7 du décret du 22 décembre 1994, et non pas, notamment, l'article 2.
8. Il en découle que concernant les questions 1 à 4 posées par la partie requérante à la partie adverse, la Commission n'est pas compétente.

### **Notion d'autorité administrative**

9. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
10. Le Ministère de la Communauté française fait partie des services du Gouvernement de la Communauté française. Il s'agit donc d'une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994.
11. La Commission est dès lors compétente pour statuer sur le recours.

### **Notion de document administratif**

12. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
13. *Prima facie*, les informations demandées par la partie requérante en ses questions n° 6, 7 et 9 répondent quant à elles à la définition légale de « document administratif ».
14. Dans cette mesure, la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### ***b) Recevabilité du recours***

15. La décision de rejet contestée est contenue dans un courriel du 8 mars 2023.
16. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 7 mai 2023, de sorte que le recours n'a pas été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet.
17. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Les documents administratifs faisant l'objet du refus ainsi que les

moyens soulevés sont bien précisés conformément au décret du 22 décembre 1994. Une copie de la décision de refus critiquée est jointe au recours.

18. Le recours est donc recevable.

### c) Discussion

#### Principes

19. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
20. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).
21. Il appartient à l'autorité de motiver une telle décision de refus. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.

#### Application au cas d'espèce

22. La partie requérante demande une réponse aux questions suivantes :  
« 6. Votre politique d'acquisitions est-elle publiée et peut-elle être consultée (et puis-je en recevoir une copie de sa publication) ?  
7. Quel est l'acte fondateur de votre bibliothèque (décret, arrêté gouvernemental ou ministériel)?  
9. Quel texte juridique gouverne son fonctionnement? »
23. La partie adverse, dans sa réponse au demandeur du 8 mars 2023, indique que la bibliothèque de l'Espace 27 septembre constitue « un service interne du Ministère » de la Communauté française. Elle ne précise cependant pas s'il existe ou non : - une base juridique formelle instituant la bibliothèque au sein du Ministère,  
- un règlement d'ordre intérieur (comme en dispose par exemple la Bibliothèque centrale du Service public de Wallonie – SPW<sup>29</sup>) ou des conditions générales d'utilisation ou encore  
- un règlement relatif aux acquisitions.
24. La partie adverse a fait en outre savoir à la Commission, par courriel du 16 mai 2023, équivalant à note d'observations, que « le processus » relatif aux acquisitions « ne fait pas l'objet actuellement d'un document formalisé, il ne peut donc être fourni. »

---

<sup>29</sup> <https://bibliotheques.wallonie.be/ajax.php?module=cms&categ=document&action=render&id=20>, consulté le 21 juin 2023.

25. La Commission s'étonne qu'un document tel que des conditions générales d'utilisation, s'agissant d'une bibliothèque également accessible au public, ou un document analogue ne puissent être produits.

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Se déclare incompétente pour les questions 1 à 4 du recours,

Déclare le recours recevable et fondé pour le surplus,

Par conséquent, invite la partie adverse à communiquer à la partie requérante, pour autant qu'ils existent :

- la base juridique formelle instituant la bibliothèque au sein du Ministère,
- le règlement d'ordre intérieur ou les conditions générales d'utilisation,
- le règlement relatif aux acquisitions
- ou tout autre document analogue.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 22 juin 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Me SOHIER et M. HERMANNNS, membres effectifs.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

*Séance du 28 août 2023*

*Décision n° 136/23*

En cause de :

**Monsieur** [REDACTED], partie requérante,

Contre :

**La Radio Télévision Belge de la Communauté Française** (ci-après dénommée RTBF), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu les demandes introduites par la partie requérante auprès de la partie adverse les 2 et 10 mars 2023 via la plateforme [REDACTED] auprès de Jean Pierre Jacqmin, directeur de l'information et des sports de la RTBF ;

Vu le recours introduit par la partie requérante par courriel du 9 juin 2023 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 14 juin 2023 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 29 juin 2023 ;

Entendu Mr. [REDACTED], requérant et Mr. Simon-Pierre DECOSTER, directeur juridique de la RTBF représentant la partie adverse à la séance du 28 août 2023

Entendu Mme. Alixe Leclercq, membre suppléante, en son rapport ;

## ***I. EXPOSE DES FAITS - ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE***

1. En date du 2 mars 2023, le requérant sollicite, via la plateforme [REDACTED] (l'intermédiaire de son directeur de l'information et des sports) afin d'obtenir copie du document administratif "rapport de la SDJ signé [REDACTED]

2. Le 10 mars 2023, le requérant réitère sa demande auprès de la RTBF, en corrigeant et précisant la description du document administratif en question. Le nom de [REDACTED] n'étant plus cité en qualité de rédacteur dudit rapport.
3. La RTBF n'a pas donné suite à cette demande.
4. Le requérant saisit la Commission d'accès aux documents administratifs par email daté du 9 juin 2023 suite au refus tacite et non motivé de la RTBF de délivrer copie des documents administratifs sollicités.
5. Par email du 14 juin 2023, le secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
6. Par email du 29 juin 2023, Mr. Simon-Pierre DECOSTER, Directeur juridique à la RTBF, adresse au secrétariat de la CADA la note d'observation de la partie adverse ainsi que sous couvert de confidentialité, les documents suivants :
- Avis de la SDJ du 23 02 2018 relatif à la présélection de candidatures pour les mandats de chef de Rédaction - Manager 360, et de chef de Rédaction - Référent Info Site Info
  - Avis de la SDJ du 16 03 2018 à l'attention de Jean-François Raskin, Président du Conseil d'administration de la RTBF

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### A. Compétence

#### *Principe*

1. En vertu de l'article 11, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative :**

2. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994).
3. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la

Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).

4. La RTBF constitue donc assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

#### **Notion de document administratif :**

5. Le Décret du 22 décembre 1994 définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, le « document administratif », comme étant : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
6. L'information demandée par le requérant répond donc bien à la définition légale de « document administratif ».
7. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

#### ***B. Recevabilité du recours***

8. L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit : « *Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*
  - *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
  - *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »*
9. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande formulée via la plateforme [REDACTED], le 2 mars 2023. La demande introduite le 10 mars 2023 constitue une réitération de la demande du 2 mars 2023, étant adressée au même destinataire et avec le même objet, la circonstance que le nom de Monsieur [REDACTED] us cité dans cette seconde version étant sans incidence sur le point de départ du délai.
10. Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 9 juin 2023, ce qui n'entre pas dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai de 30 jours visé à l'article 6, § 5, dudit décret.
11. Le recours auprès de la Commission est donc irrecevable conformément aux termes de l'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 précité.

**PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :**

Déclare le recours du requérant irrecevable et l'en déboute.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 28 août 2023, délibéré par M. MATHIEU, président ; Me SOHIER, Mme LESSENNE, Mme MEEUS, et Mme LECLERCQ, membres.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA  
FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

**Séance du 29 août 2023**

*Décision n°137/23*

En cause de :

**Madame** [REDACTED], partie requérante,

Contre :

*La Radio-Télévision belge de la Communauté française, ci-après en abrégé « RTBF », partie adverse,*

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs;

Vu le recours introduit par la requérante le 15 juin 2023;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 21 juin 2023;

Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 6 juillet 2023;

Entendu M. Simon-Pierre DECOSTER, Directeur juridique de la RTBF à la séance du 29 août 2023 ;

Entendu Mme Maud LESSENNE, Vice-Présidente, en son rapport ;

**I. *QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA  
PROCEDURE***

1. En date du 26 mars 2023, via la plateforme [REDACTED], la requérante a introduit auprès de M. Baptiste Erkes, président du conseil d'administration de la RTBF (et qualifié dans le corps du courriel de vice-président Ecolo du CA de la RTBF) une demande «*de lui fournir les PVs du comité de rémunération (y inclus les voitures de société) pour les trois dernières années* ».
2. Aucune suite n'a été donnée à cette demande.

3. Mme [REDACTED] a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par courriel daté du 15 juin 2023 « *suite au refus tacite (par épuisement du délai légal) et non motivé de la RTBF de délivrer copie des documents administratifs sollicités* ».
4. Par mail du 21 juin 2023, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
5. Par mail du 6 juillet 2023, M. DECOSTER, Directeur juridique à la RTBF, adresse au Secrétariat de la CADA la note d'observations de la partie adverse ainsi que 14 procès-verbaux du Comité des rémunérations sous couvert de confidentialité
6. Dans sa note d'observations, la RTBF, par la voie de M. DE COSTER, Directeur juridique de la RTBF, soulève notamment l'irrecevabilité de la demande dès lors que la demande initiale n'a pas été adressée à la RTBF mais au président de son Conseil d'administration

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### *a) Compétence*

#### **Principe**

7. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative**

8. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).
9. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité). La RTBF constitue donc bien une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.
10. La RTBF constitue donc bien une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

## Notion de document administratif

11. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
12. En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par la requérante répondent à la définition décrétales de « document administratif ».
13. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### *b) Recevabilité du recours*

14. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduirait du défaut de toute réponse à la demande formulée via la plateforme [REDACTED] le 26 mars 2023.

En effet, en application de l'article 6, §5, du Décret du 22 décembre 1994 « relatif à la publicité de l'administration », le refus de communication de l'autorité administrative est : « *notifié dans les trente jours de la réception de la demande. Il est motivé. L'absence de réponse dans le délai équivaut à un refus de communication.* »

15. Force est toutefois de constater qu'en l'espèce, aucune demande de consultation n'a été adressée à la RTBF en tant que telle, qui n'a donc pu prendre aucune décision de rejet, fût-elle implicite. La demande initiale a en réalité été adressée par la requérante à M. Baptiste ERKES, Président du conseil d'administration de la RTBF, sur son adresse privée.
16. M. ERKES, en sa qualité de membre et vice-président du conseil d'administration, n'est pas une « autorité administrative » au sens du décret.
17. Il s'agit d'une personne physique, et non d'une « institution », individuellement, il ne dispose d'aucun pouvoir de décision engageant la RTBF.
18. M. ERKES n'est en effet qu'un administrateur parmi les 13 qui composent le conseil d'administration de la RTBF, au terme de l'article 11 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF. A ce titre, il ne dispose d'aucun pouvoir de décision, ne pouvant prendre seul aucune décision administrative engageant la RTBF. Il ne dispose pas davantage d'un quelconque pouvoir de représentation de la RTBF dans les procédures et actes judiciaires ou administratifs, ni d'aucune compétence pour répondre à une demande d'accès à des documents administratifs.
19. Un administrateur de l'entreprise publique autonome qu'est la RTBF, à l'instar d'un administrateur de société, n'a de pouvoir que collégalement et n'en a aucun individuellement.
20. Sa qualité de président du conseil d'administration ne lui confère pas davantage de pouvoir de décision ou de représentation dans les procédures et actes judiciaires ou administratifs cités au point 18.

21. Seul l'administrateur général de la RTBF est chargé de la gestion quotidienne de l'entreprise. L'article 17, §1<sup>er</sup> du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF) dispose en effet ce qui suit :
- «La gestion journalière de l'entreprise, la représentation en ce qui concerne cette gestion, l'exécution des décisions du conseil d'administration, sont confiées, sous le contrôle du conseil d'administration, à l'administrateur général. »*
- Aussi, c'est à l'administrateur général de la RTBF que toute demande d'accès aux documents administratifs doit être adressée.
22. En application de l'article 8, §2, du décret, la Commission connaît « *des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicite, de l'autorité administrative compétente, saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif ».*
23. Force est de constater qu'en l'espèce, aucune demande de consultation n'a en tant que telle été adressée à la RTBF, autorité administrative, qui n'a donc pu prendre aucune décision de rejet, fût-elle implicite.
24. Eu égard aux éléments qui précèdent, le recours introduit auprès de la CADA est irrecevable (CADA, décision 130/23 du 5 juin 2023).

**PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :**

Déclare le recours de la requérante irrecevable et l'en déboute.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 29 août 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE Vice-Présidente, M. SOHIER, Mme LECLERCQ, Mme MEEUS, membres.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA  
FEDERATION WALLONIE-  
BRUXELLES**

**Séance du 29 août 2023**

**Décision n°138/23**

En cause de :

**Madame** [REDACTED], partie requérante,

Contre :

**La Radio-Télévision belge de la Communauté française**, ci-après en abrégé « **RTBF** »,  
partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de  
l'administration;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement  
de la Commission d'accès aux documents administratifs;

Vu le recours introduit par la requérante le 15 juin 2023;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents  
administratifs à la partie adverse le 21 juin 2023;

Vu la note d'observation de la partie adverse transmise le 6 juillet 2023;

Entendu M. Simon-Pierre DECOSTER, Directeur juridique de la RTBF à la séance du 29 août 2023 ;

Entendu M. Emmanuel MATHIEU, Président, en son rapport ;

***I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA  
PROCEDURE***

1. En date du 26 mars 2023, la requérante a sollicité, via la plateforme [REDACTED] la  
RTBF (jpph@rtbf.be) afin d'obtenir copie des documents  
administratifs suivants :

*« les documents relatifs au marché public de sélection de l'agence de voyage de la*

*RTBF et de toutes ses filiales, ainsi que les éléments du règlement interne clarifiant qui sont les personnes/fonctions ayant accès à cette agence de voyage. ».*

2. Aucune suite n'a été donnée à cette demande.
3. Mme [REDACTED] a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par courriel daté du 15 juin 2023 « *suite au refus tacite (par épuisement du délai légal) et non motivé de la RTBF de délivrer copie des documents administratifs sollicités* ».
4. Par mail du 21 juin 2023, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
5. Par mail du 6 juillet 2023, M. DECOSTER, Directeur juridique à la RTBF, adresse au Secrétariat de la CADA la note d'observation de la partie adverse ainsi que divers documents sous couvert de confidentialité.
6. La RTBF précise avoir conclu le 30 juin 2021 un marché public de services avec la SA [REDACTED] de mise à disposition d'une solution de réservation de voyages. Ce marché a été conclu par la RTBF pour ses besoins propres, sans extension en faveur de ses sociétés filiales.
7. Elle souligne que l'accès informatique à la plateforme d'agence de voyage interne en ligne est ouvert à tout membre du personnel permanent de la RTBF pour ses besoins propres de réservation de voyage, avec faculté, pour certaines personnes, à leur demande, de réserver pour d'autres membres du personnel (ex : assistantes de direction pour leur directeur).

## **II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION**

### *a) Compétence*

#### **Principe**

8. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative**

9. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).
10. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).

11. La RTBF constitue donc assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité.

### **Notion de document administratif**

12. D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2°, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».

13. En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par le requérant répondent à la définition décrétales de « document administratif ».

14. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### *b) Recevabilité du recours*

15. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande formulée via la plateforme [REDACTED] le 26 mars 2023.

16. L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :

*«Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*

- a. *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
- b. *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »*

17. La requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 15 juin 2023, soit dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.

### *c) Discussion*

#### **c.1) Droit d'accès – Principes :**

18. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

19. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

20. Il appartient à l'autorité de motiver *in concreto* une telle décision de refus.

21. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet ; « à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

## **c.2) Application au cas d'espèce :**

### **c.2.1) Introduction de la demande de publicité via la plateforme** [REDACTED]

22. Dans sa note d'observations, la RTBF expose qu'elle n'entend plus donner suite aux demandes de publicité au sens du décret du 22 décembre 1994 et justifie cette position par l'absence de mention de l'éditeur responsable, « le non-respect par cette plateforme de la législation sur le secret des correspondances, mais aussi celles relatives au droit d'auteur, au RGPD et au droit à la vie privée des personnes visées par les décisions de l'autorité. ».

23. La Commission renvoie à cet égard à sa décision n° 116 du 14 novembre 2022:

*« lors de demandes de copie ou de consultation introduites par le biais du site internet [REDACTED] il convient donc pour les autorités administratives d'accorder à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès introduite via un autre moyen, de s'en tenir à la ligne de conduite consistant à interpréter sagement l'exigence d'un écrit inscrite à l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994, tout en veillant à respecter les exigences inscrites dans la législation relative à la publicité de l'administration. Pour répondre à la demande de publicité, l'autorité administrative peut décider de faire usage ou non de la plateforme précitée. Il se justifie cependant qu'elle refuse de répondre sur la plateforme [REDACTED] à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé. ».*

24. La Commission rappelle en outre que le droit d'accès aux documents administratifs est consacré comme un droit fondamental (article 32 de la Constitution). Aussi, il convient de choisir la voie la moins attentatoire à ce droit.

25. Au vu des éléments qui précèdent, la RTBF devait, le cas échéant via une adresse mail générique et/ou tout autre moyen permettant de préserver le secret des correspondances et les législations relatives au droit d'auteur, au RGPD et plus largement, au droit à la vie privée, inviter le demandeur à lui transmettre ses coordonnées personnelles afin d'accorder un suivi à sa demande dans le respect de la légalité.

### **c.2.2) Caractère manifestement abusif des demandes et/ou recours introduits via** [REDACTED] **- (article 6§2,3° du décret):**

26. Invoquant une demande « manifestement abusive », la RTBF fait en substance valoir que la demande s'inscrit dans une longue série de recours initiés par [REDACTED] et ayant pour but d'entraver la bonne marche de l'administration. Elle ajoute que l'article 32 de la Constitution ne prévoit pas de droit absolu et qu'il serait en l'espèce détourné de sa finalité. La RTBF invite encore la CADA à rejeter le recours sur la base de la théorie de l'abus de droit.

c.2.2.1) Principes :

27. En vertu de l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 précité l'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci est manifestement abusive.

28. L'objectif de cette exception est d'éviter que la publicité devienne inopérante en raison d'une demande de nature à entraver de manière grave le bon fonctionnement de l'Administration. Ces législations permettent dès lors aux autorités administratives d'écarter les demandes qui porteraient sur « *d'innombrables documents qui nécessitent des recherches considérables et peuvent avoir pour effet de perturber le service* », voire de manière plus large à toute demande qui aurait pour but d'entraver la bonne marche de l'administration (Doc. parl., Ch. repr., sess. 2005-2006, n 2511/001, pp. 42-43).

29. Une demande peut selon le cas être qualifiée de « manifestement abusive » notamment lorsqu'elle porte sur un très grand nombre de documents indifférencié, qu'elle nécessite un traitement particulier, un travail de transformation ou d'anonymisation excessif, ...

30. Comme la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne l'a récemment rappelé :

*« La Commission rappelle qu'« une demande abusive est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui met en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive ».*

*Il a, par ailleurs, été jugé par le Conseil d'Etat que :*

*« Peut être considérée comme manifestement abusive [...] et comme justifiant que lui soit opposée l'exception ainsi visée par cette disposition, la demande dont le traitement a pour conséquence de compromettre le bon fonctionnement de l'autorité qui en est saisie. Toutefois, cette exception au droit d'accès, qui est un droit fondamental, est d'interprétation stricte et l'autorité qui entend l'opposer à la demande dont elle est saisie doit la fonder sur les éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Ces éléments doivent ressortir de la motivation formelle de la décision de refus ».*

*Or, en l'espèce, la partie adverse se limite à une affirmation in abstracto et s'abstient de démontrer concrètement les raisons pour lesquelles la demande formulée par la partie requérante aurait compromis le fonctionnement de ses services.*

*La partie adverse ne démontre pas que les opérations que requerrait le traitement de la demande, qui porte sur un objet très ciblé et un nombre limité de documents (un seul document), justifieraient à fonder le recours à l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa 1er, 3°, du CDLD. En effet, à défaut de démontrer l'ampleur ou la complexité des tâches effectivement requises en l'espèce, l'affirmation de la partie*

*adverse ne répond pas à l'exigence de démonstration circonstanciée qui s'impose en cas d'application de cette disposition décrétable » (Décision n° 293 du 6 avril 2023).*

31. Le même raisonnement peut être mené par analogie concernant l'exception prévue par l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994.
32. Le caractère abusif de la demande doit être manifeste ; une évaluation in abstracto s'avère insuffisante. Dans cette perspective, il y a lieu, pour l'autorité administrative de distinguer le simple surcroît de travail engendré par la demande, d'une mise en péril du bon fonctionnement de son organisation.
33. Seul le second motif est de nature à pouvoir être qualifié de demande abusive. La charge de la preuve incombe à l'autorité administrative. La motivation doit être exposée de manière concrète, notamment en indiquant le nombre de pages à traiter, le temps nécessaire pour satisfaire à la demande, etc. (CADA fédérale, 12 novembre 2012, avis n° 2012-96).

c.2.2.2) Caractère manifestement abusif de la demande et/ou du recours – Application au cas d'espèce  
:

34. La RTBF expose que le recours de la requérante s'inscrit dans une longue série de recours initiés par des sympathisants et utilisateurs de [REDACTED] dans le cadre de ce que son fondateur, M. [REDACTED], appelle un « *audit citoyen* », sous le slogan « *Rendez-nous la RTBF* », au terme duquel « *les citoyens demandent des comptes* » à la RTBF.
35. La RTBF fait notamment état de vidéos postées sur youtube, à l'initiative de membres du collectif [REDACTED] invitant tout intéressé à introduire des demandes d'accès à des documents administratifs à la RTBF.
36. La RTBF relève que suite à cette initiative, elle a reçu entre le 12 et le 28 mars 2023 une douzaine de demandes d'accès à divers documents administratifs.
37. Des citoyens sont cependant libres de se réunir dans le cadre d'un collectif et d'adresser à une autorité administrative, même de manière concertée, des demandes d'accès à divers documents administratifs.
38. Il n'appartient pas à la Commission de se positionner de manière générale quant à l'usage de la plateforme par des tiers, ou à l'égard d'a [REDACTED] circonstance que plusieurs recours soient dirigés contre la RTBF via la plateforme ne signifie pas que ceux-ci devraient être automatiquement déclarés abusifs [REDACTED] es.
39. Il incombe au contraire à la Commission d'examiner individuellement au cas par cas si lesdits recours respectent ou non les conditions du décret du 22 décembre 1994 en fonction de l'objet de ceux-ci et des moyens et exceptions soulevés par la RTBF.
40. Le fait qu'une douzaine de recours, initiés par divers requérants et portant sur lesdits documents aient été introduits en quelques semaines ne rend pas ceux-ci ipso facto abusifs et de nature à entraver la bonne marche de la RTBF.
41. En tout état de cause ces recours, dès lors qu'ils n'émanent pas de la même personne et qu'ils portent sur des documents différents, ne doivent pas être examinés dans leur ensemble mais

bien individuellement s'agissant de leur caractère abusif sans qu'il puisse être considéré qu'ils s'inscriraient dans le cadre d'un « raid juridique » par le seul fait qu'ils ont été introduits via la même plate-forme, en l'occurrence [REDACTED]

42. En tout état de cause il n'apparaît pas que la demande de la requérante viserait uniquement à surcharger, outre mesure, la RTBF (CADA fédérale/99-197).
43. La circonstance que les appels publics à introduire de telles demandes soient exprimés par certains membres du groupe [REDACTED] sous la forme de slogans, caricatures ou dans des termes pouvant être qualifiés d'excessifs ne rend pas les demandes d'accès à des documents administratifs formés par certains des membres de ce collectif manifestement abusives (CADA décision n°132 du 27 juin 2023).
44. Il s'agit par ailleurs de distinguer le caractère éventuellement abusif des demandes d'accès en elles-mêmes d'une part et des recours introduits auprès de la CADA d'autre part.
45. L'accès à la justice ou aux autorités administratives est un droit fondamental, garanti par l'article 6, § 1er de la convention européenne des droits de l'homme ( CEDH).
46. Ce droit n'est cependant pas absolu et doit s'exercer raisonnablement, au risque de dégénérer en « abus procédural : « *Le juge est tenu d'examiner la proportion entre l'avantage recherché ou obtenu par le titulaire du droit et le dommage causé à l'autre partie* » et, « *dans l'appréciation des intérêts en présence, le juge doit tenir compte de toutes les circonstances de la cause* » (Cass., 19 mars 2015 C.2013.0218.F).
47. Il est exact que la multiplication de recours, a fortiori lorsque ceux-ci sont manifestement irrecevables ou infondés, peut, selon les circonstances, conduire à la caractérisation d'un abus de procédure (Conseil Etat France, 20 avril 2006 et 21 février 2023).
48. Ce n'est cependant pas le cas en l'espèce dès lors que :
  - les recours dont il est fait état ci-avant n'émanent pas d'une seule et unique personne ;
  - Ils ont pour objet des demandes d'accès portant sur des documents différents ; - dans un certain nombre de cas il a été fait droit en tout ou en partie à ces recours.
49. A suivre la thèse développée par la RTBF, tout recours déposé via la plate-forme [REDACTED] devrait être considéré comme abusif et partant irrecevable, ce qui serait contraire aux objectifs poursuivis par l'article 6§1 CEDH.
50. Pour le surplus la RTBF est libre de poursuivre M. [REDACTED] ou d'autres personnes du chef d'une infraction de harcèlement si elle estime que les éléments constitutifs de celle-ci sont réunis dans leurs chefs. La CADA est cependant sans compétence pour statuer quant à ce.

**c.2.3) Exception du secret des affaires et des données confidentielles d'informations d'entreprise (art. 6, § 1er, 7° du décret et art. 13, § 2 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics) et communication de nature à nuire aux intérêts commerciaux légitimes d'un opérateur économique et à une concurrence loyale entre les opérateurs économiques (art. 62, al. 4 de la loi du 17 juin 2016).**

51. L'exception ainsi soulevée recouvre en réalité celle visée à l'article 6§3,2° (obligation de secret instaurée par la loi ou un décret).

52. Ainsi en vertu de l'article 13§2 de la loi du 17.06.2016 relative aux marchés publics :

*« § 2. Sans préjudice des obligations en matière de publicité concernant les marchés publics attribués et l'information des candidats, des participants et des soumissionnaires, l'adjudicateur ne divulgue pas les renseignements que l'opérateur économique lui a communiqué à titre confidentiel, y compris, les éventuels secrets techniques ou commerciaux et les aspects confidentiels de l'offre. ».*

53. De même l'article 62 de la loi du 17.06.2016 stipule :

*« Pour les marchés publics ou les accords-cadres dont le montant estimé est égal ou supérieur aux seuils fixés pour la publicité européenne, le pouvoir adjudicateur envoie un avis d'attribution de marché relatif aux résultats de la procédure de passation. Cet avis est envoyé au plus tard dans les trente jours après la conclusion du marché ou de l'accord-cadre.*

*Dans le cas d'un accord-cadre conclu conformément à l'article 43, le pouvoir adjudicateur n'a pas l'obligation d'envoyer un avis concernant les résultats de la procédure de passation de chaque marché fondé sur l'accord-cadre. L'alinéa premier s'applique toutefois à chaque marché fondé sur un système d'acquisition dynamique, même si le pouvoir adjudicateur peut choisir de regrouper les marchés concernés sur une base trimestrielle. Dans un tel cas, le pouvoir adjudicateur envoie ces avis regroupés au plus tard trente jours après la fin de chaque trimestre. Certaines informations sur la passation du marché ou de l'accord-cadre peuvent ne pas être publiées au cas où leur divulgation ferait obstacle à l'application des lois, serait contraire à l'intérêt public ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'un opérateur économique en particulier, public ou privé, ou pourrait nuire à une concurrence loyale entre les opérateurs économiques. ».*

54. Il convient d'examiner l'ensemble des documents concernés afin d'examiner si ceux-ci sont soumis à l'obligation de secret des articles 13 et 62 de la loi du 17.06.2016:

- *L'avis de marché et les pièces annexes (cahier des charges...)* :

55. L'article 61 de la loi du 17 juin 2016 impose la publication d'un avis de marché. En application des articles 16 et 22 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, l'annexe 4 de cet arrêté énonce les informations que l'avis de marché doit contenir. Ces éléments sont publics.

56. La RTBF précise accepter de transmettre à la requérante l'ensemble des éléments de l'avis de marché, tels que publié sur la plateforme e-procurement, et au bulletin des adjudications et au journal officiel, soit les pièces reprises en annexe 1, a) à g).

- *Le PV d'ouverture des offres et la décision motivée d'attribution* :

57. C'est à bon droit que la RTBF relève que le PV d'ouverture des offres et la décision motivée d'attribution du marché (DMA), ne doivent pas être transmis à la requérante:

- Au vu du caractère par nature confidentiel des informations d'entreprises ou de fabrication communiquées à la RTBF par les soumissionnaires (art. 6, § 1er, 7° du décret et art. 13, § 2 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics) ;
- Dès lors que la divulgation des éléments que ces documents contiennent serait de nature à porter préjudice aux intérêts commerciaux légitimes [REDACTED] SA et des trois autres soumissionnaires évincés et à nuire à une concurrence loyale entre ces opérateurs économiques (art. 62, al. 4 de la loi du 17 juin 2016).

58. Sans même tenir compte du fait que le marché de l'agence de voyages est toujours en cours jusque juin 2025, toute révélation sur l'identité des soumissionnaires, sur le contenu de leurs offres, sur leur comparaison, sur le prix des offres, de la structure et le mode de calcul de celles-ci.

59. La décision motivée d'attribution révèle ainsi la structure de coût spécifique de la société adjudicataire et de ses spécificités technologiques de sorte que la publication de celle-ci serait de nature à porter atteinte au caractère confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité administrative par les différents soumissionnaires.

60. La RTBF expose également à bon droit que si les informations sur l'étendue des services, les prix proposés et la structure de ceux-ci sont rendues publiques, lesdites entreprises refusent, dans le futur, de former des offres dans le cadre d'un marché similaire, voire que les prix du prochain marché ne soient revus à la hausse, ce qui porterait atteinte aux intérêts financiers et économiques de la RTBF.

61. Il convient également d'éviter qu'un tiers au marché telle que la requérante, non soumissionnaire, mais dont la RTBF ignore tout de ses intentions en termes économiques, soit susceptible d'altérer le jeu normal de la concurrence, en bénéficiant d'informations sur la nature des services proposés, leur organisation, les prix pratiqués sur ce marché, ce qui, de manière certaine et concrète, lui procurerait un avantage concurrentiel injustifié par rapport aux soumissionnaires dans le cadre d'éventuels marchés futurs.

62. Ce poste de la demande est donc non fondé.

- *L'avis d'attribution de marché :*

63. Pour ce qui est de l'avis d'attribution du marché visé à l'article 62 de la loi du 17 juin 2016 et à l'article 17 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, la RTBF précise qu'elle a omis de le publier dans les 30 jours après la conclusion du marché et que cet avis d'attribution a été publié le 5 juillet 2023.

64. La RTBF estime que cet avis d'attribution du marché peut être transmis à la requérante.

65. Ce poste est donc fondé.

**c.2.4) Document inexistant :**

66. La RTBF précise encore qu'il n'existe pas de règlement interne relatif à l'accès aux réservations via l'agence de voyage

67. Un document inexistant ne constitue pas un document administratif au sens du décret du 22 décembre 1994 (CADA wallonne, Décision n° 93 du 9 novembre 2020).

68. Le recours est dès lors non fondé sur ce point.

**PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :**

Déclare le recours de la requérante Madame [REDACTED] [REDACTED] recevable et partiellement fondé ;

Par conséquent :

Invite la RTBF à communiquer à la requérante :

- *L'avis de marché de la RTBF ainsi que les pièces annexes (cahier des charges...)* ;
- *L'avis d'attribution de marché* ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 29 août 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président et rapporteur, Mme LESSENNE Vice-Présidente, M. SOHIER, Mme MEEUS et Mme LECLERCQ , membres .

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA  
FEDERATION WALLONIE-  
BRUXELLES**

**Séance du 07 septembre 2023**

**Décision n°139/23**

En cause de :

**M.** [REDACTED], partie requérante,

Contre :

**La Radio-Télévision belge de la Communauté française**, ci-après en abrégé « **RTBF** », partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par le requérant le 16 juin 2023;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 22 juin 2023;

Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 7 juillet 2023;

Entendu M. Simon-Pierre DECOSTER, Directeur juridique de la RTBF à la séance du 07 septembre 2023 ;

Entendu M. Emmanuel MATHIEU, Président, en son rapport ;

*I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA  
PROCEDURE*

1. En date du 28 mars 2023, le requérant sollicite, via la plateforme [REDACTED], la RTBF (jpph@rtbf.be) afin d'obtenir copie des documents administratifs suivants :

"documents relatifs aux marchés publics de la sélection du bureau de consultance [REDACTED], et ce relatif à toute mission exercée pour le compte de la RTBF ou d'une de ses filiales, depuis 2017 ? Pour ces mêmes missions, pouvez-vous me donner le relevé détaillé de facturation de ce bureau ? "

2. La RTBF n'a pas donné suite à cette demande.
3. M. [REDACTED] a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par courriel daté du 16 juin 2023 « *vu le refus tacite (par épuisement du délai légal) et non motivé de la RTBF de délivrer copie des documents administratifs sollicités* ».
4. Par courriel du 22 juin 2023, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
5. Par courriel du 7 juillet 2023, M. DECOSTER, Directeur juridique de la RTBF a adressé au Secrétariat de la CADA la note d'observation de la partie adverse.
6. Dans sa note d'observations, la RTBF, par la voie de M. DE COSTER, Directeur juridique de la RTBF, signale avoir décidé de ne pas répondre aux demandes de publicité de documents administratifs qui lui seraient adressées par l'intermédiaire de la plateforme [REDACTED] caractère abusif et/ou vague de la demande.
7. Le site internet e [REDACTED] me technique d'envoi de messages vers les autorités publiques et un hébergeur des réponses des autorités publiques.

## **II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION**

### *a) Compétence*

#### **Principe**

8. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative**

9. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).

10. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du

14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).

11. La RTBF constitue donc assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

### **Notion de document administratif**

12. D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».

13. En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par le requérant répondent à la définition décrétole de « document administratif ».

14. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### *b) Recevabilité du recours*

15. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande formulée via la plateforme [REDACTED] le 28 mars 2023.

16. L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :

*« Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) **dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet** :*

*a. le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*

*b. **le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5.** »*

17. Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 16 juin 2023, soit dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.

### *c) Discussion*

#### **c.1) Droit d'accès – Principes :**

18. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou

plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

19. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

20. Il appartient à l'autorité de motiver *in concreto* une telle décision de refus.

21. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet ; « *à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée* » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

## **c.2) Application au cas d'espèce :**

### **c.2.1) Introduction de la demande de publicité via la plateforme**

22. Dans sa note d'observations, la RTBF expose qu'elle n'entend plus donner suite aux demandes de publicité au sens du décret du 22 décembre 1994 et justifie cette position par l'absence de mention de l'éditeur responsable, « *le non respect par cette plateforme de la législation sur le secret des correspondances, mais aussi celles relatives au droit d'auteur, au RGPD et au droit à la vie privée des personnes visées par les décisions de l'autorité.* ».

23. La Commission renvoie à cet égard à sa décision n° 116 du 14 novembre 2022:

*« lors de demandes de copie ou de consultation introduites par le biais du site internet, il convient donc pour les autorités administratives d'accorder à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès introduite via un autre moyen, de s'en tenir à la ligne de conduite consistant à interpréter sagement l'exigence d'un écrit inscrite à l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994, tout en veillant à respecter les exigences inscrites dans la législation relative à la publicité de l'administration. Pour répondre à la demande de publicité, l'autorité administrative peut décider de faire usage ou non de la plateforme précitée. Il se justifie cependant qu'elle refuse de répondre sur la plateforme à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé. ».*

24. La Commission rappelle en outre que le droit d'accès aux documents administratifs est consacré comme un droit fondamental (article 32 de la Constitution). Aussi, il convient de choisir la voie la moins attentatoire à ce droit.

25. Au vu des éléments qui précèdent, la RTBF devait, le cas échéant via une adresse mail générique et/ou tout autre moyen permettant de préserver le secret des correspondances et les législations relatives au droit d'auteur, au RGPD et plus largement, au droit à la vie privée, inviter le demandeur à lui transmettre ses coordonnées personnelles afin d'accorder un suivi à sa demande dans le respect de la légalité.

**c.2.2) Caractère manifestement abusif des demandes et/ou recours introduits via [REDACTED] (article 6, §2,3° du décret):**

26. Invoquant une demande « manifestement abusive », la RTBF fait en substance valoir que la demande s'inscrit dans une longue série de recours initiés par [REDACTED] et ayant pour but d'entraver la bonne marche de la RTBF. Elle ajoute que l'article 32 de la Constitution ne prévoit pas de droit absolu et qu'il serait en l'espèce détourné de sa finalité. La RTBF invite encore la CADA à rejeter le recours sur la base de la théorie de l'abus de droit.

c.2.2.1) Principes :

27. En vertu de l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 précité l'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci est manifestement abusive.

28. L'objectif de cette exception est d'éviter que la publicité devienne inopérante. Ces législations permettent dès lors aux autorités administratives d'écarter les demandes qui porteraient sur « *d'innombrables documents qui nécessitent des recherches considérables et peuvent avoir pour effet de perturber le service* », voire de manière plus large à toute demande qui aurait pour but d'entraver la bonne marche de l'administration ( Doc. parl., Ch. repr., sess. 2005-2006, n 2511/001, pp. 42-43).

29. Une demande peut selon le cas être qualifiée de « manifestement abusive » notamment lorsqu'elle porte sur un très grand nombre de documents indifférencié, qu'elle nécessite un traitement particulier, un travail de transformation ou d'anonymisation excessif, ...

30. Comme la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne l'a récemment rappelé :

*« La Commission rappelle qu'« une demande abusive est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui mette en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive ».*

*Il a, par ailleurs, été jugé par le Conseil d'Etat que :*

*« Peut être considérée comme manifestement abusive [...] et comme justifiant que lui soit opposée l'exception ainsi visée par cette disposition, la demande dont le traitement a pour conséquence de compromettre le bon fonctionnement de l'autorité qui en est saisie. Toutefois, cette exception au droit d'accès, qui est un droit fondamental, est d'interprétation stricte et l'autorité qui entend l'opposer à la demande dont elle est saisie doit la fonder sur les éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Ces éléments doivent ressortir de la motivation formelle de la décision de refus ».*

*Or, en l'espèce, la partie adverse se limite à une affirmation in abstracto et s'abstient de démontrer concrètement les raisons pour lesquelles la demande formulée par la partie requérante aurait compromis le fonctionnement de ses services.*

*La partie adverse ne démontre pas que les opérations que requerrait le traitement de la demande, qui porte sur un objet très ciblé et un nombre limité de documents (un seul document), justifieraient à fonder le recours à l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa 1er, 3°, du CDLD. En effet, à défaut de démontrer l'ampleur ou la complexité des tâches effectivement requises en l'espèce, l'affirmation de la partie adverse ne répond pas à l'exigence de démonstration circonstanciée qui s'impose en cas d'application de cette disposition décrétable » (Décision n° 293 du 6 avril 2023).*

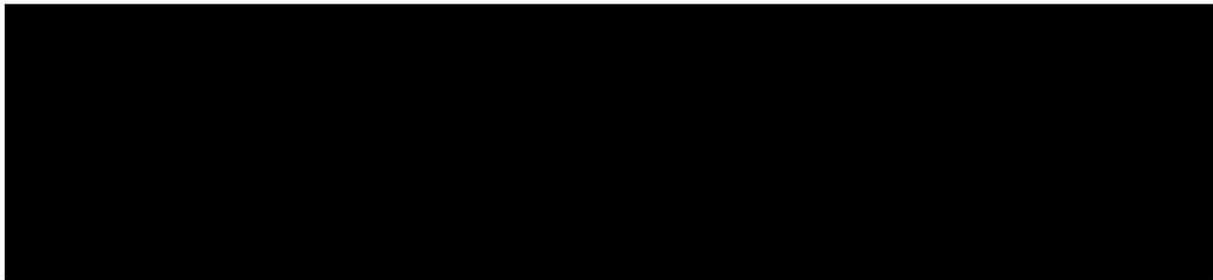
31. Le même raisonnement peut être mené par analogie concernant l'exception prévue par l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994.
32. Le caractère abusif de la demande doit être manifeste ; une évaluation in abstracto s'avère insuffisante. Dans cette perspective, il y a lieu, pour l'autorité administrative de distinguer le simple surcroît de travail engendré par la demande, d'une mise en péril du bon fonctionnement de son organisation.

33. Seul le second motif est de nature à pouvoir être qualifié de demande abusive. La charge de la preuve incombe à l'autorité administrative. La motivation doit être exposée de manière concrète, notamment en indiquant le nombre de pages à traiter, le temps nécessaire pour satisfaire à la demande, etc. (CADA fédérale, 12 novembre 2012, avis n° 2012-96).

c.2.2.2) Caractère manifestement abusif de la demande et/ou du recours – Application au cas d'espèce :

34. La RTBF expose que le recours du requérant s'inscrit dans une longue série de recours initiés par des sympathisants et utilisateurs de [REDACTED] dans le cadre de ce que son fondateur, M. [REDACTED], appelle un « *audit citoyen* », sous le slogan « *Rendez-nous la RTBF* », au terme duquel « *les citoyens demandent des comptes* » à la RTBF.

35. La RTBF fait notamment état de vidéos postées sur youtube, à l'initiative de membres du collectif [REDACTED] en ces termes :



36. La RTBF relève ainsi que suite à cette initiative, elle a reçu entre le 12 et le 28 mars 2023 une douzaine de demandes d'accès à divers documents administratifs.

37. Des citoyens sont cependant libres de se réunir dans le cadre d'un collectif et d'adresser à une autorité administrative, même de manière concertée, des demandes d'accès à divers documents administratifs.

38. Il n'appartient pas à la Commission de se positionner de manière générale quant à l'usage de la plateforme [REDACTED] par des tiers, ou à l'égard d'autres recours. La circonstance que plusieurs recours soient dirigés contre la RTBF via la plateforme [REDACTED] ne signifie pas que ceux-ci devraient être automatiquement déclarés abusifs et irrecevables.

39. Il incombe au contraire à la Commission d'examiner individuellement au cas par cas si lesdits recours respectent ou non les conditions du décret du 22 décembre 1994 en fonction de l'objet de ceux-ci et des moyens et exceptions soulevés par la RTBF.

40. Le fait qu'une douzaine de recours, initiés par divers requérants et portant sur lesdits documents aient été introduits en quelques semaines ne rend pas

ceux-ci ipso facto abusifs et de nature à entraver la bonne marche de la RTBF.

41. En tout état de cause ces demandes, dès lors qu'elles n'émanent pas de la même personne et qu'elles portent sur des documents différents, ne doivent pas être examinées dans leur ensemble mais bien individuellement s'agissant de leur caractère abusif sans qu'il puisse être considéré qu'elles s'inscriraient dans le cadre d'un « raid juridique » par le seul fait qu'elles ont été introduites via la même plate-forme, en l'occurrence [REDACTED]
42. En tout état de cause il n'apparaît pas que la demande de M. [REDACTED] viserait uniquement à surcharger, outre mesure, la RTBF (CADA fédérale/99-197).
43. La circonstance que les appels publics à introduire de telles demandes soient exprimés par certains membres du groupe [REDACTED] sous la forme de slogans, caricatures ou dans des termes pouvant être qualifiés d'excessifs ne rend pas les demandes d'accès à des documents administratifs formés par certains des membres de ce collectif manifestement abusives (CADA, décision n°132 du 27 juin 2023).
44. Il s'agit par ailleurs de distinguer le caractère éventuellement abusif des demandes d'accès en elles-mêmes d'une part et des recours introduits auprès de la CADA d'autre part.
45. L'accès la justice ou aux autorités administratives est un droit fondamental, garanti par l'article 6, § 1er de la Convention européenne des droits de l'homme ( CEDH).
46. Ce droit n'est cependant pas absolu et doit s'exercer raisonnablement, au risque de dégénérer en « abus procédural : « *Le juge est tenu d'examiner la proportion entre l'avantage recherché ou obtenu par le titulaire du droit et le dommage causé à l'autre partie* » et, « *dans l'appréciation des intérêts en présence, le juge doit tenir compte de toutes les circonstances de la cause* » (Cass., 19 mars 2015 C.2013.0218.F).
47. Il est exact que la multiplication de recours, a fortiori lorsque ceux-ci sont manifestement irrecevables ou infondés, peut, selon les circonstances, conduire à la caractérisation d'un abus de procédure (Conseil Etat France, 20 avril 2006 et 21 février 2023).
48. Ce n'est cependant pas le cas en l'espèce dès lors que :
  - les recours dont il est fait état ci-avant n'émanent pas d'une seule et unique personne ;
  - Ils ont pour objet des demandes d'accès portant sur des documents différents ; - dans un certain nombre de cas il a été fait droit en tout ou en partie à ces recours.

49. A suivre la thèse développée par la RTBF, tout recours déposé via la plateforme [REDACTED] devrait être considéré comme abusif et partant irrecevable, ce qui serait contraire aux objectifs poursuivis par l'article 6§1 CEDH.

50. Pour le surplus la RTBF est bien évidemment libre de poursuivre M. [REDACTED] ou d'autres personnes du chef d'une infraction de harcèlement si elle estime que les éléments constitutifs de celle-ci sont réunis dans leurs chefs. La CADA est cependant sans compétence pour statuer quant à ce point.

**c.2.3) Demande formulée de façon manifestement trop vague (article 6, §2 ,4° du décret) :**

51. La RTBF invoque le caractère vague de la demande de M. [REDACTED]

52. L'objectif poursuivi par cette dernière exception est d'éviter que la publicité ne devienne inopérante, en contraignant l'autorité administrative à de multiples et vaines recherches de l'objet véritable de la demande de communication qui lui est faite.

53. En ce sens, est considéré comme vague, « *ce qui est confus, imprécis, incertain, indécis, indéfini, indéterminé* » (C.E., 12 décembre 2003, Vanderzande, n° 126.340).

54. En l'espèce la demande formulée par le requérant est manifestement trop vague dès lors qu'elle :

- Vise « *le bureau de consultance* [REDACTED] » sans précision de numéro de BCE, de siège social ou de forme juridique et ce alors que de nombreuses sociétés reprenant le nom « [REDACTED] » dans leur dénomination existent ;
- Les « marchés publics de sélection » dont il serait question ne sont pas précisés ;
- Les « documents » dont il est question ne sont pas non plus précisés, or chaque marché public peut donner lieu à d'innombrables documents : avis de marché, cahiers des charges, offres remises, PV de d'ouverture des offres, comparaisons des offres, décisions motivées d'attribution, avis d'attribution, éventuelles notes aux organes de gestion pour les marchés les plus importants, consultations

juridiques internes et externes sur les marchés en question ;

- Les termes « *toute mission exercée pour le compte de la RTBF ou d'une de ses filiales* » sont également très vagues ;
- La période concernée (6 ans) est également relativement longue et n'est pas de nature à circonscrire les recherches de la RTBF.

55. Ce moyen est par conséquent fondé.

**PAR CES MOTIFS,**

**La Commission d'accès aux documents administratifs,**

Déclare le recours de M. [REDACTED] recevable mais non fondé et l'en déboute ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 07 septembre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président et rapporteur, Mme LESSENNE, Vice-Présidente, M. SOHIER, Mme MEEUS et Mme LECLERCQ, membres.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 7 septembre 2023

*Décision n°140/23*

EN CAUSE : **Monsieur** [REDACTED], partie requérante

CONTRE : **La Radio-Télévision belge de la Communauté française** (ci-après en abrégé « RTBF »), partie adverse,

*Vu l'article 32 de la Constitution ;*

*Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;*

*Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;*

*Vu le recours introduit par le requérant le 18 juin 2023 ;*

*Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 22 juin 2023 ;*

*Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 7 juillet 2023 ;*

*Entendu M. Simon-Pierre DECOSTER, Directeur juridique de la RTBF, à la séance 7 septembre 2023 ;*

*Entendu Monsieur Jérôme SOHIER, en son rapport ;*

## **I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

**1.** En date du 26 mars 2023, le requérant a sollicité, via la plateforme [REDACTED], la RTBF (jpph@rtbf.be) afin d'obtenir copie des documents administratifs suivants : « les éléments contractuels et de facturation relatifs à la diffusion des deux dernières Coupes du monde (Qatar et Russie) ».

Aucune suite n'a été donnée à cette demande.

2. Le requérant a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par courriel daté du 18 juin 2023, « *vu le refus tacite (par épuisement du délai légal) et non motivé de la RTBF de délivrer copie des documents administratifs sollicités* ».
3. Par mail du 22 juin 2023, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux, ainsi qu'une note d'observations.
4. Par mail du 7 juillet 2023, M. DECOSTER, Directeur juridique à la RTBF, a adressé au Secrétariat de la CADA, une note d'observations, ainsi que divers documents sous couvert de confidentialité.

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### a) *Compétence*

#### **Principes**

5. En vertu de l'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative**

6. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).
7. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de la radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).

Elle constitue donc assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

## Notion de document administratif

8. D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, « le document administratif » comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».

En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par le requérant répondent à la définition décrétales de « document administratif ».

9. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante. La partie adverse ne conteste d'ailleurs pas cette compétence.

### b) *Recevabilité du recours*

10. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande formulée via la plateforme [REDACTED] le 26 mars 2023.

11. L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :

*« Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*

- a. le lendemain de la réception de la décision de rejet ;  
b. le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5 ».*

12. En l'espèce, le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 18 juin 2023, soit dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai de 30 jours visé à l'article 6, § 5, dudit décret.

### c) *Discussion*

#### **c.1) Droit d'accès – Principes :**

13. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

14. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n°

17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

15. Il appartient à l'autorité de motiver *in concreto* une telle décision de refus.
16. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet : « à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

## c.2) Application au cas d'espèce :

### c.2.1) Introduction de la demande de publicité via la plateforme [REDACTED]

17. Dans sa note d'observations, la RTBF expose qu'elle n'entend plus donner suite aux demandes de publicité émanant de la plateforme et justifie cette position [REDACTED] de mention de l'éditeur responsable. Elle insiste sur le caractère « pour le moins opaque » de ce site internet, alors qu'il « prône la transparence des autorités publiques » et le fait qu'« il impose à toute autorité administrative de répondre nécessairement par voie numérique et publie automatiquement et intégralement les réponses qui lui sont apportées, en ce compris celles qui porteraient sur des éléments confidentiels et sur des données privées protégées par le RGPD » (note d'observations précitée, pp. 2-3).
18. La Commission renvoie à cet égard à ses décisions n° 116 du 14 novembre 2022 et n° 138 du 29 août 2023 :

« Lors de demandes de copie ou de consultation introduites par le biais du site internet [REDACTED], il convient donc pour les autorités administratives d'accorder à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès introduite via un autre moyen, de s'en tenir à la ligne de conduite consistant à interpréter soupagement l'exigence d'un écrit inscrite à l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994, tout en veillant à respecter les exigences inscrites dans la législation relative à la publicité de l'administration. Pour répondre à la demande de publicité, l'autorité administrative peut décider de faire usage ou non de la plateforme précitée. Il se justifie cependant qu'elle refuse de répondre sur la plateforme « [REDACTED] à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé ».

19. La Commission rappelle en outre que le droit d'accès aux documents administratifs est consacré comme un droit fondamental (article 32 de la Constitution). Aussi, il convient de choisir la voie la moins attentatoire à ce droit.
20. Au vu des éléments qui précèdent, la RTBF devait, plutôt que de ne rien répondre, inviter le demandeur, le cas échéant via une adresse mail générique et/ou tout autre moyen permettant de préserver le secret des correspondances et les législations relatives aux droits d'auteur, au RGPD et plus largement, au droit à la vie privée, à lui transmettre ses coordonnées personnelles, afin d'accorder un suivi à sa demande dans le respect de la légalité.

### **c.2.2) Caractère manifestement abusif des demandes et/ou recours introduits via**

**██████████ - (article 6, §2, 3° du décret) :**

21. A l'instar de recours antérieurs, la RTBF se plaint d'une demande « manifestement abusive », en faisant valoir que la demande s'inscrit dans une longue série de recours initiés par – plus particulièrement par un ██████████ organisée par le sieur – et ayant pour but d'entraver la bonne marche de l'██████████ tration. Elle évoque un « *raid juridique, destiné à noyer la RTBF sous une avalanche de demandes d'accès à des documents administratifs et de recours administratifs devant la CADA, avec, pour objectif, ou à tout le moins pour effet, désorganiser son activité et sa capacité à remplir ses missions de service public* » (note d'observations précitée, p. 4).

Il y aurait ici, selon la partie adverse, « *une association de personnes mues par l'intention de nuire à la RTBF* », ce qui se déduirait de la constatation que la RTBF a reçu « *pas moins de 12 demandes d'accès aux documents administratifs en 16 jours* » (op. cit. p. 6).

La RTBF conclut en ce sens que l'article 32 de la Constitution ne prévoit pas de droit absolu et qu'il serait en l'espèce détourné de sa finalité, en invitant ainsi la CADA à rejeter le recours sur la base de la théorie de l'abus de droit.

#### **c.2.2.1) Principes :**

22. En vertu de l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 précité l'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci est manifestement abusive.

L'objectif de cette exception est d'éviter que la publicité devienne inopérante en raison d'une demande de nature à entraver de manière grave le bon fonctionnement de l'Administration. Ces législations permettent dès lors aux autorités administratives d'écarter les demandes qui porteraient sur « *d'innombrables documents qui nécessitent des recherches considérables et peuvent avoir pour effet de perturber le service* », voire de manière plus large à toute demande qui aurait pour but d'entraver la bonne marche de l'administration (*Doc. parl.*, Chambre sess. 2005-2006, n° 2511/001, pp. 42-43).

Une demande peut être qualifiée de « manifestement abusive », notamment lorsqu'elle porte sur un très grand nombre de documents indifférenciés, qu'elle nécessite un traitement particulier, un travail de transformation ou d'anonymisation excessif, etc ...

23. Comme la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne l'a rappelé récemment :

*« La Commission rappelle qu' « une demande abusive est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui met en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive ».*

*Il a, par ailleurs, été jugé par le Conseil d'Etat que :*

*« Peut être considérée comme manifestement abusive [...] et comme justifiant que lui soit opposée l'exception ainsi visée par cette disposition, la demande dont le traitement a pour conséquence de compromettre le bon fonctionnement de l'autorité qui en est saisie. Toutefois, cette exception au droit d'accès, qui est un droit fondamental, est d'interprétation stricte et l'autorité qui entend l'opposer à la demande dont elle est saisie doit la fonder sur les éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Ces éléments doivent ressortir de la motivation formelle de la décision de refus ».*

*Or, en l'espèce, la partie adverse se limite à une affirmation in abstracto et s'abstient de démontrer concrètement les raisons pour lesquelles la demande formulée par la partie requérante aurait compromis le fonctionnement de ses services.*

*La partie adverse ne démontre pas que les opérations que requerrait le traitement de la demande, qui porte sur un objet très ciblé et un nombre limité de documents (un seul document), justifieraient à fonder le recours à l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa 1er, 3°, du CDLD. En effet, à défaut de démontrer l'ampleur ou la complexité des tâches effectivement requises en l'espèce, l'affirmation de la partie adverse ne répond pas à l'exigence de démonstration circonstanciée qui s'impose en cas d'application de cette disposition décrétable » (Décision n° 293 du 6 avril 2023).*

24. Le même raisonnement peut être tenu par analogie concernant l'exception prévue par l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994.

Le caractère abusif de la demande doit être manifeste ; une évaluation *in abstracto* s'avère insuffisante. Dans cette perspective, il y a lieu, pour l'autorité administrative de distinguer le simple surcroît de travail engendré par la demande, d'une mise en péril réelle du bon fonctionnement de son organisation.

Seul le second motif est de nature à pouvoir être qualifié de demande abusive. La charge de la preuve incombe à l'autorité administrative. La motivation doit être exposée de manière concrète, notamment en indiquant le nombre de pages à traiter, le temps nécessaire pour satisfaire à la demande, etc... (CADA fédérale, 12 novembre 2012, avis n° 2012-96).

### **c.2.2.2) Caractère manifestement abusif de la demande et/ou du recours – Application au cas d'espèce :**

25. La RTBF expose que le recours de la requérante s'inscrit dans une longue série de recours initiés par des sympathisants et utilisateurs de [REDACTED] dans le cadre de ce que son fondateur, M. [REDACTED], appelle un « *audit citoyen* », sous le slogan « *Rendez-nous la RTBF* », au terme duquel « *les citoyens demandent des comptes* » à la RTBF.

Elle fait notamment état de vidéos postées sur *Youtube*, à l'initiative de membres du collectif [REDACTED] invitant tout intéressé à introduire des demandes d'accès à des documents administratifs à la RTBF.

La RTBF relève encore que, suite à cette initiative, elle a reçu entre le 12 et le 28 mars 2023 une douzaine de demandes d'accès à divers documents administratifs.

26. Il n'appartient pas à la Commission de se positionner de manière générale quant à l'usage de la plateforme [REDACTED] par des tiers, ou à l'égard d'autres recours. La circonstance que plusieurs recours soient dirigés contre la RTBF via la plateforme [REDACTED] ne signifie pas que ceux-ci devraient être automatiquement déclarés abusifs et irrecevables.

De fait, les citoyens sont libres de se réunir dans le cadre d'un collectif et d'adresser à une autorité administrative, même de manière concertée, des demandes d'accès à divers documents administratifs.

27. Il incombe au contraire à la Commission d'examiner individuellement au cas par cas si lesdits recours respectent ou non les conditions du décret du 22 décembre 1994, en fonction de l'objet de ceux-ci et des moyens et exceptions soulevés par la RTBF (cf. en ce sens décision n° 138 du 29 août 2023).

Le fait qu'une douzaine de recours, initiés par divers requérants et portant sur lesdits documents aient été introduits en quelques semaines ne rend pas ceux-ci *ipso facto* abusifs et de nature à entraver la bonne marche de la RTBF.

28. En tout état de cause, ces recours, dès lors qu'ils n'émanent pas de la même personne et qu'ils portent sur des documents différents, ne doivent pas être examinés dans leur ensemble, mais bien individuellement, s'agissant de leur caractère abusif, sans qu'il puisse être considéré qu'ils s'inscriraient dans le cadre d'un « raid juridique » par le seul fait qu'ils ont été introduits via la même plate-forme, en l'occurrence [REDACTED].

La circonstance que les appels publics à introduire de telles demandes soient exprimés par certains membres du groupe [REDACTED] sous la forme de slogans, caricatures ou dans des termes pouvant être qualifiés d'excessifs ne rend pas les demandes d'accès à des documents administratifs formés par certains des membres de ce collectif manifestement abusives (CADA décision n° 132 du 27 juin 2023).

29. Il s'agit, par ailleurs, de distinguer le caractère éventuellement abusif des demandes d'accès en elles-mêmes d'une part, et des recours introduits auprès de la CADA d'autre part.

30. L'accès à la justice ou aux autorités administratives est un droit fondamental, garanti par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).
31. Ce droit n'est cependant pas absolu et doit s'exercer raisonnablement, au risque de dégénérer en « abus procédural : « *Le juge est tenu d'examiner la proportion entre l'avantage recherché ou obtenu par le titulaire du droit et le dommage causé à l'autre partie* » et, « *dans l'appréciation des intérêts en présence, le juge doit tenir compte de toutes les circonstances de la cause* » (Cass., 19 mars 2015 C.2013.0218.F).
32. Il est exact que la multiplication de recours, a fortiori lorsque ceux-ci sont manifestement irrecevables ou infondés, peut, selon les circonstances, conduire à la caractérisation d'un abus de procédure (Conseil Etat France, 20 avril 2006 et 21 février 2023).
33. Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce, dès lors que :
- les recours dont il est fait état ci-avant n'émanent pas d'une seule et unique personne ;
  - Ils ont pour objet des demandes d'accès portant sur des documents différents ;
  - dans un certain nombre de cas, il a été fait droit en tout ou en partie à ces recours.
34. A suivre la thèse développée par la RTBF, tout recours déposé via la plateforme [REDACTED] devrait être considéré comme abusif et partant irrecevable, ce qui serait contraire aux objectifs poursuivis par l'article 6, §1, CEDH.
35. Pour le surplus, la RTBF est libre de poursuivre M. [REDACTED] ou d'autres personnes du chef d'une infraction de harcèlement, si elle estime que les éléments constitutifs de celle-ci sont réunis dans leur chef, ou d'introduire une action en responsabilité. La CADA est cependant sans compétence pour statuer quant à ce point.

### **c.2.3) Exception du secret des affaires et des données confidentielles d'informations d'entreprise (art. 6, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> du décret du 22 décembre 1994)**

36. Quant au fond, la RTBF invoque l'exception prévue par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> du décret, en considérant que demande devrait être rejetée, car elle porte atteinte à ses intérêts économique et financier, portant sur des « *informations d'entreprise par nature confidentielles* ».

La RTBF précise que le contrat relatif aux droits de diffusion de la Coupe du monde de football en Russie (2018) et au Qatar (2022) a été conclu les 21 septembre et 12 octobre 2011 par la FIFA et l'Union européenne de radiodiffusion (UER), de laquelle la RTBF est membre. Elle dispose, à ce titre, de la faculté d'acquérir une sous-licence de droits de diffusion acquis par l'UER, pour le territoire de la Communauté française, selon des règles de répartition proportionnelles à la part de la RTBF parmi les pays qui décident d'acquérir les droits en question.

La RTBF a joint à son dossier le contrat précité, de même que les factures adressées par l'UER à la RTBF, tout en précisant que, s'agissant d'un contrat qui n'est pas conclu directement par la RTBF avec la FIFA, elle n'est pas habilitée à en transmettre copie à des tiers sans l'autorisation des deux parties concernées. Il est également ajouté que « *ce contrat contient une clause de confidentialité (art. 6.8) qui a pour effet que la RTBF ne peut communiquer de copie de contrat à quelque personne que ce soit (excepté sous le sceau du secret professionnel à la CADA en tant qu'autorité administrative) (...)* ». La RTBF invite, en conséquence, la CADA à refuser la demande d'accès aux contrats et factures en question, « *dès lors que ces documents relèvent du secret des affaires* » (note d'observations précitée, p. 12).

La RTBF insiste sur le fait que le marché des acquisitions des droits sportifs « *est un marché hyper concurrentiel, détenu par des acteurs internationaux puissants (notamment la FIFA) qui vendent les droits sur les événements sportifs aux médias les plus offrants et/ou à ceux qui offrent la meilleure couverture médiatique* », si bien que « *il importe que la RTBF – ou l'UER lorsqu'il y a acquisition groupée – puisse conclure des contrats, sans que ses principaux concurrents médias (RTL, Eurosport, VTM ou des groupes de presse écrite qui se diversifient) puissent connaître les modalités de ces contrats (...)* » (note d'observations précitée, p. 12).

**37.** Il est constant que le dossier lié à la présentation d'une offre par un pollicitant contenant des éléments et des pièces protégés par un secret de fabrication ou par un secret commercial, peuvent être classés, de manière spécifique, dans un « dossier confidentiel » dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Par analogie, il a ainsi été jugé, par la Cour constitutionnelle, dans le contentieux des marchés publics, que le respect du droit à la vie privée, qui intégrerait la protection des secrets d'affaires, implique que certaines pièces confidentielles puissent effectivement être soustraites à la communication aux autres parties (arrêt n° 118/2007 du 18 septembre 2007 ; cf. notamment à ce sujet P.O. DEBROUX, « La confidentialité des secrets d'affaires et les droits de la défense dans le contentieux administratif économique », R.D.C. 2007, p. 553). Il est de pratique courante, au Conseil d'Etat, dans le cadre du contentieux des marchés publics, de s'organiser pour que les éléments confidentiels d'un dossier soient tenus au secret, à la seule disposition de l'Auditeur et du Juge (cf. notamment C.E. 21 mai 2008, S.A. Aqualiège, n° 183.174).

**38.** En l'espèce, les documents litigieux font partie d'un marché international, dont les conditions en ce compris la clause de confidentialité lient la RTBF en sa qualité de membre de l'UER.

La communication du contrat relatif aux droits de diffusion de la Coupe du monde de football révélerait plusieurs éléments techniques et financiers propres aux instituts de télécommunication membres de l'UER, dont la RTBF, ainsi que sa structure de coûts spécifiques et ses spécificités technologiques, de sorte que la communication de ce contrat serait clairement de nature à porter atteinte au caractère confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à la FIFA.

La RTBF expose donc à bon droit que, si les informations contenues dans le contrat en question étaient rendues publiques, cela donnerait un avantage concurrentiel injustifié aux entreprises concurrentes et porterait gravement atteinte aux intérêts financiers et économiques de la RTBF.

**39.** Il convient également d'éviter qu'un tiers au contrat, tel que le requérant, dont la RTBF ignore tout des intentions en termes économiques, soit susceptible d'altérer le jeu normal de la concurrence, en bénéficiant d'informations sur la nature des services proposés, leur organisation, les prix pratiqués

sur ce marché, ce qui, de manière certaine et concrète, pourrait procurer un avantage concurrentiel injustifié à d'autres candidats qu'il pourrait librement contacter dans le cadre d'éventuels marchés futurs.

L'exception invoquée par la RTBF sur pied de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 est donc fondée.

**PAR CES MOTIFS,**

**La Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-  
Bruxelles :**

Déclare le recours du requérant Monsieur [REDACTED], recevable, mais non fondé ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 7 septembre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, Vice-Présidente, M. SOHIER, Membre et rapporteur, Mme MEEUS et Mme LECLERCQ, membres.

**COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION  
WALLONIEBRUXELLES**

**Séance du 28 août 2023**

*Décision n° 141*

En cause de : **Madame** [REDACTED], partie requérante,

Contre : **L'Office de la naissance et de l'enfance**, ci-après « ONE », partie adverse.

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande de copie adressée par la requérante à la partie adverse le 10 juin 2023;

Vu le refus du 16 juin 2023 de la partie adverse de transmettre à la partie requérante le document administratif, objet de la demande ;

Vu le recours introduit par la partie requérante le 21 juin 2023 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 26 juin 2023 ;

Vu les réponses de la partie adverse du 28 juin, 10 juillet et 13 juillet 2023 ;

Vu le mail du 25 juillet 2023 de Madame Irène Angot (Direction Accueil petite enfance, cellule autorisation), représentant l'ONE, adressé à la requérante par lequel il est transmis à celle-ci le document administratif, objet de la demande ;

Vu le mail du 26 juillet 2023 de Madame [REDACTED] par lequel celle-ci confirme que son recours est devenu sans objet ;

***PAR CES MOTIFS,***

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Acte que le recours est devenu sans objet.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 28 août 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, M. SOHIER, Mme LESSENNE et Mme MEEUS, membres.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 20 septembre 2023

Décision n°142/23

En cause de : **Monsieur** [REDACTED], partie requérante,

Contre : La Radio-Télévision belge de la Communauté française, ci-après en abrégé « RTBF », partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs;

Vu le recours introduit par le requérant le 25 juillet 2023;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 8 août 2023;

Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 30 août 2023;

Entendu M. [REDACTED], le requérant et M. Simon-Pierre DECOSTER, Directeur juridique de la RTBF à la séance du 20 septembre 2023 ;

Entendu Mme Maud LESSENNE, Vice-Présidente, en son rapport ;

## **I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. En date du 11 juin 2023, via la plateforme [REDACTED], le requérant a introduit auprès de M. PHILIPPOT, administrateur général de la RTBF, une demande de lui « *procurer la liste des adresses mail professionnelles des administrateurs et directeurs de la RTBF* ».
2. Aucune suite n'a été donnée à cette demande.
3. M. [REDACTED] a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par courriel daté du 25 juillet 2023 « *vu le refus tacite (par épuisement du délai légal) et non motivé de la RTBF de délivrer copie des documents administratifs sollicités* ».

4. Par mail du 8 août 2023, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
5. Par mail du 30 août 2023, M. DECOSTER, Directeur juridique à la RTBF, adresse au Secrétariat de la CADA la note d'observations de la partie adverse ainsi que la liste des adresses mails des membres du conseil d'administration et des directeurs de la RTBF, sollicitée par le requérant.

Dans ce mail, la RTBF explicite le dépassement du délai de quinze jours pour transmettre la note d'observations et le document litigieux par :

- le constat que les mails du secrétaire de la CADA étaient arrivés dans ses courriers indésirables, situation débloquée à la date du 19 août ;
- l'observation suivante « mon courriel avec la note d'observations de la RTBF sur le dossier 141 et le document annexe, semble ne jamais être parti, alors qu'il était prêt lundi 21 août. »

Lors de son audition, M. DECOSTER a développé les éléments repris dans la note d'observations.

En tout état de cause, le délai de quinze jours fixé par le décret est un délai d'ordre, non prescrit à peine de nullité.

6. Par mail du 3 septembre 2023, le requérant a réagi par écrit à la note d'observations de la RTBF et a développé, lors de son audition, les éléments communiqués par écrit.

## **II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION**

### *a) Compétence*

#### **Principe**

7. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative**

8. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).
9. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité). La RTBF constitue donc bien une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

10. La RTBF constitue donc bien une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

## **Notion de document administratif**

11. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
12. Le document dont la copie est demandée par le requérant, soit la liste des adresses mail professionnelles des administrateurs et directeurs de la RTBF - répond à la définition décréte de « document administratif ».
13. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### *b) Recevabilité du recours*

14. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande formulée via la plateforme [REDACTED] le 11 juin 2023.
15. L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :  
«*Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*  
- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*  
- ***le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »***
16. Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 25 juillet 2023, soit dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.
17. Eu égard aux éléments qui précèdent, le recours introduit auprès de la CADA est recevable.

## **c. Discussion**

### **Principes**

- 19 L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
- 20 Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997,

considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

- 21 Il appartient à l'autorité de motiver in concreto une telle décision de refus.
- 22 Il en est de même pour les décisions implicites de rejet ; *«à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée»* (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

## Application au cas d'espèce

### Introduction de la demande de publicité via la plateforme [REDACTED]

- 23 Dans sa note d'observations, la RTBF mentionne sa décision de ne plus donner suite aux demandes de publicité au sens du décret du 22 décembre 1994 et justifie cette position comme suit : « cette plateforme [REDACTED] viole la législation sur le secret des correspondances et celles relatives au RGPD et au droit à la vie privée des personnes visées par les décisions de l'autorité.
- 24 La RTBF s'appuie aussi sur la décision n°116 du 14 novembre 2022 de la CADA (considérant 27).
- 25 La Commission rappelle sa décision n° 116 du 14 novembre 2022 : « lors de demandes de copie ou de consultation introduites par le biais du site internet [REDACTED], il convient donc pour les autorités administratives d'accorder à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès introduite via un autre moyen, de s'en tenir à la ligne de conduite consistant à interpréter sagement l'exigence d'un écrit inscrite à l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994, tout en veillant à respecter les exigences inscrites dans la législation relative à la publicité de l'administration. Pour répondre à la demande de publicité, l'autorité administrative peut décider de faire usage ou non de la plateforme précitée. Il se justifie cependant qu'elle refuse de répondre sur la plateforme [REDACTED] à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé ».
- 26 La Commission souligne en outre que le droit d'accès aux documents administratifs est consacré comme un droit fondamental (article 32 de la Constitution). Aussi, il convient de choisir la voie la moins attentatoire à ce droit.
- 27 Eu égard aux éléments qui précèdent, et comme mentionné dans la décision 125/23 de la CADA du 31 mai 2023 (considérant 27), la RTBF devait, le cas échéant via une adresse mail générique et/ou tout autre moyen permettant de préserver le secret des correspondances et les législations relatives au droit d'auteur, au RGPD et plus largement, au droit à la vie privée, inviter le demandeur à lui transmettre ses coordonnées personnelles afin d'accorder un suivi de sa demande dans le respect de la légalité.

## **Caractère manifestement abusif des demandes et/ou recours introduits via [REDACTED] (article 6, §2, 3° du décret):**

28 Invoquant une demande « manifestement abusive », la RTBF fait en substance valoir que la demande s'inscrit dans une longue série de recours initiés par [REDACTED] et ayant pour but d'entraver la bonne marche de la RTBF. Elle ajoute que l'article 32 de la Constitution ne prévoit pas de droit absolu et qu'il serait en l'espèce détourné de sa finalité. La RTBF invite encore la CADA à rejeter le recours sur la base de la théorie de l'abus de droit.

### *Principes*

29 En vertu de l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 précité l'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci est manifestement abusive.

30 L'objectif de cette exception est d'éviter que la publicité devienne inopérante. Ces législations permettent dès lors aux autorités administratives d'écarter les demandes qui porteraient sur «d'innombrables documents qui nécessitent des recherches considérables et peuvent avoir pour effet de perturber le service », voire de manière plus large à toute demande qui aurait pour but d'entraver la bonne marche de l'administration ( Doc. parl., Ch. repr., sess. 2005-2006, n 2511/001, pp. 42-43) ».

31 Une demande peut selon le cas être qualifiée de « manifestement abusive » notamment lorsqu'elle porte sur un très grand nombre de documents indifférencié, qu'elle nécessite un traitement particulier, un travail de transformation ou d'anonymisation excessif, ...

32 Comme la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne l'a récemment rappelé : « *La Commission rappelle qu'« une demande abusive est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui mette en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive ». Il a, par ailleurs, été jugé par le Conseil d'Etat que : « Peut être considérée comme manifestement abusive [...] et comme justifiant que lui soit opposée l'exception ainsi visée par cette disposition, la demande dont le traitement a pour conséquence de compromettre le bon fonctionnement de l'autorité qui en est saisie. Toutefois, cette exception au droit d'accès, qui est un droit fondamental, est d'interprétation stricte et l'autorité qui entend l'opposer à la demande dont elle est saisie doit la fonder sur les éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Ces éléments doivent ressortir de la motivation formelle de la décision de refus ». Or, en l'espèce, la partie adverse se limite à une affirmation in abstracto et s'abstient de démontrer concrètement les raisons pour lesquelles la demande formulée par la partie requérante aurait compromis le fonctionnement de ses services. La partie adverse ne démontre pas que les opérations que requerrait le traitement de la demande, qui porte sur un objet très ciblé et un nombre limité de documents (un seul document), justifieraient à fonder le recours à l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa 1er, 3°, du CDLD. En effet, à défaut de démontrer l'ampleur ou la complexité des tâches effectivement requises en l'espèce, l'affirmation de la partie adverse ne répond pas à l'exigence de démonstration circonstanciée qui s'impose en cas d'application de cette disposition décrétole » (Décision n° 293 du 6 avril 2023).*

33 Le même raisonnement peut être mené par analogie concernant l'exception prévue par l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994.

34 Le caractère abusif de la demande doit être manifeste; une évaluation in abstracto s'avère insuffisante. Dans cette perspective, il y a lieu, pour l'autorité administrative de distinguer le simple surcroît de travail engendré par la demande, d'une mise en péril du bon fonctionnement de son organisation.

35 Seul le second motif est de nature à pouvoir être qualifié de demande abusive. La charge de la preuve incombe à l'autorité administrative. La motivation doit être exposée de manière concrète, notamment en indiquant le nombre de pages à traiter, le temps nécessaire pour satisfaire à la demande, etc. (CADA fédérale, 12 novembre 2012, avis n° 2012-96).

### *Application au cas d'espèce*

36. La RTBF expose dans sa note d'observations que le recours du requérant s'inscrit dans une longue série de recours initiés par des sympathisants et utilisateurs de [REDACTED] dans le cadre de ce que son fondateur, M. [REDACTED], appelle un « audit citoyen », sous le slogan « Rendez-nous la RTBF », au terme duquel « les citoyens demandent des comptes » à la RTBF.

37. La RTBF fait notamment état de vidéos postées sur youtube, à l'initiative de membres du collectif [REDACTED] et de communications sur la page Facebook de [REDACTED]

38. La RTBF relève ainsi dans sa note d'observations que suite à cette initiative, elle a reçu entre le 12 et le 26 mars 2023 douze demandes d'accès à divers documents administratifs. Le RTBF souligne que ces demandes nécessitent de mobiliser divers membres du personnel de la RTBF issus de différentes directions. Elle note que chaque recours devant la CADA implique a minima quarante heures de travail et conclut que la demande doit être rejetée sur base de l'article 6, §2, 3° du décret comme étant manifestement abusive.

39. Des citoyens sont cependant libres de se réunir dans le cadre d'un collectif et d'adresser à une autorité administrative, même de manière concertée, des demandes d'accès à divers documents administratifs.

40. Il n'appartient pas à la Commission de se positionner de manière générale quant à l'usage de la plateforme [REDACTED] par des tiers, ou à l'égard d'autres recours. La circonstance que plusieurs recours soient dirigés contre la RTBF via la plateforme [REDACTED] ne signifie pas que ceux-ci devraient être automatiquement déclarés abusifs et irrecevables.

41. Il incombe au contraire à la Commission d'examiner individuellement au cas par cas si lesdits recours respectent ou non les conditions du décret du 22 décembre 1994 en fonction de l'objet de ceux-ci et des moyens et exceptions soulevés par la RTBF.

42. Le fait qu'une douzaine de recours, initiés par divers requérants et portant sur lesdits documents aient été introduits en quelques semaines ne rend pas ceux-ci ipso facto abusifs et de nature à entraver la bonne marche de la RTBF.

43. En tout état de cause ces demandes, dès lors qu'elles n'émanent pas de la même personne et qu'elles portent sur des documents différents, ne doivent pas être examinées dans leur ensemble mais bien individuellement s'agissant de leur caractère abusif sans qu'il puisse être considéré qu'elles s'inscriraient dans le cadre d'un « raid juridique » par le seul fait qu'elles ont été introduites via la même plate-forme, en l'occurrence [REDACTED]

44. Il n'apparaît pas que la demande de M. [REDACTED] viserait uniquement à surcharger, outre mesure, la RTBF (CADA fédérale/99-197).

45. La circonstance que les appels publics à introduire de telles demandes soient exprimés par certains membres du groupe [REDACTED] sous la forme de slogans, caricatures ou dans des termes pouvant être qualifiés d'excessifs, ne rend pas les demandes d'accès à des documents administratifs formés par certains des membres de ce collectif manifestement abusives (CADA, décision n°132 du 27 juin 2023).

46. Il s'agit par ailleurs de distinguer le caractère éventuellement abusif des demandes d'accès en elles-mêmes d'une part et des recours introduits auprès de la CADA d'autre part.

47. L'accès à la justice ou aux autorités administratives est un droit fondamental, garanti par l'article 6, § 1er de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

48. Ce droit n'est cependant pas absolu et doit s'exercer raisonnablement, au risque de dégénérer en « abus procédural » : «Le juge est tenu d'examiner la proportion entre l'avantage recherché ou obtenu par le titulaire du droit et le dommage causé à l'autre partie » et, « dans l'appréciation des intérêts en présence, le juge doit tenir compte de toutes les circonstances de la cause » (Cass., 19 mars 2015 C.2013.0218.F).

49. Il est exact que la multiplication de recours, a fortiori lorsque ceux-ci sont manifestement irrecevables ou infondés, peut, selon les circonstances, conduire à la caractérisation d'un abus de procédure (Conseil Etat France, 20 avril 2006 et 21 février 2023).

50. Ce n'est cependant pas le cas en l'espèce dès lors que :

- Les douze recours dont il est fait état ci-avant n'émanent pas d'une seule et unique personne ;
- Ils ont pour objet des demandes d'accès portant sur des documents différents ;
- Dans un certain nombre de cas, il a été fait droit en tout ou en partie à ces recours.

51. A suivre la thèse développée par la RTBF, toute demande déposée via la plateforme [REDACTED] devrait être considérée comme abusive et partant irrecevable, ce qui serait contraire aux objectifs poursuivis par l'article 6, §1 CEDH.

52. Pour le surplus la CADA est sans compétence pour statuer quant à une éventuelle infraction pénale de harcèlement.

53. Enfin, la RTBF n'établit pas que la demande de M. [REDACTED] de fournir la liste des adresses mail professionnelles des administrateurs et directeurs de la RTBF, engendre en elle-même un surcroît de travail tel qu'il désorganise le fonctionnement de la RTBF.

54. Eu égard aux éléments qui précèdent, le motif d'exception relatif au caractère manifestement abusif des demandes et/ou recours introduits via [REDACTED] (article 6, §2,3° du décret) est non fondé.

**Protection de la vie privée, motif d'exception au principe de la publicité inscrit à l'article 6, §3, 1°, du décret précité du 22 décembre 1994 et publicité spécifique**

## Principes

55. Le droit au respect de la vie privée figure notamment à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en vertu de laquelle :
1. *« toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*
  2. *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. ».*
56. Le terme « vie privée » recouvre l'intégrité physique et morale de la personne et comprend les informations personnelles dont un individu peut légitimement attendre qu'elles ne soient pas publiées sans son consentement.
57. Ce droit à la protection des données personnelles est consacré au sein de l'Union européenne par l'adoption du 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 » (en abrégé RGPD) dont certains aspects ont été renforcés, en droit interne belge, par la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».
58. La protection de la vie privée, motif d'exception inscrit à l'article 6, §3, 1<sup>o</sup>, du décret précité du 22 décembre 1994, est une exception obligatoire et absolue de sorte qu'il n'y a pas lieu de procéder à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception et l'intérêt de la publicité.
59. La demande d'accès doit être rejetée dès qu'il est établi que la divulgation du document sollicité porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par l'exception concernée. Il appartient cependant à l'autorité de démontrer in concreto en quoi la publicité des informations concernées porterait effectivement atteinte à la vie privée. Un simple « lien » avec la vie privée ne suffit pas (CADA fédérale, 12 juillet 2010, avis n° 2010- 39 et 9 août 2010, avis n° 2010-45).
60. L'exception prévue à l'article 6, § 3, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994, doit faire l'objet d'une interprétation restrictive, puisque dérogeant au principe général de la publicité, tel que consacré par l'article 32 de la Constitution (CADA, décision n° 98 du 19 avril 2021).

## Application au cas d'espèce

61. La RTBF soutient qu'une adresse mail, qu'elle soit privée ou professionnelle, est une donnée à caractère personnel, dès lors qu'elle se rapporte à une personne physique identifiée ou identifiable. Selon elle, le traitement, notamment, la collecte, l'enregistrement, la conservation de ce type de données nécessiterait le respect des obligations découlant du RGPD. Une liste d'e-mails relative à des personnes physiques identifiées constituerait un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.
62. La RTBF évoque par ailleurs :
- l'arrêt PANKI du 23 juin 2023 de la CEDH;

- et l'absence de consentement des personnes concernées de rendre publique leur adresse mail professionnelle.

63. La RTBF ajoute que « *les adresses mails professionnelles des agents de la RTBF ne font l'objet d'aucune forme de publication. Elles sont destinées uniquement aux usages internes et externes avec des personnes qui sont en contact professionnel avec la RTBF, notamment des cocontractants* ».

64. La RTBF précise que toute personne autre que celles visées ci-dessus qui souhaite entrer en contact avec un membre du personnel de la RTBF peut le faire par courrier à l'adresse postale ou via des adresses mails génériques et ajoute :

« *L'objectif de cette pratique est bien évidemment de protéger les boîtes professionnelles des agents de la RTBF d'une inondation de courriels de tiers, qui aurait pour effet de les rendre inopérantes, par surcharge de mails, au regard de leur capacité maximale de stockage numérique.* »

#### *Position de la Commission*

65. En l'espèce, La RTBF ne démontre pas in concreto en quoi la publicité des informations concernées porterait effectivement atteinte à la vie privée des personnes concernées.

66. La Commission estime que les noms, prénoms, fonctions et adresses mails professionnelles sont certes des données à caractère personnel, mais forcément accessibles à un certain nombre de tiers amenés à communiquer avec les directeurs et membres du conseil d'administration de la RTBF, dans un contexte professionnel (cocontractants, membres du personnel, etc.), ce que reconnaît la RTBF elle-même. La communication desdites adresses n'est donc pas susceptible de porter atteinte à leur vie privée (CADA wallonne, le 13 décembre 2022, n° 263, points 7 et 8).

67. En conclusion, eu égard aux éléments qui précèdent, le motif d'exception inscrit à l'article 6, §3, 1°, du décret précité du 22 décembre 1994 ne peut être retenu et le recours est fondé.

### **PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :**

Déclare le recours du requérant recevable,

Déclare le recours fondé,

Invite la RTBF à communiquer au requérant la liste des adresses mail des directeurs et administrateurs de la RTBF,

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 20 septembre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE Vice-Présidente, M. SOHIER et Mme MEEUS, membres.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 3 octobre 2023

*Décision n°143*

En cause : M. [REDACTED], partie requérante,

Contre : *Centre Scolaire des Dames de Marie, partie adverse,*

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit le 21 août 2023 par la partie requérante ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 25 août 2023 ;

Vu le courriel du 28 août 2023 de la partie adverse, équivalant à note d'observations ;

Entendu M. Olivier Hermanns, membre de la Commission, en son rapport ;

## **I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. La partie adverse est un établissement scolaire du réseau libre. La fille mineure de la partie requérante est inscrite dans cet établissement au cours de l'année scolaire 2022-2023.
2. La partie requérante a adressé à la partie adverse, par courriel du 11 juillet 2023, une demande de copie des examens présentés par sa fille mineure lors de la session de juin 2023. Cependant, la partie requérante a, pour ce faire, utilisé une adresse électronique erronée (en ajoutant de manière intempestive, à l'adresse de la personne de contact, un chiffre « 2 » avant le signe « @ »).
3. Par recours introduit le 21 août 2023 auprès de la Commission, la partie requérante réitère sa demande de copie des examens présentés par sa fille mineure en juin 2023.

4. A l'occasion de la réception de la demande d'information que lui adresse le Secrétaire de la Commission le 25 août 2023, la partie adverse se rend compte de l'erreur commise dans l'adresse électronique par la partie requérante, qui explique pourquoi elle n'a pas reçu et partant, pas pu traiter la demande de copie d'examens du 11 juillet 2023.
5. Le Secrétariat de la Commission est enfin informé, le 31 août 2023, par réception en copie d'un courriel adressé par la partie requérante à la partie adverse, que la partie requérante a bien reçu « *le courrier contenant les examens de juin* » de sa fille mais estime « *que les documents demandés ne s'y trouvent pas. À savoir l'examen de sciences de juin entier et dûment complété par [l'élève], mais également l'examen de math, ainsi que l'examen d'art qu'elle a remis en temps et en heure et dont les points n'ont jamais figurés (sic) dans son bulletin. Nous ne comprenons pas pourquoi il y a refus de votre part, depuis fin juin, de nous transmettre les copies désirées.* »
6. Il semble donc que le recours se limite en réalité à la copie d'épreuves écrites d'examens de la session de juin 2023 dans les matières de sciences, de mathématiques et d'art.

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### a) *Compétence*

#### **Principe**

7. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notions d'autorité administrative et de document administratif**

8. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
9. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
10. S'agissant d'un établissement du réseau libre, la partie adverse n'agit en qualité d'autorité administrative que lorsqu'elle prend des actes administratifs unilatéraux qui lient les tiers<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Voyez not. CE, n° 135.835 du 8 octobre 2004 ; CE, n° 195.146 du 8 juillet 2009 ; CE, n° 214.668 du 18 juillet 2011.

11. Selon sa jurisprudence, la Commission s'estime compétente pour tout ce qui concerne la sanction des études, à savoir les bulletins ainsi que les interrogations et résultats intermédiaires qui y sont, par nature, liés<sup>31</sup>. Les épreuves écrites d'examens de fin d'année d'un élève doivent y être assimilées, puisqu'elles participent du processus de sanction des études.

## **Conclusion**

12. Il en découle que la Commission est compétente pour connaître du recours de la partie requérante.

### *b) Recevabilité du recours*

13. La partie requérante n'ayant pas envoyé sa demande de consultation de documents administratifs du 11 juillet 2023 à l'adresse électronique correcte de la partie adverse, cet envoi n'a pas été délivré à l'autorité administrative, de sorte que le délai de recours visé à l'article 8/1, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 n'a pas pris effet.

14. Le recours est donc irrecevable.

## **PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours irrecevable,

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 3 octobre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Me SOHIER et M. HERMANNNS, membres effectifs.

---

<sup>31</sup> Avis n° 79, 30 octobre 2017, p. 2.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION  
WALLONIE-BRUXELLES**

**Séance du 16 novembre 2023**

*Décision n°144*

En cause : Mme [REDACTED], partie requérante,

Contre : **Université libre de Bruxelles** (ci-après « ULB »), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration,

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs,

Vu le recours introduit le 10 septembre 2023 par la requérante,

Vu la notification du recours et la demande d'information adressées à la partie adverse le 11 septembre 2023,

Considérant que la partie adverse a déposé tardivement des pièces et une note d'observation,

Considérant que la requérante n'en a pas sollicité l'écartement mais que l'audition par la CADA initialement fixée le 6 novembre 2023 a été reportée au 16 novembre 2023,

Considérant que la partie requérante a déposé une note complémentaire et une pièce le 15 novembre 2023, soit la veille de l'audition, dont elle a exposé la teneur lors de celle-ci ;

Considérant que le conseil de la partie adverse n'en a pas sollicité l'écartement ;

Mme Elisabeth KIEHL en son rapport,

Entendu la partie requérante,

Entendu la partie adverse, représentée par Me Anne FEYT ;

**I. Objet du recours - antécédents :**

1.

Le 6 juillet 2023, la requérante a introduit une demande visant :

*« une copie de l'ensemble des pièces constitutives du dossier administratif relatif à l'évaluation de mon mémoire ainsi que celles du dossier administratif d'examen de mon recours ».*

Cette demande a été formalisée dans un courriel qui visait d'autres problématiques et qui était adressé à Madame le professeur Catherine DEHON avec copie aux adresses « Dean-Office-SBS-EM » ainsi que de Madame Nancy DE MUNCK et Monsieur Jacques PIROTTE.

2.

L'ULB n'a pas donné suite à cette demande.

3.

Le 6 août 2023, la requérante a adressé un rappel à l'ULB, l'informant de son intention d'introduire un recours.

Le 7 août 2023, la partie adverse a réagi mais n'a pas répondu explicitement ou positivement à la demande d'accès aux documents administratifs formulée.

4.

Le 10 septembre 2023, la requérante a saisi la CADA d'un recours contestant la décision implicite de refus de la partie adverse.

## **II. Position de la Commission :**

### *A) Compétence*

5.

En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité).

L'ULB est un établissement d'enseignement supérieur de type universitaire subventionné par la Communauté française.

Comme il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat, les établissements du réseau libre subventionné doivent être assimilés à des autorités administratives lorsqu'ils adoptent des actes qui s'imposent aux tiers<sup>32</sup>.

En l'occurrence, et conformément à sa jurisprudence, la Commission s'estime compétente pour tout ce qui concerne la sanction des études, à savoir les bulletins ainsi que les épreuves, interrogations et résultats intermédiaires qui y sont, par nature, liés<sup>33</sup>.

Au regard de l'objet de la demande initiale, l'ULB doit donc bien être assimilée, dans le cadre du présent recours, à une autorité administrative qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité.

Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours.

En revanche, la CADA n'est pas compétente pour connaître des griefs formulés par la requérante concernant les cotations attribuées ou tout autre grief relatif aux évaluations.

---

<sup>32</sup> CE, n°135.835 du 8 octobre 2004 ; CE, n°195.146 du 8 juillet 2009 ; CE, n°214.668 du 18 juillet 2011 ; CE, n° 254.570 du 21 septembre 2022.

<sup>33</sup> CADA, n° 118, 19 décembre 2022, CADA, n° 112, 19 septembre 2022, CADA, avis n°79, 30 octobre 2017 ; CADA, n°84, 3 mai 2018.

## *B) Recevabilité du recours*

### Demande adressée par écrit

6.

L'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994 dispose que la demande de consultation ou de copie « *est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives* ».

Tel est le cas en l'espèce.

### Recevabilité rationae temporis

7.

Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité, qui se déduit du défaut de toute réponse à une demande formulée le 6 juillet 2023.

Le requérant ne produit pas la preuve de la date de réception de sa demande. Cependant, le courriel produit a été adressé sur plusieurs adresses officielles renseignées et utilisées par la partie adverse. Le courriel de rappel ultérieur a par ailleurs été reçu et il a fait l'objet d'une réponse de la partie adverse dès le lendemain.

Ces constats et l'absence de contestation de la partie adverse, alors qu'elle a été informée du recours, mènent la Commission à considérer que le courriel relatif à la demande initiale a été reçu le 6 juillet 2023.

8.

Il n'est pas impossible de déduire du courrier de réponse de l'ULB du 7 août 2023 une éventuelle décision de refus. Cependant, dans les deux cas, le recours est introduit dans le délai légalement prévu.

L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :

*« Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*

- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
- *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »*

Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 10 septembre 2023, et dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret ou le lendemain du courriel du 7 août 2023 s'il était interprété comme une décision de rejet.

Le recours est donc recevable *rationae temporis*.

### Mentions du recours

9.

L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours.

Les documents administratifs faisant l'objet du refus sont bien précisés conformément au décret du 22 décembre 1994.

La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que les moyens soulevés ne seraient pas précisés dans le recours.

En l'espèce, les moyens sont nécessairement visés par référence à la demande initiale. Il est en effet explicitement fait référence à l'ensemble des documents précédemment joints. Le recours portant sur une décision de refus implicite, la CADA estime que la demanderesse n'avait pas à préciser davantage ses moyens.

Le recours est donc bien recevable.

### **C) *Fondement du recours***

10.

La partie adverse fait valoir que le recours est irrecevable ou à tout le moins non fondé au motif que si elle n'a pas répondu explicitement à la demande du 6 juillet 2023, la requérante avait en réalité déjà eu accès à l'ensemble des documents sollicités.

Elle en déduit que la partie requérante n'est pas une partie n'ayant pas obtenu satisfaction au sens du décret du 22 décembre 1994.

La partie adverse produit un courriel du 29 juin 2023 adressé à la requérante et qui lui transmettait « le résumé des commentaires de votre superviseur et de votre assesseur » concernant la thèse soumise et défendue en juin 2023.

Elle produit également un courriel du 29 juin 2023 adressé en ces termes à la requérante :

*« Voici l'évaluation écrite avec la répartition des points. L'évaluation de votre proposal se trouve sur la plateforme des mémoires et vous a déjà été communiquée. Concernant la défense, il n'existe pas de grille d'évaluation et celle-ci se déroule sous forme de discussion. Pendant nos délibérations, ces commentaires vous ont été communiqués, mais ils n'ont pas entraîné de modification de la note que vous avez obtenue pour votre travail écrit ».*

Ces courriels font suite à des demandes antérieures de la requérante qui portaient respectivement sur « *la répartition des points dans la notation finalement obtenue entre le mémoire en tant que tel, sa défense et le proposal.* ».

La demande de la requérante a ensuite été élargie, le 6 juillet 2023, et elle a sollicité « *une copie de l'ensemble des pièces constitutives du dossier administratif relatif à l'évaluation de mon mémoire ainsi que celles du dossier administratif d'examen de mon recours* ».

La partie adverse ne démontre pas que tous les éléments ainsi mentionnés auraient été transmis préalablement à la partie requérante.

Notamment, les documents relatifs à la répartition des points dans la note finale ne sont pas produits.

Il n'est pas prouvé, avec un degré raisonnable de certitude, que l'intégralité des pièces relatives à cette répartition figure sur le portail « mon ULB ».

11.

L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour constitutionnelle, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

*« A l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée »* (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

12.

La Commission d'accès aux documents administratifs a exposé ci-dessus (point 10) que la partie adverse ne démontre pas que les dossiers auquel l'accès est postulé auraient intégralement été transmis à la partie requérante.

Elle n'aperçoit aucun autre motif de rejet de la demande.

Le recours doit donc être accueilli.

### **Par ces motifs,**

#### *La Commission d'accès aux documents administratifs,*

Déclare le recours de Mme [REDACTED] recevable et fondé ;

Par conséquent, invite l'ULB à communiquer à la partie requérante tout document de nature à préciser la répartition des points dans la note finalement obtenue entre le mémoire en tant que tel, sa défense et le proposal.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 16 novembre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Me KIEHL et Mme COLSON, membres.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 23 octobre 2023

*Décision n°145*

En cause : M. [REDACTED], partie requérante,

*Contre :* Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit le 13 septembre 2023 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 15 septembre 2023 ;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi ni déposé de note d'observations ;

Entendu M. Olivier Hermanns, membre de la Commission, en son rapport ;

## *I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE*

1. Le conseil de la partie requérante a, par courrier du 10 juillet 2023, adressé à Monsieur Julien Nicaise (Administrateur général de Wallonie-Bruxelles Enseignement) une demande visant à la communication de dossiers administratifs relatifs à diverses décisions intervenues qui, selon le requérant, lui porteraient préjudice, et à la réaffectation de la requérante dans un autre établissement. La partie adverse n'y a réservé aucune suite.
2. Par recours introduit le 13 septembre 2023 auprès de la Commission, la partie requérante réitère ses demandes de communication d'informations et de pièces du dossier administratif la concernant :
  - (a) Demande d'être informé du changement d'affectation d'un collègue, enseignant nommé, et « de toutes les pièces du dossier administratif » y afférent ;
  - (b) Demande d'être informé du motif pour lequel les quelques heures disponibles dans deux Athénées royales où la partie requérante a été désignée pour l'année scolaire 2023-2024 « ne seraient pas vacantes », du motif pour lequel l'administration qui a procédé à un appel aux candidatures pour les désignations de temporaires pour l'année scolaire

2023-2024 a cru erronément « qu'elles étaient vacantes et de la date à laquelle l'administration a été en mesure de constater que ces heures n'étaient pas vacantes ».

3. Le 15 septembre 2023, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse du recours de la requérante. Elle l'invite également à lui communiquer dans les 15 jours, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, le(s) document(s) litigieux, le cas échéant accompagné(s) d'une note d'observations.
4. Au terme du délai de 15 jours, la Commission n'a pas reçu de réponse de la partie adverse.
5. La demande est mise à l'ordre du jour de la séance de la Commission du 23 octobre 2023.

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### a) *Compétence*

#### **Principe**

6. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

#### **Notion d'autorité administrative**

7. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
8. Wallonie Bruxelles Enseignement est un organisme public doté de la personnalité juridique, créé auprès du Gouvernement de la Communauté française par le décret spécial du 7 février 2019 portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française. La Communauté française délègue à cet organisme, en tant que pouvoir organisateur de l'enseignement, les compétences visées dans ce décret, conformément à l'article 24, § 2, de la Constitution.
9. Wallonie Bruxelles Enseignement constitue donc assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

#### **Notion de document administratif**

10. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).

11. *Prima facie*, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif »<sup>34</sup>.

## Conclusion

12. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### b) Recevabilité du recours

13. L'absence de réponse dans le délai de 30 jours à compter de la réception de la demande, par l'autorité administrative, équivaut à un refus de communication, conformément à l'article 6, § 5, du décret du 22 décembre 1994. »
14. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 13 septembre 2023, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.
15. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Les documents administratifs faisant l'objet du refus ainsi que les moyens soulevés sont bien précisés conformément au décret du 22 décembre 1994.
16. Le recours est donc recevable.

### c) Discussion

#### Principes

17. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
18. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).
19. Il appartient à l'autorité de motiver une telle décision de refus. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.
20. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet car, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, « à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir

---

<sup>34</sup> CADA, avis n°83 du 3 mai 2018.

*ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).*

## **Application au cas d'espèce**

### **Devoir de collaboration avec la Commission dans le chef de l'autorité administrative**

21. La partie adverse refuse de faire droit à la demande du requérant mais n'apporte pas de justification à son attitude. Elle ne produit pas de note d'observations.
22. Il ressort de l'esprit du décret du 22 décembre 1994 précité que les informations obtenues par la Commission dans le cadre de l'instruction du dossier sont confidentielles.

En ne communiquant pas la copie des documents à la Commission, la partie adverse fait obstruction à la mission dévolue à celle-ci, laquelle participe pourtant à la protection d'un droit fondamental, garanti par l'article 32 de la Constitution. La Commission est en effet dans l'impossibilité d'apprécier concrètement l'application des exceptions prévues par le décret. L'absence de collaboration de la partie adverse avec la Commission, en contradiction flagrante avec l'intention du législateur, n'est donc pas admissible (CADA Région wallonne, Section Publicité de l'administration, Décision n° 41 du 2 mars 2020, § 12, p. 8 ; CADA Fédération Wallonie-Bruxelles, Décision n° 96 du 18 janvier 2021, § 19, Décision n°103 du 15 juin 2021, § 33, Décision n° 117 du 21 novembre 2022, point C.2, p.4).

### **Notion de document à caractère personnel et justification de l'intérêt requis pour l'accès**

23. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, le « document à caractère personnel », comme le document administratif au sens prérappelé « *comprenant la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à la personne concernée ou comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable* ».
24. En l'espèce, l'information ayant trait au changement d'affectation d'un collègue semble comporter un certain nombre de telles descriptions de comportement, des appréciations ou jugements de valeur à son égard, ce qui relève a priori de la notion de « document à caractère personnel ».
25. La partie requérante doit donc justifier de l'intérêt requis par l'article 3, seconde phrase, du décret du 22 décembre 1994 précité. La partie requérante justifie d'un intérêt au sens de cette disposition, les documents sollicités étant nécessaires à l'avancement de sa carrière.

## **Anonymisation de données**

- 26.** Rendre anonymes les données rencontre la jurisprudence de la CADA<sup>35</sup> et du Conseil d'Etat<sup>36</sup> s'agissant du risque de violation de la vie privée dans le cadre d'une communication de documents.

En outre, le vœu du législateur est clairement mentionné à l'article 6, § 4, du décret du 22 décembre 1994 précité, selon lequel « *Si l'autorité administrative fait usage du pouvoir qui lui est conféré par les §§ 1 à 3, elle peut toutefois faire partiellement droit à la demande.* »

- 27.** Le délai minimum légal de 30 jours visé à l'article 8/4, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité paraît, au vu de l'étendue de la demande, suffisant afin de permettre à la partie adverse l'éventuelle occultation visée au paragraphe précédent et la réalisation des copies demandées.

## **Conclusion**

- 28.** Le recours est fondé.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours recevable et fondé,

Par conséquent, invite la partie adverse à communiquer à la partie requérante et à lui permettre de prendre copie des documents administratifs sollicités, pour autant qu'y soient rendues illisibles les mentions qui pourraient être soustraites à la publicité à raison d'un ou plusieurs des motifs d'exception prévus par le décret du 22 décembre 1994, et ce dans un délai de 30 jours à partir de la notification de la présente décision ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 23 octobre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Me SOHIER, Mme Maud LESSENNE, Mme MEEUS et M. HERMANNNS, membres.

---

<sup>35</sup> Voyez CADA, avis n° 11 du 1<sup>er</sup> décembre 1997, avis n° 34 du 30 juin 2004, avis n° 41 du 4 octobre 2007, avis n° 82 du 18 janvier 2018 et décision n° 96 du 18 janvier 2021.

<sup>36</sup> C.E., Arrêt n° 239.399 du 13 octobre 2017.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 8 novembre 2023

Décision n°146/2023

En cause :

**Monsieur** , [REDACTED] requérant, agissant en qualité de [REDACTED] représentant de son fils mineur, .

Contre :

**Le Centre scolaire de Ma Campagne**, sis à 1050 Ixelles, (ci-après « le Centre scolaire »), partie adverse.

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration, et ses modifications,

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs, et ses modifications,

Vu le recours introduit le 18 septembre 2023 par le requérant,

Vu la notification du recours et la demande d'information adressées à la partie adverse le 19 septembre 2023,

Vu la réponse de la partie adverse en date du 3 octobre 2023,

Entendu la partie requérante,

Entendu Mme Anne-Françoise MEEUS en son rapport,

## I. EXPOSE DES FAITS - ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le requérant est le père de [REDACTED], élève en [REDACTED] secondaire au Centre scolaire de Ma Campagne à Ixelles. Suite à l'échec de l'élève à la session d'examen de juin 2023 et à la décision de redoublement à son encontre par le conseil de classe, le requérant a introduit, en date du 29 juin 2023, une demande auprès de la partie adverse visant à obtenir une copie des documents suivants:  
  
« (...) *une copie de l'ensemble des examens (de juin et de décembre)* ».
2. Le 13 juillet 2023, la partie adverse a transmis au requérant via son Conseil une partie des documents demandés à savoir, la copie des bilans de formation historique et géographique, d'exploitation graphique et de graphisme ainsi que la grille d'évaluation du jury de fin d'année évaluant les cours de volume, de graphisme, d'exploitation graphique et de création.

3. Par un courrier daté du 15 juillet 2023, le Conseil du requérant accuse bonne réception des documents envoyés mais constate qu'une partie des documents demandés manquent et réitère la demande concernant la copie des corrections relatives aux examens et travaux manquants (Mathématiques, Volume, Observation, Création, Exploitation graphique). En outre, une nouvelle demande est formulée portant « *sur les grilles d'évaluations avec les critères de corrections et les indicateurs ainsi que le correctif type pour tous les examens* ».
4. Le requérant saisit la Commission d'accès aux documents administratifs par email daté du 18 septembre 2023. Il déclare dans son recours : « *Nous avons donc demandé à l'école de nous fournir copie des examens de juin et décembre ainsi que la copie des correctifs ainsi que copie des travaux des deux jurys. Nous n'avons reçus, à ce jour, uniquement, la copie de deux examens sur les 14 matières. Mon avocat a également demandé à plusieurs reprises et nous ne recevons aucune réponse de la part de l'établissement scolaire.* ». Il précise, par ailleurs, qu'une procédure de recours externe est entamée.
5. Le 3 octobre 2023, suite à la notification du recours et la demande d'information adressées à la partie adverse, celle-ci transmet à la Commission une note d'observation dans laquelle elle déclare avoir encouragé le requérant à consulter et photocopier les bilans des cours en échec lors de la remise des bulletins le 4 juillet et avoir communiqué les documents demandés (copie des bilans et grilles d'évaluation utilisées) concernant la session de juin en date du 13 juillet 2023. Cette dernière ajoute « *qu'il n'a jamais été question des bilans de juin ET de Noël (ce sont les bilans de juin qui ont été transmis). Or, je constate que la famille demande à présent les bilans des deux sessions.* ». La partie adverse informe, enfin, avoir mis à disposition du Conseil de recours de la Fédération Wallonie Bruxelles l'ensemble des documents visés par la demande, dans le cadre des procédures de recours externes poursuivies.

## **II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION**

### **A. Compétence**

#### **Principe**

6. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif*».

#### **Notion d'autorité administrative :**

7. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
8. Le « Centre scolaire » est un établissement d'enseignement maternel, primaire et secondaire subventionné par la Communauté française.
9. Comme il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat, les établissements du réseau libre subventionné sont qualifiés de services publics « fonctionnels » et ne sont assimilés à des autorités

administratives que « *lorsqu'ils prennent des actes administratifs unilatéraux qui lient les tiers* »<sup>37</sup>.

10. C'est bien le cas en l'espèce, les actes litigieux étant relatifs à la sanction des études, à savoir les bulletins ainsi que les épreuves, interrogations et résultats intermédiaires qui y sont, par nature, liés<sup>38</sup>.
11. Compte tenu de l'objet de la demande initiale, le « Centre scolaire » doit donc être assimilé à une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1er, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.
12. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours.

#### **Notion de document administratif :**

13. Le décret du 22 décembre 1994 définit, en son article 1er, 2<sup>o</sup>, le « document administratif », comme étant : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
14. L'information demandée par le requérant répond donc bien à la définition légale de « document administratif ».
15. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

#### **B. Recevabilité du recours**

16. L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :

*«Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*

- a. *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
- b. *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »*

17. La demande initiale du requérant a été adressée à la partie adverse le 29 juin 2023 et portait « sur l'ensemble des examens de juin et de décembre ». Le requérant a réitéré sa demande le 12 juillet par un courrier de son conseil.
18. Le 13 juillet 2023, la partie adverse a répondu partiellement à la demande.
19. Le 15 juillet 2023, le conseil du requérant réitère la demande concernant la copie des corrections relatives aux examens et travaux manquants (Mathématiques, Volume, Observation, Création, Exploitation graphique). En outre, une nouvelle demande est formulée portant « *sur les grilles*

---

<sup>37</sup> ; CE, n°214.668 du 18 juillet 2011 ;

<sup>38</sup> CADA, n° 118, 19 décembre 2022, CADA, n° 112, 19 septembre 2022, CADA, avis n°84, 3 mai 2018, CADA, avis n°79, 30 octobre 2017

*d'évaluations avec les critères de corrections et les indicateurs ainsi que le correctif type pour tous les examens* ». La partie adverse n'a pas répondu à cette demande dont le refus implicite fait l'objet du présent recours.

20. Le recours déposé le 18 septembre 2023 par le requérant a donc été introduit endéans le délai de 60 jours prenant cours « le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5 » conformément à l'article 8/1, alinéa 1er du décret du 22 décembre 1994 précité.

21. Le recours auprès de la Commission a été introduit dans les formes et délais prescrits à l'article 8/1 alinéa 1<sup>er</sup> et alinéa 2 et est donc recevable.

### **C. Discussion :**

22. La partie adverse fait valoir, dans sa note d'observations, un premier argument selon lequel elle aurait encouragé le requérant à consulter et à photocopier les bilans des cours en échec lors de la réunion de remise des bulletins, le 4 juillet 2023, les différents enseignants tenant ces documents à disposition des parents lors de cette réunion, mais que le requérant n'a pas réalisé cette démarche.

23. L'article 4 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose :

*« La demande de consultation ou de copie indique la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés.*

*Elle est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives. »*

24. La possibilité qu'avait le requérant de consulter sur place les copies d'examens et de les photocopier n'éteint donc pas le droit d'accès du requérant aux documents demandés, et ce même si ceux-ci ont déjà été déposés aux archives.

25. Le requérant a valablement adressé une demande écrite à l'autorité conformément à l'article 4, alinéa 2 du décret du 22 décembre 1994 précité.

26. Ce premier argument ne peut donc pas être suivi.

27. La partie adverse invoque ensuite avoir répondu en date du 13 juillet 2023 à la demande du requérant par l'envoi de copies de bilans de la session d'examens de juin pour deux disciplines (formation historique et géographique, et exploitation graphique et graphisme) et des grilles d'évaluation utilisées pour d'autres disciplines. Elle soutient également que la demande initiale ne portait que sur les bilans de la session d'examens de juin.

28. La Commission constate que la demande initiale portait sur « (...) *l'ensemble des examens (de juin et de décembre)* » ; qu'elle n'a donc pas été modifiée.

29. En outre, une demande visant la copie des bilans des disciplines restantes et « *les grilles d'évaluations avec les critères de corrections et les indicateurs ainsi que le correctif type pour tous les examens* » a été réitérée par le Conseil du requérant en date du 15 juillet 2023, à laquelle la partie adverse n'a pas répondu.

30. La Commission considère que le recours doit être accueilli en ce qu'il porte sur la copie des bilans des sessions de décembre 2022 et juin 2023 non encore transmis et sur les grilles d'évaluation avec les critères de correction et les indicateurs ainsi que le correctif type pour tous les examens.

**PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :**

Déclare le recours recevable et fondé,

Invite Le Centre scolaire de Ma Campagne :

- à communiquer au requérant la copie des bilans des sessions de décembre 2022 et juin 2023 non encore transmis de même que les grilles d'évaluation avec les critères de correction et les indicateurs ainsi que le correctif type pour tous les examens.

- à exécuter la présente décision au plus tard 30 jours après la notification de celle-ci, conformément à l'article 8/4, §2 du décret du 22 décembre 1994.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 8 novembre 2023, délibéré par M. MATHIEU, Président ; Me SOHIER, Mme LESSENE, M. HERMANNNS et Mme MEEUS, membres.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION  
WALLONIEBRUXELLES**

**Séance du 21 novembre 2023**

**Décision n° 147**

En cause de :

[REDACTED], partie requérante, représentée par Maître Siham NAJMI et Maître Alain BERENBOOM, ses conseils.

Contre :

**Administration générale de la Culture du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles,**  
partie adverse.

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande de copie du 22 juin 2023 adressée par les conseils de la partie requérante à la partie adverse;

Vu le recours introduit le 19 septembre 2023 par la partie requérante ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 21 septembre 2023 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 2 octobre 2023 ;

Vu le mail du 20 novembre 2023 de Maître NAJMI, conseil de la partie requérante, adressé à la Commission et dans lequel il est précisé que le recours est devenu sans objet ;

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Acte que le recours est devenu sans objet.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 21 novembre 2023 délibéré par M. MATHIEU, Président, Me SOHIER , Mme COLSON, Mme NOOTENS et M. HERMANNNS, membres.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE  
LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

**Séance du 29 novembre 2023**

Décision CADA n°148

EN CAUSE : M. [REDACTED], [REDACTED]

*Partie requérante,*

Ayant pour conseils Mes Marc UYTTENDAELE, Eva LIPPENS et Victoria VANDERLINDEN, avocat et avocates au barreau de Bruxelles, Rue de la Source 68 à 1060 Bruxelles,

CONTRE : **L'Académie Royale de Belgique**, dont le siège est établi Palais des Académies, Rue Ducale 1 à 1000 Bruxelles,

*Partie adverse,*

Ayant pour conseils Mes Marc VERDUSSEN et Michel KAISER, avocats au barreau de Bruxelles, Boulevard Louis Schmidt 56 à 1040 Bruxelles,

*Vu l'article 32 de la Constitution ;*

*Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;*

*Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;*

*Vu le recours introduit par le requérant M. [REDACTED], le 18 octobre 2023 ;*

*Vu la note d'observations établie au nom de l'Académie Royale de Belgique, le 1<sup>er</sup> novembre 2023 ;*

*Entendu le conseil du requérant, Me UYTTENDAELE, et le conseil de l'Académie Royale de Belgique, Me GOURDIN, en sa séance de la Commission du 29 novembre 2023 ;*

Entendu M. Jérôme SOHIER, membre de la Commission, en son rapport ;

## I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le requérant est [REDACTED].

Par un courriel daté du 5 avril 2023, son conseil a adressé au président de l'Académie, une demande visant à la communication des documents suivants :

- Une copie du dossier personnel de l'intéressé ;
- Une copie de « toute délibération d'un organe de l'Académie le concernant depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2022 » ;
- « Toute pièce ou échange écrit interne concernant sa mise en cause depuis cette date ».

2. Par un courrier officiel daté du 15 juin 2023, les conseils de la partie adverse ont émis des objections à propos d'une telle communication des documents sollicités sur la base des dispositions du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration : d'une part, ces dispositions ne seraient pas applicables à l'Académie, dès lors qu'elle ne constituerait pas une « autorité administrative », mais bien « une ASBL sans aucune interférence des pouvoirs publics » et ne disposant elle-même d'aucun pouvoir de décision contraignant à l'égard des tiers ; d'autre part, vu que les documents sollicités constituent des « documents à caractère personnel », l'accès à ceux-ci devrait être limité aux seuls passages qui concernent l'auteur de la demande d'accès, le reste du document se situant hors du champ de son intérêt personnel.

Les conseils de la partie adverse ont cependant accepté, « sans reconnaître en aucune manière l'applicabilité du décret de 1994 à son égard », de transmettre au demandeur « les extraits des procès-verbaux où il est question de lui, sous la seule réserve que sont biffées toutes les mentions permettant d'identifier les participants à ces réunions ».

3. Par un nouveau courrier et courriel daté du 17 août 2023, le conseil du requérant a réécrit au président de l'Académie pour solliciter « qu'il lui soit donné connaissance et copie de son dossier personnel, de toute délibération d'un organe de l'Académie, de toute pièce ou échange écrit interne le concernant depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2022 jusqu'à aujourd'hui ».

4. Par un nouveau courrier officiel, le conseil de la partie adverse a répondu, le 24 août 2023, se limitant à écrire qu' « *il apparaît que ce courrier formule la même demande que celle introduite le 5 avril 2023. Or, un courrier officiel vous a été adressé en date du 15 juin 2023 en réponse à votre courrier du 5 avril. Nous nous permettons donc de vous renvoyer à cette décision du 15 juin dernier* ».
5. Au vu de cette réponse, les conseils du requérant ont saisi la CADA, par un courrier du 18 octobre 2023, aux fins d'obtenir communication des documents sollicités en date du 17 août 2023.
6. Ce recours a été notifié à la partie adverse par le secrétaire de la Commission, par un courriel du 19 octobre 2023.

Par un courriel daté du 3 novembre 2023, les conseils de la partie adverse ont transmis à la CADA une note d'observations, ainsi que deux pièces confidentielles, tendant à contester la recevabilité du recours, tant *rationae temporis* que *rationae personae*, ainsi que, subsidiairement, son bien-fondé.

## **II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION**

### *a) Compétence*

7. Suivant l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).

8. Le requérant fait valoir que la demande, fondée sur l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 relève bien de la compétence de la CADA, dès lors que « *l'Académie Royale constitue assurément une autorité administrative en ce qu'elle constitue une personne morale de droit public* », sachant que, suivant l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française approuvant les statuts organiques et le règlement général de l'Académie, elle est elle-même qualifiée ainsi de personnel morale de droit public à laquelle la loi du 2 août 1924 a accordé la personnification civile.

9. La partie adverse conteste cependant cette qualification d'autorité administrative, dès lors que la personnalité juridique reconnue à l'institution par le législateur se justifierait par l'objectif « *de permettre à l'Académie de jouir d'une autonomie quasi absolue dans son organisation et son fonctionnement* » et que « *ni la Communauté française ni aucune autre entité politique ne dispose d'un pouvoir réel et effectif dans l'organisation, la direction et le contrôle de l'Académie* » (note d'observations précitée, p. 5).

D'autre part, la partie adverse insiste sur le fait que « *l'Académie ne dispose elle-même d'aucun pouvoir de décision contraignant à l'égard de tiers, ni de prérogatives exorbitantes qui lui auraient été accordées par la voie législative* », de telle manière qu'elle ne dispose pas de *l'imperium*, « *critère considéré comme essentiel, voire déterminant, par la jurisprudence qui met un accent particulier sur ce critère* » (op. cit., p. 6).

10. Il est admis que les critères, généralement retenus par la jurisprudence, du « fonctionnement déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics » et du « pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers » ne sont pris en considération qu'à l'égard des personnes morales de droit privé, alors qu'une personne morale de droit public est d'office une autorité administrative (P.

GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3<sup>ème</sup> éd., Bruylant 2022, p. 142).

Tel est bien le cas pour l'Académie dont l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des statuts organiques dispose que : « *L'Académie Royale de Belgique est une personne morale de droit public à laquelle la loi du 2 août 1924 a accordé la personnification civile.* » (Annexe 1, AGCF du 12 février 2009 modifié le 26 août 2021 approuvant les statuts organiques et le règlement général de l'Académie Royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-arts de Belgique).

Pour le surplus, il convient de relever que, contrairement à ce qui est invoqué par la partie adverse, la Communauté française dispose bien d'un certain pouvoir d'intervention dans le fonctionnement de l'Académie, puisque, suivant le compte-rendu de la réunion de sa Commission administrative du 5 décembre 2022 (pièce en annexe 5 déposée par la partie requérante), la Ministre Madame GLATIGNY est qualifiée de « ministre de tutelle » que l'Académie devrait informer en l'espèce.

La Commission est donc bien compétente pour statuer en l'espèce.

### *b) Recevabilité du recours*

11. Le recours porte sur la décision de rejet notifiée par les conseils de la partie adverse en date du 24 août 2023 au conseil du requérant, de telle manière que le recours introduit le 18 octobre 2023 paraît, *prima facie*, recevable.

La partie adverse souligne cependant que le courrier officiel du 24 août 2023 se limite à renvoyer à un premier courrier de rejet remontant au 15 juin 2023, dès lors qu' « *il apparaît que ce courrier formule la même demande que celle introduite le 5 avril 2023* » et se limite à « *vous renvoyer à cette décision du 15 juin dernier* » (note d'observations précitée, p. 4). En conséquence, le recours devrait être tenu pour irrecevable *rationae temporis*, dès lors qu'aucun recours n'a été introduit à la CADA dans le délai légal suivant ce premier courrier du 15 juin 2023 en l'espèce.

Pour leur part, les conseils du requérant font valoir que, par le courrier du 15 juin 2023 précité, « *les conseils de l'Académie Royale de Belgique se contentent de transmettre au requérant deux procès-verbaux de réunions qui se sont respectivement tenues le 5 décembre 2022 et le 27 mars 2023 et non l'ensemble de son dossier personnel, tel qu'il en a fait la demande* » (recours du 18 octobre 2023 précité, p. 2).

**12.** La question qui se pose en droit est donc de savoir dans quelle mesure le second courrier de refus daté du 24 août 2023 constitue un acte « confirmatif » ou non.

L'acte confirmatif est défini comme un acte « *pris par l'auteur d'une décision initiale qui se borne à répéter celle-ci pour les mêmes motifs de droit, alors que les circonstances de fait n'ont pas changé* ». Il s'agit ainsi d'une décision « *par laquelle une autorité réitère une décision prise antérieurement, autrement dit, une décision qui, sur le fond, est identique à la décision antérieure* » (J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, vol. I, Bruylant 2012, pp. 564-565).

Il est admis, à ce propos, que l'acte confirmatif doit présenter les trois caractéristiques cumulatives suivantes par rapport à l'acte initial :

- Une identité d'objet avec la décision antérieure ;
- Une identité de motifs avec la décision antérieure ;
- Une absence de réexamen effectif du dossier (cf. J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *op. cit.*, pp. 565-567 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 646-647).

**13.** En l'espèce, il ressort du dossier que la demande de communication de documents administratifs adressée à la partie adverse le 17 août 2023 porte exactement sur les mêmes documents que la demande antérieure formulée le 5 avril 2023 (à savoir 1°/ copie de son dossier personnel ; 2°/ toute délibération d'un organe de l'Académie le concernant depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2022 ; 3°/ toute pièce ou échange écrit interne le concernant depuis cette même date).

Il a été répondu à cette demande, par un courrier officiel circonstancié des conseils de la partie adverse le 15 juin 2023, qui, d'une part, conteste la recevabilité de la demande en droit, et, d'autre part, transmet au requérant « *les extraits des procès-verbaux où il est*

*question de lui, sous la seule réserve que sont biffées toutes les mentions permettant d'identifier les participants à ces réunions ».*

Quant au second courrier daté du 24 août 2023, visé par le présent recours, il se limite à se référer à ce premier courrier du 15 juin 2023, sans aucun élément supplémentaire et sans qu'aucun réexamen effectif de la demande n'ait manifestement été effectué par la partie adverse.

Il s'ensuit que ce courrier du 24 août 2023 doit être considéré comme un acte purement confirmatif, la décision de refus (ou de refus partiel) de communication des documents sollicités remontant en réalité au 15 juin 2023, si bien que le délai de 60 jours prescrit par l'article 8 du décret du 22 décembre 1994 est dépassé en l'espèce et que le recours doit, en conséquence, être déclaré irrecevable *rationae temporis*.

14. Entendu lors de la séance du 29 novembre 2023, le conseil du requérant a fait valoir que, depuis sa première demande, des circonstances de fait nouvelles seraient apparues et que des pièces nouvelles auraient été intégrées dans le dossier, s'agissant d' « un dossier évolutif », qui permettraient de justifier la recevabilité du présent recours.

En l'état, la Commission constate que, d'une part, l'objet de la seconde demande du 17 août 2023 est similaire à celui de la première demande du 5 avril 2023 et que, d'autre part, les « nouvelles pièces » restent hypothétiques, si bien que cet argument ne peut pas être retenu, à peine de dénier tout effet utile au délai de saisine de la Commission.

A supposer que de nouveaux éléments aient été versés par la partie adverse au dossier du requérant depuis le 15 juin 2023, il sera loisible à celui-ci d'en demander la communication auprès de la partie adverse en en précisant la teneur.

## **PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de Monsieur [REDACTED] irrecevable.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 29 novembre 2023, délibérée en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Madame LESSENNE, Vice-Présidente, Mme COLSON, M. HERMANNNS, membres et M. SOHIER, membre-rapporteur.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 7 Décembre 2023

*Décision n° 149/23*

En cause de :

**Monsieur** [REDACTED], partie requérante,

Contre :

*L'Académie royale de Médecine de Belgique (ci-après dénommée ARMB),  
partie adverse,*

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de  
l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement  
de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par la partie requérante le 23 octobre 2023 ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents  
administratifs à la partie adverse le 24 octobre 2023 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 8 novembre 2023 ;

Vu le courrier du 31 mars 2023, adressé par le requérant agissant pour le compte du collectif de  
médecins [REDACTED] à l'ARMB demandant que « tout avis de l'académie soit  
accompagné des sources pour le comprendre» ;

Vu la demande introduite par la partie requérante auprès de la partie adverse le 27 mai 2023 par  
courrier recommandé, réitérée les 26 août 2023 et 08 octobre 2023 via la plateforme Transparencia

Entendu M. [REDACTED], le requérant et Maître Fernand SCHMITZ, son conseil à la séance  
du 7 décembre 2023 ;

Entendu M. Georges CASIMIR, M. André SCHEEN, représentant la partie adverse et Maître  
François TULKENS, conseil de la partie adverse en sa séance du 7 décembre 2023 ;

Entendu Mme. Alixe LECLERCQ, membre, en son rapport ;

## **I. EXPOSE DES FAITS - ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. En date du 31 mars 2023, la partie requérante interpelle l'ARMB par courrier recommandé, et questionne le fondement scientifique de l'avis rendu pendant la crise sanitaire. Il n'est pas encore question d'une demande d'accès à un document administratif à ce stade.
2. En date du 11 avril 2023, l'ARMB répond au requérant par courrier.
3. En date du 27 mai 2023, la partie requérante répond par courrier recommandé, qu'elle n'a pas trouvé satisfaction dans la réponse de l'ARMB et sollicite la communication « des sources qui vous auraient permis d'asseoir scientifiquement les différents points de votre avis ».
4. En date du 26 août 2023, la partie requérante interpelle l'ARMB via la plateforme Transparencia et sollicite les informations suivantes : « Nous demandons donc à l'Académie qu'elle nous dise quel type d'avis elle va émettre concernant la campagne de vaccination anti SARS CoV-2 de l'automne 2023 qui commence dans quelques jours et sur qui elle va faire reposer son avis » et émet le souhait : « Nous souhaitons que d'autres experts soient entendus. »
5. L'ARMB n'a pas répondu à cette demande.
6. En date du 8 octobre 2023, la partie requérante sollicite à nouveau l'ARMB, lui demandant de répondre à sa demande.
7. L'ARMB n'a pas donné suite à cette demande.

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### A. Compétence

#### *Principe*

8. Il est constant que la partie adverse relève de la compétence de la Communauté française, ainsi que le confirme l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 octobre 2016 approuvant ses statuts et son règlement d'ordre intérieur qui prévoit en son article 1er, que : « L'Académie royale de Médecine de Belgique, dont le haut protecteur est Sa Majesté le Roi des Belges, relève de la compétence administrative de la Communauté française de Belgique ».

Il importe peu à cet égard que l'avis du 19 juillet 2021 dont les sources sont demandées soit un avis « commun » sur « la vaccination obligatoire du personnel soignant contre le SARS-CoV-2 » avec certains membres de l'aile flamande de l'Académie royale de Médecine de Belgique.

9. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».
10. Les sources utilisées par l'Académie royale de Médecine de Belgique pour étayer l'avis du 19 juillet 2021 constituent bien un document administratif au sens de l'article 1, 2°, du décret du 22 décembre

1994 s'agissant « de toute information sous quelque forme que ce soit dont une autorité administrative dispose ».

11. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours.

## *B. Recevabilité*

12. La demande de la partie requérante a été formulée pour la première fois par son courrier du 27 mai 2023 et est restée inchangée depuis. Les courriers ultérieurs qu'elle produit ayant le même objet.

13. L'Académie royale de Médecine de Belgique n'a jamais fait suite à ces demandes.

14. En application de l'article 8/1, du décret du 22 décembre 1994, le recours auprès de la Commission aurait dû être introduit dans un délai de 60 jours prenant effet le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, §5, du décret précité, l'absence de réponse de l'autorité administrative dans un délai de 30 jours équivalent à une décision implicite de refus de communication.

15. Le recours est par conséquent tardif et donc irrecevable.

16. Pour le surplus, il y a lieu de donner acte à la partie adverse qu'elle s'engage à communiquer au requérant les documents suivants :

- L'échange de courriels intervenu entre les membres de l'Académie ayant précédé l'avis
- Le rapport de Sciensano mentionné en page 2 de l'avis
- Le rapport de l'Académie française de médecine
- Les articles émanant de la presse spécialisée américaine dont a fait état la partie adverse durant l'audition

## **PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :**

Déclare la demande du requérant irrecevable et l'en déboute.

Donne acte à l'Académie royale de Médecine de Belgique qu'elle s'engage à communiquer au requérant les documents suivants :

- L'échange de courriels intervenu entre les membres de l'Académie ayant précédé l'avis
- Le rapport de Sciensano mentionné en page 2 de l'avis
- Le rapport de l'Académie française de médecine
- Les articles émanant de la presse spécialisée américaine dont a fait état la partie adverse durant l'audition

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 7 décembre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, président ; Mme LESSENNE, vice-présidente, Me SOHIER, Mme COLSON, et Mme LECLERCQ, membres.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE  
LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

**Séance du 11 décembre 2023**

*Décision n°150*

En cause : Monsieur [REDACTED], partie requérante,

Contre : **Gouvernement de la Communauté française, en la personne de M. le Vice-Président et Ministre Frédéric Daerden, Ministre des infrastructures et bâtiments scolaires, partie adverse,**

*Vu l'article 32 de la Constitution ;*

*Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;*

*Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;*

*Vu le recours introduit par Monsieur [REDACTED], le 29 octobre 2023 ;*

*Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 6 novembre 2023 ;*

*Vu la note d'observations établie par la partie adverse et transmise à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 14 novembre 2023 ;*

*Vu la note d'observations établie par M. [REDACTED] et transmise à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 8 décembre 2023 ;*

*Entendu le requérant, M. [REDACTED], en sa séance de la Commission du 11 décembre 2023. La partie adverse n'a quant à elle pas émis le souhait d'être auditionnée ;*

*Entendu Madame C. COLSON, membre de la Commission, en son rapport ;*

**I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET LES ANTECEDENTS DE LA**

## **PROCEDURE**

1. Le 14 septembre 2023, Monsieur [REDACTED], [REDACTED] à la qualité de membre du collectif », auprès du M [REDACTED] ructures et bâtiments scolaires, la transmission d'un document intitulé « AARC REBEL, Improving PPP Policy in Belgium. Report, 2022 ». Ce rapport est mentionné en page 164, note 117 du Rapport « CLEF-WB » qui reprend le chantier des bâtiments scolaires en FW-B initié par la partie adverse.
2. Cette demande est adressée par courriel électronique via la plateforme en ligne Transparencia.be.
3. En date du 21 octobre 2023, le requérant sollicite à nouveau la partie adverse, par le même canal de communication, afin qu'elle prenne en considération sa demande formulée le 14 septembre 2023, laquelle est restée sans réponse.
4. Le 29 octobre 2023, Monsieur [REDACTED] introduit un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs au vu du refus implicite de la partie adverse de lui communiquer le document sollicité.
5. Le 6 novembre 2023, la Commission informe la partie adverse du recours de la requérante et l'invite, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, à transmettre à la Commission copie du(des) document(s), objet du recours, le cas échéant accompagné d'une note d'observations (reprenant les éléments de fait et de droit qui ont motivé le refus) dans les 15 jours.
6. Le 14 novembre 2023, la partie adverse adresse à la Commission une note d'observations accompagnée du rapport final « CLEF-WB » dans lequel est cité le document demandé.

## ***II. EN DROIT : DISCUSSION***

### **a) Quant à la compétence de la CADA**

#### **Principe**

7. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».

## **Notion d'autorité administrative**

8. L'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité définit l'autorité administrative comme « une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française ».

Le cabinet d'un ministre du Gouvernement de la Communauté française fait partie des services du Gouvernement de la Communauté française. Il s'agit donc d'une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994.

## **Notion de document administratif**

9. Un « document administratif » est défini légalement comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose » (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
10. *Prima facie*, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».

## **Conclusion**

11. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### **b) Quant à la recevabilité du recours**

12. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de communication du document sollicité par la partie requérante à l'appui de sa demande.
13. Les modalités d'introduction du recours devant la Commission sont prévues à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.
14. La partie requérante a formulé sa demande de transmission du document administratif en date du 14 septembre 2023 et formé son recours valablement devant la Commission le 29 octobre 2023, à savoir dans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de l'expiration du délai de 30 jours (à compter de la réception de la demande) qui était laissé à la partie adverse pour répondre à la demande ;
15. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Le rapport final « CLEF-WB » dans lequel est cité le document sollicité ainsi que les moyens soulevés motivant la décision de refus implicite ont

bien été transmis par l'autorité administrative conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994.

16. Le recours est donc recevable.

### **c) Quant au fond**

17. La demande du requérant vise à obtenir un rapport intitulé « AARC REBEL, Improving PPP Policy in Belgium. Report, 2022 ». Il s'agit d'un document élaboré par le cabinet de consultance AARC dans le cadre du projet « Improving PPP Policy in Belgium » concernant les opportunités financières liées aux « Partenariats public-privé » (PPP). Ce rapport est mentionné en page 164, note 117 du rapport « CLEF-WB ».

18. Dans sa note d'observations, la partie adverse fait valoir ce qui suit : « *Il importe de signaler que ce rapport de consultance AARC, sollicité par le requérant, a été rédigé à la demande de l'autorité fédérale dans le cadre d'un projet européen. Ce rapport n'émane donc pas directement de la FWB. Le rapport « Clef-WB » se limite à faire une référence au rapport AARC en guise d'illustration (en annexe le rapport « CLEF-WB »).* ».

19. La partie adverse avance également que « (...) *la FWB ne dispose pas dudit rapport et ne dispose d'ailleurs pas également de la propriété du rapport du cabinet de consultance AARC concernant les opportunités financières liées aux partenariats public-privé. Le rapport « CLEF-WB » se contente de citer le rapport de consultance précité.* ».

20. A la lecture du rapport « CLEF-WEB », il est effectivement précisé que le projet « Improving PPP Policy in Belgium », sur lequel porte le rapport sollicité par le requérant, a été initié en 2021 au niveau fédéral. La Commission prend acte que la partie adverse affirme ne pas être matériellement en possession du rapport litigieux.

21. Il s'ensuit que c'est à juste titre que la partie adverse invite le requérant à adresser sa demande directement auprès de l'autorité qui dispose du document.

22. Pour le surplus, il faut rappeler le prescrit de l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup> du décret du 22 décembre 1994 qui précise que l'autorité administrative qui n'est pas en possession du document demandé en informe sans délai le demandeur et lui communique l'identité de l'autorité qui, à son estime, est détentrice du document.

## **PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de M. ██████able mais non fondé en ce qu'il porte sur sa demande d'obtenir le document intitulé « AARC REBEL, Improving PPP Policy in Belgium. Report, 2022 » mentionné en p.164, note 117 d Rapport CLEF██WB commandité par le cabinet du Ministre des infrastructures et bâtiments scolaires.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 11 décembre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, vice-présidente, Me SOHIER, M. HERMANNNS et Mme COLSON, membres effectifs.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 11 décembre 2023

*Décision n°151*

En cause : Monsieur [REDACTED], partie requérante

Contre : **Gouvernement de la Communauté française, en la personne de  
M. le Vice-Président et Ministre Frédéric Daerden,  
Ministre des infrastructures et bâtiments scolaires, partie  
adverse,**

*Vu l'article 32 de la Constitution ;*

*Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de  
l'Administration ;*

*Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement  
de la Commission d'accès aux documents administratifs ;*

*Vu le recours introduit par Monsieur [REDACTED], le 29 octobre 2023 ;*

*Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents  
administratifs à la partie adverse le 6 novembre 2023 ;*

*Vu la note d'observations établie par la partie adverse et transmise à la Commission d'accès aux  
documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 14 novembre 2023 ;*

*Vu la note d'observations établie par M. [REDACTED] et transmise à la Commission d'accès aux documents  
administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 8 décembre 2023 ;*

*Entendu le requérant, M. [REDACTED], en sa séance de la Commission du 11 décembre 2023. La partie  
adverse n'a quant à elle pas émis le souhait d'être auditionnée ;*

*Entendu Madame C. COLSON, membre de la Commission, en son rapport ;*

## **I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET LES ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. Le 14 septembre 2023, Monsieur sollicite [REDACTED] de membre du collectif, auprès du Ministre des infrastructures et bâtiments scolaires, la transmission d'un document intitulé « Le cadastre des bâtiments initié dans le cadre de l'enquête CLEF-WB ». Ce cadastre est mentionné, entre autres, à la page 140 du Rapport CLEF-WB qui reprend le chantier des bâtiments scolaires en FW-B initié par la partie adverse.
2. Cette demande est adressée par courriel électronique via la plateforme en ligne Transparencia.be.
3. Le 26 septembre 2023, le cabinet du Ministre des infrastructures et bâtiments scolaires informe le requérant qu'il est soumis au Règlement général sur la protection des données (RGPD) qui ne l'autorise pas à communiquer ces informations.
4. Le 4 octobre 2023, le requérant souhaite obtenir des informations complémentaires sur ce motif de refus et propose que les éléments sensibles qui composent le cadastre soit expurgés, sans que cela n'entraîne une importante surcharge de travail pour la partie adverse.
5. Le 29 octobre 2023, Monsieur [REDACTED] introduit un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs au vu de l'absence de réponse apportée à sa demande d'informations complémentaires adressée le 4 octobre 2023.
6. Entre-temps, le 3 novembre 2023, la partie adverse a répondu au requérant qu'il ne pouvait donner satisfaction à sa demande au vu, entre autres, de la charge de travail considérable qui serait nécessaire pour anonymiser « des milliers de lignes ».
7. Le 6 novembre 2023, la Commission informe la partie adverse du recours de la requérante et l'invite, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, à transmettre à la Commission copie du(des) document(s), objet du recours, le cas échéant accompagné d'une note d'observations (reprenant les éléments de fait et de droit qui ont motivé le refus) dans les 15 jours.
8. Le même jour, la partie adverse informe le secrétaire de la Commission avoir répondu au requérant en date du 3 novembre 2023.
9. Le 9 novembre 2023, le secrétaire de la Commission interpelle le requérant en lui demandant s'il souhaite maintenir son recours au vu de la réponse qui lui a été apportée. Le requérant l'informe, le jour même, qu'il a bien pris connaissance du courriel et des documents qui lui ont été transmis, et qu'il souhaite maintenir son recours dès lors qu'il considère que les documents transmis ne répondent pas à l'objet de sa demande initiale.
10. Dans le cadre de ce recours, le 14 novembre 2023, la partie adverse adresse à la Commission une note d'observations accompagnée d'une base de données, composée de trois fichiers, et les résultats agrégés de l'enquête CLEF-WB qui, pour ces derniers, ont été communiqués au requérant par courriel le 6 novembre 2023.

## II. EN DROIT : DISCUSSION

### a) *Quant à la compétence de la CADA*

## Principe

11. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».

## Notion d'autorité administrative

12. L'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité définit l'autorité administrative comme « une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française ».

Le cabinet d'un ministre du Gouvernement de la Communauté française fait partie des services du Gouvernement de la Communauté française. Il s'agit donc d'une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994.

## Notion de document administratif

13. Un « document administratif » est défini légalement comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose » (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
14. *Prima facie*, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».

## Conclusion

15. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### *b) Quant à la recevabilité du recours*

16. Le recours porte sur une décision de refus partiel de l'autorité qui se déduit du défaut de communication du document sollicité par la partie requérante à l'appui de sa demande.
17. Les modalités d'introduction du recours devant la Commission sont prévues à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.
18. La partie requérante a formulé sa demande de transmission du document administratif en date du 14 septembre 2023 et formé son recours valablement devant la Commission le 29 octobre 2023, à savoir dans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet ;
19. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Le rapport final « CLEF-WB » dans lequel est cité le document sollicité ainsi que les moyens

soulevés motivant la décision de refus ont bien été transmis par l'autorité administrative conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994.

**20.** Le recours est donc recevable.

### *c) Quant au fond*

**21.** La demande du requérant vise à obtenir le cadastre des bâtiments initié dans le cadre de l'enquête CLEF-WB. Ce cadastre est mentionné dans le Rapport CLEFWB et reprend, sous la forme de bases de données ventilées en trois fichiers, les réponses apportées par les différents pouvoirs organisateurs participants à l'enquête CLEF-WB recensant 7.595 bâtiments scolaires.

**22.** La partie adverse n'invoque pas de motif d'exception prévu à l'article 6 du décret du 22 décembre 1994, permettant de refuser d'accéder à la demande. Elle fonde son refus partiel de communiquer le cadastre des bâtiments scolaires sur pied du RGPD et de l'article 15 du décret du 25 avril 2019 relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l'enseignement obligatoire.

*En ce qui concerne l'application du décret du 25 avril 2019 relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l'enseignement obligatoire*

**23.** Le décret du 25 avril 2019 précité vise à régler la question de la gouvernance numérique et de la transmission de données numériques au niveau du système scolaire, en encadrant l'ensemble des flux de transmission d'informations— que celles-ci soient de nature personnelle ou statistique — reprises sous forme de données entre niveaux et acteurs de la gouvernance du système éducatif<sup>39</sup>.

Comme le souligne à juste titre le requérant dans sa note d'observations du 8 décembre 2023, le champ d'application du décret apparaît être circonscrit à l'optimisation des processus de gestion de l'information afin de favoriser le pilotage du système scolaire et la simplification administrative de la gestion du système et des établissements.

En l'occurrence, les dispositions légales du décret du 25 avril 2019 ne font pas référence à des données relatives au cadastre des bâtiments scolaires mais bien à celles qui sont nécessaires au pilotage du système éducatif et du pilotage des écoles.

**24.** La Commission en conclut que le décret du 25 avril 2019 relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l'enseignement obligatoire ne trouve pas à s'appliquer au cas d'espèce.

**25.** Pour le surplus, en tout état de cause il ne ressort pas du décret du 25 avril 2019 précité qu'il apporterait une quelconque dérogation au décret du 22 décembre 1994 et au droit fondamental prévu à l'article 32 de la Constitution.

**26. Ce moyen est non fondé.**

*En ce qui concerne l'application du règlement général sur la protection des données (RGPD)*

---

<sup>39</sup> Doc. Parl., 810 (2018-2019)-no.1, 29 mars 2019.

27. La partie adverse se contente de répondre au requérant, dans son courriel du 26 septembre 2023, que « le RGPD ne nous autorise pas à communiquer ces informations ».

28. Le droit au respect de la vie privée figure notamment à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en vertu de laquelle :

*« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*

*Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. ».*

29. Le terme « vie privée » recouvre l'intégrité physique et morale de la personne et comprend les informations personnelles dont un individu peut légitimement attendre qu'elles ne soient pas publiées sans son consentement.

30. Ce droit à la protection des données personnelles est consacré au sein de l'Union européenne par l'adoption du 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 » (en abrégé RGPD) dont certains aspects ont été renforcés, en droit interne belge, par la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».

31. La protection de la vie privée, motif d'exception inscrit à l'article 6, §3, 1°, du décret précité du 22 décembre 1994, est une exception obligatoire et absolue de sorte qu'il n'y a pas lieu de procéder à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception et l'intérêt de la publicité. Dans cette hypothèse, la demande d'accès doit donc être rejetée dès qu'il est établi que la divulgation du document sollicité porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par l'exception concernée. Il appartient cependant à l'autorité de démontrer *in concreto* en quoi la publicité des informations concernées porterait effectivement atteinte à la vie privée. Un simple « lien » avec la vie privée ne suffit pas (CADA fédérale, 12 juillet 2010, avis n° 2010-39 et 9 août 2010, avis n° 2010-45).

32. En l'espèce, le document sollicité ne vise aucune personne physique ni, forcément, aucune donnée « à caractère personnel », de telle manière que le RGPD n'a aucune vocation à s'appliquer ici.

33. Ce moyen est non fondé.

## **PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de M. ██████ recevable et fondé en ce qu'il porte sur sa demande d'obtenir le « Le cadastre des bâtiments initié dans l'cadre de l'enquête CL F- ██████ » tel qu'il est mentionné à la page 140 du Rapport CLEF-WB qui reprend le chantier des bâtiments scolaires en FW-B initié par la partie adverse.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 11 décembre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, vice-présidente, Me SOHIER, M. HERMANNNS et Mme COLSON, membres effectifs.

# COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

**Séance du 18 décembre 2023**

**Décision n°152**

En cause : M. [REDACTED], partie requérante,

Contre : **Organe de concertation du centre d'enseignement secondaire (O.R.C.E.S.)**, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit le 21 novembre 2023 ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 28 novembre 2023 ;

Considérant que la partie adverse n'a pas déposé de note d'observations mais a réagi par courriel du 6 décembre 2023 adressé au Secrétaire de la Commission ;

Entendu les parties à l'audience du 18 décembre 2023 ;

Entendu M. Olivier Hermanns, membre de la Commission, en son rapport ;

## **I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

1. La partie requérante est professeur de cours généraux nommé depuis [REDACTED] dans l'enseignement secondaire spécialisé. Il a, par courriel du 13 novembre 2023, adressé à Monsieur Fabrice Canfin, Principal du CJS Ath, diverses questions factuelles relatives à sa situation et demandé la communication :
  - a) D'une copie d'un « courrier de Monsieur Rosvelds » daté du 5 juillet 2022 ;
  - b) D'une « copie des extraits relatifs à [s]a situation personnelle des différents rapports officiels qui attestent que chaque année, [la partie adverse a] tenu compte de [s]on cas en ORCE » et
  - c) Des « décisions prises » par ledit ORCE.

Cette demande fait suite à un premier courrier, daté du 25 octobre 2023, de la partie requérante à la même personne, par lequel elle posait les questions suivantes :

*« Pourriez-vous me confirmer qu'aucun poste d'instituteur primaire ou de professeur dans l'enseignement secondaire différencié n'aurait pu m'être proposé au sein de la zone 8 du Hainaut Occidental comme fréquemment demandé dans mes courriers envoyés par recommandés ? Dans le cas où un poste aurait été attribué, pourrait-on m'apporter la preuve que la personne qui a reçu ce poste jouissait bien d'une priorité par rapport à la mienne ? »*

2. Par courriel du 13 novembre 2023, Monsieur CANFIN répond que les « documents demandés sont destinés aux membres de l'ORCES et n'ont pas pour vocation d'être envoyés aux membres du personnel » et invite la partie requérante à « prendre contact avec [son] établissement scolaire pour la suite ».
3. La partie requérante introduit le 21 novembre 2023 un recours auprès de la Commission. A cette occasion, elle reformule sa demande de documents comme consistant à recevoir « une copie des décisions relatives à [s]es multiples demandes de réaffectation prioritaire pour faits de violence ». La Commission comprend, à la consultation du dossier, qu'il s'agit de décisions annuelles s'échelonnant sur une période débutant en 2016. Les autres documents cités dans la demande initiale du 13 novembre 2023 ne font actuellement plus l'objet de sa demande.
4. A la suite d'échanges avec le Secrétaire de la Commission en vue de préciser l'objet du recours et l'autorité administrative visée, le requérant indique le 22 novembre 2023 qu'il vise la « réponse (ou l'absence de réponse) du Président de l'ORCE, Monsieur Fabrice Canfin ».
5. Le 28 novembre 2023, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse du recours de la requérante. Elle l'invite également à lui communiquer dans les 15 jours, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, le(s) document(s) litigieux, le cas échéant accompagné(s) d'une note d'observations.
6. Au terme du délai de 15 jours, la Commission n'a pas reçu de note d'observations mais un courriel de réponse de la partie adverse en date du 6 décembre 2023.
7. Le recours est mis à l'ordre du jour de la séance de la Commission du 18 décembre 2023.

## II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

### a) *Compétence*

#### **Principe**

8. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif ».

#### **Notion d'autorité administrative**

9. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
10. L'Organe de concertation du centre d'enseignement secondaire (O.R.C.E.S.) est un organe paritaire composé de représentants des Pouvoirs organisateurs et des organisations syndicales, créé par l'article 17bis de l'Arrêté royal du 30 septembre 1982 relatif aux centres d'enseignement secondaire et fixant le plan de rationalisation et de programmation de l'enseignement secondaire de plein exercice. Sa mission est notamment de veiller à la réaffectation de proximité pour les membres du personnel qui ont perdu leur emploi ou profitent d'une priorité.
11. Selon l'article 17bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, dudit arrêté royal, « *Cet organe de concertation est compétent en matière statutaire, dans les cas visés par le décret du 1er février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné et par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1995 réglementant la mise en disponibilité par défaut d'emploi, la réaffectation et l'octroi d'une subvention-traitement d'attente dans les enseignements secondaire ordinaire et spécial, et artistique libres subventionnés.* »
12. L'O.R.C.E.S. constitue donc une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

## **Notion de document administratif**

13. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994).
14. *Prima facie*, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif »<sup>40</sup>.

## **Conclusion**

15. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

### *b) Recevabilité du recours*

16. L'absence de réponse dans le délai de 30 jours à compter de la réception de la demande, par l'autorité administrative, équivaut à un refus de communication, conformément à l'article 6, § 5, du décret du 22 décembre 1994. »
17. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 21 novembre 2023, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.

---

<sup>40</sup> CADA, avis n°83 du 3 mai 2018.

18. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Les documents administratifs faisant l'objet du refus ainsi que les moyens soulevés sont bien précisés conformément au décret du 22 décembre 1994.
19. Le recours est donc recevable.

### c) *Discussion*

## Principes

20. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
21. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).
22. Il appartient à l'autorité de motiver une telle décision de refus. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.
23. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet car, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, « à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

## Application au cas d'espèce

### Notion de document à caractère personnel et justification de l'intérêt requis pour l'accès

24. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, le « document à caractère personnel », comme le document administratif au sens prérappelé « *comportant la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à la personne concernée ou comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable* ».
25. En l'espèce, les décisions relatives aux différentes « demandes de réaffectation prioritaire » de la partie requérante peuvent comporter un certain nombre de descriptions de comportement, des appréciations ou jugements de valeur à son égard ou à l'égard de collègues et donc relever de la notion de « document à caractère personnel ».

26. La partie requérante doit donc justifier de l'intérêt requis par l'article 3, seconde phrase, du décret du 22 décembre 1994 précité.
27. La Commission est d'avis que l'intérêt requis est bien justifié en l'espèce dans le chef de la partie requérante, s'agissant de descriptions de comportement, des appréciations ou jugements de valeur relatifs à sa propre personne. S'agissant de descriptions de comportement, des appréciations ou jugements de valeur relatifs à d'autres personnes en demande d'affectation, il y a lieu de considérer que, conformément à la jurisprudence de la Commission, un demandeur peut justifier d'un intérêt pour y avoir accès s'il démontre que cela présente une utilité pour préserver ses intérêts.

## **Anonymisation de données**

28. Conformément à l'article 17bis, § 5, de l'arrêté royal précité, « *Dans le cadre de la compétence de contrôle découlant du décret du 1er février 1993, le procès-verbal reprenant les conclusions des travaux de l'organe de concertation, en ce compris les positions divergentes éventuelles, est adopté à la majorité des deux tiers à la fois au sein des représentants des pouvoirs organisateurs et au sein des représentants du personnel.* »
29. Rien dans cette disposition ne fait référence à un quelconque caractère secret des délibérations de l'organe de concertation.
30. Par ailleurs, rendre anonymes les données rencontre la jurisprudence de la CADA<sup>41</sup> et du Conseil d'Etat<sup>42</sup> s'agissant du risque de violation de la vie privée dans le cadre d'une communication de documents.

En outre, le vœu du législateur est clairement mentionné à l'article 6, § 4, du décret du 22 décembre 1994 précité, selon lequel « *Si l'autorité administrative fait usage du pouvoir qui lui est conféré par les §§ 1 à 3, elle peut toutefois faire partiellement droit à la demande.* »

31. Le délai minimum légal de 30 jours visé à l'article 8/4, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité paraît, au vu de l'étendue de la demande, suffisant afin de permettre à la partie adverse l'éventuelle occultation visée au paragraphe précédent et la réalisation des copies demandées.

## **Conclusion**

32. Le recours est fondé.

## **PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

---

<sup>41</sup> Voyez CADA, avis n° 11 du 1<sup>er</sup> décembre 1997, avis n° 34 du 30 juin 2004, avis n° 41 du 4 octobre 2007, avis n° 82 du 18 janvier 2018 et décision n° 96 du 18 janvier 2021.

<sup>42</sup> C.E., Arrêt n° 239.399 du 13 octobre 2017.

Déclare le recours recevable et fondé,

Par conséquent, invite la partie adverse à communiquer à la partie requérante et à lui permettre de prendre copie des documents administratifs sollicités, à savoir « *une copie des décisions relatives à [s]es multiples demandes de réaffectation prioritaire pour faits de violence* », pour autant que soient rendues illisibles les mentions qui pourraient être soustraites à la publicité à raison d'un ou plusieurs motifs d'exception prévus par le décret du 22 décembre 1994, et ce dans un délai de 30 jours à partir de la notification de la présente décision ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 18 décembre 2023, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Me SOHIER, Mme LESSENNE, Mme COLSON et M. HERMANN, membres effectifs.