



Circulaire n°84

du 22 SEP 2022

La publicité de l'administration : Comment traiter une demande de copie ou de consultation d'un document administratif ?

Cette circulaire abroge et remplace la circulaire n°18 du 18 mai 1995 de Madame la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française

Validité à partir du...

Résumé Cette circulaire fournit les informations nécessaires pour pouvoir répondre correctement aux demandes de copie et/ou de consultation de document administratif que vous pourriez recevoir en tant qu'autorité administrative¹.

Mots-clés CADA, commission d'accès aux documents administratifs, publicité, copie, accès, correction, rectification, consultation, autorité administrative, document administratif, recours, transparence, jurisprudence, avis, décision, refus

Remarque Pour des raisons d'ergonomie de lecture, cette circulaire n'est pas rédigée en écriture inclusive mais elle s'adresse néanmoins tant aux hommes qu'aux femmes, ainsi qu'aux personnes non-binaires.

Signataire(s) : Frédéric DAERDEN, Ministre de la Fonction publique

Personne de contact concernant la publication de la circulaire :

Nom, prénom	SG/DG/Service	Téléphone et email
LORMANS Jonathan	Centre d'expertise juridique du Ministère de la FWB	02/413.82.32 cada@cfwb.be
BOCQUET Benjamin	Centre d'expertise juridique du Ministère de la FWB	02/413.82.32 cada@cfwb.be

Remarques concernant la publication de la circulaire :

¹ Cette thématique est abordée spécifiquement pour les établissements scolaires dans la [circulaire 8228 du 23 août 2021](#)

1. Principe de publicité de l'administration

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.

La Fédération Wallonie-Bruxelles a mis en œuvre ce droit constitutionnel par le biais du [décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration](#). Ce décret reconnaît le caractère public des **documents administratifs** détenus par les **autorités administratives** dépendant, de près ou de loin, de la FWB tout en prévoyant certaines exceptions.

1.1. Quelles sont les autorités visées par le principe de publicité de l'administration prévu par le décret du 22 décembre 1994 ?

L'article 1er, 1^o du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration indique que l'autorité administrative est celle "*visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française*". Or, cet article 14 ne définit pas réellement l'autorité administrative. Il fonde simplement la compétence du Conseil d'Etat à leur égard. Il faut donc se référer à la jurisprudence.

En l'occurrence, c'est une définition donnée par la Cour de cassation qui fait autorité. Selon elle, « *les institutions créées ou agréées par les pouvoirs publics fédéraux, les pouvoirs publics des communautés et régions, des provinces ou des communes, qui sont chargées d'un service public et ne font pas partie du pouvoir judiciaire ou législatif, constituent en principe des autorités administratives, dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics et qu'elles peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers* ». ²

Les autorités administratives sont donc très diverses: il s'agit autant du Ministère de la Fédération Wallonie que de ses services déconcentrés ou décentralisés ainsi que de ses organismes d'intérêt public (ONE, ETNIC, WBE, etc.). Les établissements d'enseignement relevant de la FWB sont également partiellement concernés. ³

1.2. Quels documents administratifs sont susceptibles d'être demandés en copie ou en consultation?

L'article 1^{er}, §2, du décret du 22 décembre 1994 définit un document administratif comme étant « *toute information, sous quelque forme que ce soit* ».

Tout type de document peut donc être concerné : un procès-verbal, un dossier, une image, une bande son, une vidéo, etc.

1.3. Quelles sont les exceptions au principe de publicité prévues par le décret du 22 décembre 1994 ? peut-on refuser l'accès à un document administratif ?

Tous les documents sont en principe publics à moins qu'un intérêt spécifique puisse ou doive (partiellement ou complètement) prévaloir sur l'intérêt du public à prendre connaissance d'un document administratif. Le décret du 22 décembre 1994 reprend ces exceptions aux articles 3, 6 et 7/1.

Le refus d'accès reste cependant l'exception. Lorsqu'une autorité administrative reçoit une demande de copie ou de consultation de document administratif, celle-ci doit donc vérifier si un motif de refus n'est pas

² Cass., 14 février 1997, *Pas.*, 1997, I, 233.

³ Circulaire 8228 du 23 août 2021 – Accès aux documents administratifs : le principe de publicité de l'administration appliqué aux établissements d'enseignement.

applicable dans le présent cas. Certains motifs sont **relatifs** (a), c'est-à-dire à justifier, d'autres **absolus** (b), d'autres encore **limitent** simplement le **droit de consulter ou copier** (c).

a) L'autorité administrative **peut** refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par :

- la sécurité de la population;
- les libertés et les droits fondamentaux des administrés;
- les relations internationales de la Communauté;
- l'ordre public et les missions de sûreté confiées à la Communauté, notamment l'aide à la jeunesse, l'aide sociale aux justiciables et les milieux d'accueil;
- la recherche ou la poursuite de faits punissables;
- un intérêt économique ou financier;
- le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;
- le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel.

Il en va de même lorsque la demande :

- concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet;
- concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;
- est manifestement abusive;
- est formulée de façon manifestement trop vague.

b) L'autorité administrative **doit** rejeter la demande si la publicité donnée au document porte atteinte:

- à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi;
- à une obligation de secret instaurée par la loi ou le décret;
- au secret des délibérations du Gouvernement, des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ou auxquelles une autorité communautaire est associée.

c) La communication est **limitée** dans certains cas.

- Possibilité d'un refus partiel d'accès :

Lorsque l'autorité administrative fait usage des motifs énumérés aux points a) et/ou b), elle peut faire partiellement droit à la demande pour les parties du document qui ne sont pas concernées par le(les) motif(s) de refus en rendant anonyme une partie du document. Il s'agit alors d'accepter de donner accès à une partie du document et de motiver le refus pour le reste du document (p. ex., au lieu de refuser l'accès à tout un PV, vous pouvez occulter les noms de tiers dont la vie privée serait menacée et communiquer partiellement le document).

- L'accès à un document à caractère personnel :

Un document à caractère personnel est un 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* » (article 1^{er}, 3^o, du décret du 22 décembre 1994).

L'accès à un document à caractère personnel n'est possible que si le demandeur justifie d'un intérêt. Cet intérêt est apprécié au cas par cas et pour chaque document ou partie de document. Le demandeur dispose

d'un intérêt à accéder à un document à caractère personnel lorsque le document le concerne ou qu'il y est cité.

A contrario, lorsqu'il ne s'agit pas d'un document à caractère personnel, le demandeur ne doit pas justifier un intérêt à accéder au document qu'il sollicite.

Ce tempérament à l'accès doit être distingué du motif de refus obligatoire d'accès en cas d'atteinte à la vie privée (voy. point b). Pour ledit motif, il est renvoyé à la législation pertinente⁴.

- L'accès à un document comportant une œuvre protégée par un droit d'auteur :

Lorsque la demande d'accès vise un document comportant une œuvre protégée par un droit d'auteur, la consultation est possible. La remise d'une copie d'une œuvre protégée par un droit d'auteur nécessite par contre l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne titulaire des droits d'auteur.

2. Comment réagir face à une demande d'accès à un document administratif ?

Lorsqu'une autorité administrative reçoit une demande écrite de consultation ou de copie d'un document administratif, elle dispose de 30 jours à partir de la réception de la demande pour répondre au demandeur. Il est recommandé d'accuser réception de la demande afin que le demandeur sache que celle-ci est bien prise en compte.

Plusieurs hypothèses concernant la réponse à apporter sont envisageables :

- **Si l'autorité administrative n'est pas en possession du document demandé**, elle doit en informer le plus vite possible le demandeur et lui communiquer l'identité de l'autorité qui, selon elle est détentrice du document.
- **Si l'autorité administrative décide de répondre favorablement à la demande ou à une partie de la demande**, elle communique le document administratif demandé dans les plus brefs délais au demandeur ou, dans le cas d'une demande de consultation, elle organise une rencontre avec lui. Une contrepartie pour le coût des photocopies à concurrence de maximum 0,10€ par page peut être demandée.
- **Si l'autorité administrative décide de refuser la demande**, elle doit motiver formellement son refus, c'est-à-dire expliquer très concrètement pourquoi elle fait usage d'une exception prévue par le décret du 22 décembre 1994 (voir point 1.3.). Une absence de réponse dans les 30 jours équivaut à un refus implicite de l'autorité.

Dans tous les cas, l'autorité administrative mentionne dans sa réponse que le demandeur peut introduire un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la FWB. Il est possible d'utiliser la formule suivante :

« Si vous souhaitez contester ce refus, il vous est loisible d'introduire un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Fédération Wallonie-Bruxelles dans les 60 jours du refus total ou partiel. Elle peut être saisie via un formulaire de demande figurant sur le site

⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) et loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

<https://cada.cfwb.be/> , par courriel (cada@cfwb.be) ou par courrier (Commission d'accès aux documents administratifs, Boulevard Léopold II, 44, 1080 Bruxelles)».

2.1. Que se passe-t-il si le demandeur n'est pas satisfait de la réponse de l'autorité administrative?

Dans ce cas, il peut introduire un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la FWB dans un délai de 60 jours, qui en fonction du cas prend effet :

- soit le lendemain de la réception de votre décision de rejet,
- soit le lendemain de l'expiration du délai de 30 jours dont l'autorité administrative dispose pour répondre.

En cas de recours, le secrétariat de la Commission adressera à l'autorité dans les plus brefs délais une copie de celui-ci. L'autorité sera alors invitée à transmettre à la Commission le(s) document(s) demandé(s) dans les 15 jours afin que cette dernière puisse examiner le bien-fondé du refus. L'autorité administrative pourra également joindre une note d'observations dont une copie sera transmise au demandeur par la Commission.

2.2. Quel est le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs ?

La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Fédération Wallonie-Bruxelles est une autorité administrative qui reçoit le recours de toute personne qui rencontre des difficultés à consulter, obtenir copie ou rectification d'un document administratif. Elle apprécie, au regard du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, le bien-fondé de l'éventuel motif de refus opposé par l'autorité administrative. La CADA est également l'instance de recours en matière de réutilisation des informations du secteur public.

La CADA de la Fédération Wallonie-Bruxelles est instituée par l'article 8 du décret du 22 décembre 1994. Elle est présidée par un magistrat, se compose d'un avocat et de trois membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française ou des personnes morales de droit public dépendant de la Communauté française. Elle exerce ses missions de manière indépendante.

Pour tout conseil en matière de publicité de l'administration, il est possible de prendre contact avec le secrétariat de la CADA (cada@cfwb.be – 02/413 32 82). De nombreuses informations (principe de publicité de l'administration, jurisprudence et missions de la CADA,...) sont également disponibles sur le site www.cada.cfwb.be

3. Références normatives en matière de publicité de l'administration au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles

- [Le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;](#)
- [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 ;](#)
- [L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 février 2020 portant désignation des membres de la Commission d'accès aux documents administratifs ;](#)

Le Ministre de la Fonction publique,

Frédéric DAERDEN