



NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD



Colloque organisé par la Cour Suprême administrative de la République tchèque et l'ACA-Europe

Communiquer ou protéger ? Cours administratives: naviguer entre Scylla (droit d'accès) et Charybde (protection de la vie privée).

Prague, 29-31 Mai 2016

Réponses au questionnaire: Belgique



Colloque cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

Communiquer ou protéger ? Cours administratives : naviguer entre Scylla (droit d'accès) et Charybde (protection de la vie privée)

(Questionnaire)

Partie I

0. Introduction : Contexte belge en matière de vie privée et de publicité de l'administration : compétence parallèle

La constitution belge contient différentes dispositions relatives à la vie privée comme l'article 22bis (intégrité de l'enfant) et l'article 29 (secret des lettres). La disposition la plus importante est l'article 22 de la Constitution, qui s'énonce comme suit : « *Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit* ».

L'article 32 de la Constitution belge est la disposition pertinente en matière de publicité de l'administration et s'énonce comme suit : « *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* ». Cet article de la Constitution peut être invoqué directement ¹.

Dans la Belgique fédérale, le règlement, tant des motifs d'exception que des modalités d'application de ces droits fondamentaux, concerne une compétence parallèle. Dans le cas de compétences parallèles, les politiques sont, dans un même domaine de compétences, exercées cumulativement et simultanément par et à des niveaux de pouvoirs distincts². Concrètement, cela implique pour la publicité de l'administration que les différents législateurs, fédéral, décentralisé ou ordonnantiel, sont compétents, selon qu'il s'agit de documents administratifs émanant respectivement des autorités fédérales, communautaires ou régionales.

Il s'ensuit qu'un grand nombre de réglementations en matière de publicité de l'administration coexistent en Belgique. Les lois, décrets et ordonnances suivants sont notamment d'application :

¹ Cet article de la Constitution est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995 (A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Malines, 2014, 892, note de bas de page 83).

² A. ALEN, K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, 398, n° 364, 2°.

1. Fédéral :

- Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (voir **annexe 1**);
- Loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement;
- Loi du 15 décembre 2011 transposant la Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE);

2. Communauté flamande et Région flamande

- Décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration;
- Décret du 20 février 2009 relatif à la « Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen » (l'infrastructure de données géographiques de la Flandre). (« décret GDI »);

3. Région wallonne

- Décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration;
- Décret du 22 décembre 2010 relatif à l'infrastructure d'information géographique wallonne pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française;
- Décret du 22 décembre 2010 relatif à l'infrastructure d'information géographique wallonne;
- Décret du 16 mars 2006 modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement;

4. Région de Bruxelles-Capitale :

- Ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration;
- Ordonnance du 28 octobre 2010 relative à l'information géographique en Région de Bruxelles-Capitale;
- Décret du 11 juillet 1996 relatif à la publicité de l'administration;

5. Communauté française :

- Décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration;

6. Communauté germanophone :

- Décret du 16 octobre 1995 relatif à la publicité des documents administratifs.

Afin de limiter quelque peu l'ampleur du présent rapport, l'examen portera essentiellement sur la seule loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : loi relative à la publicité de l'administration). Dans la pratique, c'est cette loi qui est le plus souvent appliquée et elle a inspiré la plupart des autres réglementations en matière de publicité³. On se référera parfois à d'autres réglementations en matière de publicité.

1. En matière de l'accès à l'information et de la protection des données à caractère personnel, y a-t-il une seule autorité de surveillance commune aux deux domaines, une autorité de surveillance pour chaque domaine séparément ou bien y a-t-il un domaine dépourvu d'une telle autorité ? Est-ce que le modèle choisi dans votre pays engendre des difficultés d'application ?

Tant la protection des données à caractère personnel que la publicité de l'administration sont régies par une autorité de surveillance administrative spécifique.

A) Autorité de surveillance en matière d'accès à l'information

L'article 8, § 1^{er}, de la loi relative à la publicité de l'administration crée une Commission d'accès aux documents administratifs, qui peut être considérée comme une autorité administrative centrale. Cette Commission ne prend aucune décision en matière de publicité et n'émet que des avis. Le demandeur qui souhaite obtenir la consultation d'un document administratif auprès d'une autorité administrative fédérale doit d'abord introduire une demande auprès de l'autorité qui a le document administratif en sa possession. Si la demande de consultation est refusée, le demandeur adresse alors une demande de reconsidération à l'autorité administrative concernée et invite également la Commission d'accès aux documents administratifs à *émettre un avis*. Cette commission rend son avis et l'autorité administrative concernée prend alors une décision d'approbation ou de refus sur cette demande.

La plupart des autres règles de droit applicables en Belgique comportent un dispositif similaire, prévoyant une procédure de reconsidération et la création d'une commission consultative. Toutefois, la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement et le décret flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration constituent des exceptions importantes. La Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales et la « Vlaamse Beroepsinstantie » (instance flamande de recours) (Section publicité de l'administration) ne rendent pas d'avis, mais prennent, en degré de recours administratif, une *décision concernant la publicité*. Il n'est donc plus nécessaire d'introduire une demande de reconsidération auprès de l'administration concernée.

³ F. SCHRAM, « Persoonlijke levenssfeer », in F. SCHRAM, *Openbaarheid van bestuur*, Bruxelles, Politeia, 2012, feuillets mobiles, p. 2.

La Belgique étant un État fédéral, différentes ‘autorités centrales’ sont donc appelées à apprécier l’admissibilité d’une demande de publicité de documents administratifs, et notamment le motif d’exception relatif à la vie privée. La pratique ne révèle pas de grandes divergences de conception entre ces ‘autorités centrales’.

B) Autorité de surveillance en matière de protection des données à caractère personnel

La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l’égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après : la loi relative au traitement des données à caractère personnel) vise la protection des données à caractère personnel, pour autant qu’elles soient automatisées en tout ou en partie ou qu’elles soient contenues dans un fichier⁴ non automatisé⁵. Cela n’implique aucune protection générale de données à caractère personnel. La loi relative au traitement des données à caractère personnel crée une Commission de la protection de la vie privée (ci-après : Commission de la vie privée). Cette commission a cinq tâches. 1) Elle tient un registre des traitements automatisés de données à caractère personnel (art. 18); 2) La Commission de la vie privée rend des recommandations ou des avis motivés sur toute question relative à la loi relative au traitement des données à caractère personnel (art. 29 et 30); 3) Cette Commission peut, à la demande de particuliers, agir pour soutenir l’exercice de leurs droits dans certains cas ou pour examiner des plaintes pour non-respect de la loi sur la protection de la vie privée (art. 31); 4) Elle fournit des informations et de l’assistance à toutes les parties intéressées afin d’organiser leurs traitements conformément aux dispositions de la loi sur la vie privée; 5) Enfin, elle est également compétente pour délivrer des autorisations en vue du traitement de certaines données à caractère personnel pour lesquelles la loi exige pareille autorisation spéciale (art. 31bis, § 1^{er}).

Il importe que la loi relative au traitement des données à caractère personnel accorde un droit d’accès à la personnes concernée par les données à caractère personnel. Ce droit permet à l’intéressé d’exercer un contrôle sur le contenu des données à caractère personnel qui le concernent et qui sont traitées (art. 10 et suivants).

C) Difficultés d’application?

Dans la pratique, on ne rencontre que peu de problèmes dus au fait que plusieurs autorités se prononcent sur la publicité de documents administratifs, d’une part, et sur la protection de données à caractère personnel, d’autre part. Il n’existe pas de conflits entre les conceptions des différentes autorités. Cette situation s’explique essentiellement par le fait que les autorités compétentes en matière de publicité apprécient le motif d’exception

⁴ Article 1^{er}, § 3, de la loi relative au traitement des données à caractère personnel : « *tout ensemble structuré de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés, que cet ensemble soit centralisé, décentralisé ou réparti de manière fonctionnelle ou géographique* ».

⁵ Voir la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281, p. 31).

relatif à la vie privée et que la Commission de protection de la vie privée apprécie le traitement des données à caractère personnel. Il s'agit là de notions qui ne se recouvrent pas et qui ont une portée spécifique. En outre, l'avis de la Commission de protection de la vie privée peut être sollicité sur des questions relatives à la vie privée⁶.

Les difficultés qui apparaissent dans la pratique entre publicité de l'administration et protection des données à caractère personnel - ainsi qu'il ressort de la réponse à la question 7 - résultent du manque d'harmonisation entre la loi relative à la publicité de l'administration et la loi relative au traitement de données à caractère personnel.

Il existe toutefois une ambiguïté sur la question de savoir quelle commission est compétente lorsqu'un intéressé souhaite obtenir l'accès aux documents administratifs qui le concernent et qui sont également soumis à l'application de la loi relative au traitement de données à caractère personnel⁷. Cette discussion se limite essentiellement à la question de savoir comment le droit d'accès de l'intéressé en vertu de la loi sur le traitement des données à caractère personnel se concilie avec le droit à la publicité inscrit, notamment, dans la loi relative à la publicité de l'administration. Le Conseil d'État a rejeté la conception de la Commission d'accès aux documents administratifs selon laquelle l'applicabilité de la loi relative au traitement des données à caractère personnel, en tant que *lex specialis*, exclut celle de la loi relative à la publicité de l'administration, en tant que *lex generalis* (C.E., 11 décembre 2000, n° 91.531). Le Conseil d'État relève que les deux lois poursuivent des objectifs différents et que, par conséquent, il ne peut exister de rang entre elles. Le droit d'accès prévu dans la loi relative au traitement des données à caractère personnel ne peut primer le droit à la publicité prévu dans la loi relative à la publicité de l'administration. Le Conseil d'État a en outre souligné que l'on ne peut admettre que l'intéressé, en vertu de la loi sur la vie privée, dispose d'un droit de consultation au moins aussi étendu que via la loi relative à la publicité de l'administration⁸.

2. Quels types d'informations ne sont pas communicables ? Est-ce que toutes les informations exclues ont le même régime ou peut-on les diviser en informations exclues de façon absolue et celles exclues de façon relative ?

A) L'article 32 de la Constitution implique que tout document administratif relève du droit à la publicité. Le Constituant a défini de manière étendue la notion de 'document administratif', tant au niveau de la forme que sur le plan du contenu des informations :

⁶ F. SCHRAM, « Persoonlijke levenssfeer », in F. SCHRAM, *Openbaarheid van bestuur*, Bruxelles, Politeia, 2012, feuillets mobiles, p. 19.

⁷ f ibidem, p. 46.

⁸ Le Conseil d'État semble recourir quelque peu dans l'arrêt ultérieur n° 164.654 du 13 novembre 2006 à une autre conception, qui est critiquée à juste titre dans la doctrine (voir notamment C. DE TERWANGNE, « Le droit à la transparence administrative », et M. VERDRUSSEN (ed.), *Les droits constitutionnels en Belgique, Volume 2*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 742-745).

elle ne se limite pas aux documents relatifs aux actes administratifs en tant que tels⁹. L'article 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de la loi relative à la publicité de l'administration définit la notion de document administratif comme étant « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* »¹⁰. La publicité ne peut être refusée qu'en cas d'application d'un des motifs d'exception précisés à l'article 6 de la loi relative à la publicité de l'administration.

B) Eu égard au caractère constitutionnel de la publicité de l'administration, les exceptions sont *limitativement* énumérées et d'interprétation *restrictive* (C.E., 9 juin 2011, n° 213.770; C.E., 12 décembre 2003, n° 126.340)¹¹. La publicité est la règle et la confidentialité l'exception qu'il faut motiver formellement¹². La circonstance que les pièces demandées contiennent des documents relevant de l'un des motifs d'exception ne peut avoir pour effet qu'un document dont les informations sont partiellement couvertes par une exception soit totalement soustrait à la publicité¹³.

Le législateur distingue les exceptions *obligatoires* et les exceptions *facultatives*. Et parmi les exceptions obligatoires, il faut encore distinguer les exceptions *absolues* des exceptions *relatives*.

I) Les **exceptions obligatoires** sont des exceptions pour lesquelles les autorités administratives fédérales doivent refuser la publication de documents administratifs si cette publicité porte atteinte à l'intérêt protégé ou si le préjudice causé à cet intérêt ne l'emporte pas sur la publication¹⁴. Si l'administration refuse la publicité sur la base d'une exception obligatoire, elle doit motiver ce refus *concrètement*¹⁵. Une exclusion *in*

⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 839/1, p. 5.

¹⁰ L'objet est défini de manière étendue, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires menés dans le cadre de la loi relative à la publicité de l'administration : « *Il concerne toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non officielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos, et cetera dont dispose une autorité sont en règle générale publics, sauf lorsqu'un des motifs d'exception mentionnés dans l'article 6 doit être appliqué.* » (*Doc. Parl.*, Chambre, 1992-93, 1112/1, pp. 11-12)

¹¹ C.E., 9 juin 2011, n° 213.770; C.E., 14 septembre 2004, n° 134.654; C.E., 21 mai 2001, n° 95.677; C.E., 11 décembre 2000, n° 91.531; F. SCHRAM, 'Openbaarheid van bestuur' dans *Administratieve rechtsbibliotheek beknopt*, Bruges, la Charte, 2003, p. 103; A. COOLSAET, 'Over de relativiteit van absolute uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur', *Rev. dr. commun.*, 2005, liv. 1, p. 82; C. BARBIER, 'Openbaarheid van bestuur', *T.F.R.*, 1999, p. 176.

¹² I. OPDEBEEK e.a., 'Openbaarheid van bestuur: ook voor de resultaten per ziekenhuis van de handhygiëncampagnes', *D.C.C.R.*, 2012, liv. 94, p. 84 (note sous C.E., 7 avril 2011, n° 212.547,)

¹³ C.E., 18 juin 1997, n° 66.860; C.E., n° 209.129, 24 novembre 2010 (décret flamand sur la publicité).

¹⁴ F. SCHRAM, *Openbaarheid van bestuur*, la Charte, Anvers, 2003, pp. 104-105; A. COOLSAET, *o.c.*, p. 83; C. BARBIER, *o.c.*, p. 177.

¹⁵ *Doc. Parl.*, Chambre, 1992-93, n° 839/1, 5; C.E., 7 novembre 2011, n° 216.175; C.E., 21 avril 2008, n° 182.185; C.E., 22 juin 2006, n° 160.433; C.E., 18 juin 2002, n° 107.951; C.E., 9 février 1998, n° 71.688.

abstracto n'est pas possible¹⁶. Aucun motif d'exception ne peut être invoqué de manière systématique (C.E., 27 juin 2001, n° 97.056; C.E., 2 octobre 1997, n°68.610)¹⁷.

Parmi les exceptions obligatoires, on distingue encore les exceptions absolues des exceptions relatives.

I.a) Les **exceptions absolues**, fixées à l'article 6, § 2, de la loi relative à la publicité de l'administration, impliquent que si certaines informations tombent dans le champ d'application du motif d'exception, la publicité doit être refusée sans devoir procéder à une mise en balance des intérêts. La demande est rejetée lorsque la publicité porte atteinte :

1° à la **vie privée**, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation, à l'explication ou à la communication sous forme de copie (deuxième exception relative à la vie privée)¹⁸.

2° à une **obligation de secret instaurée par la loi**; Si une loi spécifique dispose que les informations ne peuvent pas être divulguées, la demande de publicité sera refusée.

3° au **secret des délibérations du Gouvernement fédéral** et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée.

4° aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations, attestations et avis de sécurité. aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières, sous quelque forme que ce soit, dont l'utilisation inappropriée peut porter atteinte à l'un des intérêts suivants (**intérêts spécifiques touchant à la sûreté nationale**) :

- a) la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire;
- b) l'accomplissement des missions des forces armées;
- c) la sûreté intérieure de l'État, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel;
- d) la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales de la Belgique;
- e) le potentiel scientifique et économique du pays;
- f) tout autre intérêt fondamental de l'État;
- g) la sécurité des ressortissants belges à l'étranger;
- h) le fonctionnement des organes décisionnels de l'État;
- i) la sécurité des personnes auxquelles en vertu de l'article 104, § 2, du Code d'instruction criminelle, des mesures de protection spéciales sont octroyées.

¹⁶ F. SCHRAM, 'Uitzonderingen op openbaarheid van bestuur', *N.J.W.*, 2005, liv. 111, p. 581.

¹⁷ Dans son arrêt n° 68.610 du 2 octobre 1997, le Conseil d'État a notamment considéré qu'on ne peut recourir systématiquement à un motif d'exception pour justifier le refus de communiquer un dossier fiscal. L'administration étant en défaut de démontrer concrètement pourquoi la consultation des documents porterait préjudice à la perception de l'impôt, le refus de communiquer des pièces a été jugé illégal; F. SCHRAM, 'Uitzonderingen op openbaarheid van bestuur', *N.J.W.*, 2005, liv. 111, p. 583.

¹⁸ Pour le développement de ce motif d'exception, voir la réponse à la question 7.

Bien que ces motifs d'exception aient un caractère absolu, l'autorité administrative qui doit statuer sur la demande de publicité dispose toujours d'une certaine marge d'appréciation. Elle doit en effet toujours vérifier concrètement si l'intérêt protégé existe réellement et si accéder à la demande de publicité porte atteinte à cet intérêt.

I.b) Invoquer des **exceptions relatives**, définies à l'article 6, § 1^{er}, de la loi relative à la publicité de l'administration suppose une mise en balance des intérêts au terme de laquelle l'administration, après examen des circonstances concrètes de la question, estimera que la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt concerné. La motivation de la décision devra indiquer les éléments retenus (C.E., 19 juillet 2006, n° 161.407). Si l'administration recourt à une exception relative, elle devra démontrer dans la motivation de la décision qu'elle invoque un intérêt dont la loi estime qu'il doit être protégé, que la publication porte atteinte à l'intérêt qui est protégé, et que l'intérêt de la publication ne l'emporte pas sur le préjudice occasionné à l'intérêt protégé¹⁹.

Conformément à la loi relative à la publicité de l'administration, les exceptions relatives sont :

- 1° la sécurité de la population;
- 2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;
- 3° les relations internationales fédérales de la Belgique;
- 4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales;
- 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;
- 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;
- 7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;
- 8° 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.

II) Outre la catégorie obligatoire des exceptions, il existe également **les exceptions facultatives**, déterminées par l'article 6, § 3, de la loi relative à la publicité de l'administration. L'autorité administrative fédérale peut, après mise en balance des intérêts, rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif lorsque la demande :

- 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;
- 2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;
- 3° est manifestement abusive;
- 4° est formulée de façon manifestement trop vague.

¹⁹ R. ANDERSEN, « La mise en balance des intérêts en cause dans l'appréciation des motifs d'exception à la publicité de l'administration », *C.D.P.K.*, 1999, pp. 38 et suivantes.

C. Pour obtenir la publicité d'un document administratif, le demandeur ne doit pas justifier d'un intérêt à la publicité. Il existe toutefois une exception à cette règle, à savoir lorsque la demande porte sur des *documents à caractère personnel* (première exception relative à la vie privée)²⁰. Il s'agit d'un « *document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne* ».

D) Des lois spéciales prévoient des motifs d'exception supplémentaires. On peut ainsi renvoyer à l'article 26, § 1^{er}, de la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité'. En vertu de cette disposition, la loi relative à la publicité de l'administration ne s'applique pas aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières qui sont classifiés en application des dispositions de cette loi. Cet article permet aux services de sécurité de classer certaines informations²¹.

3. Est-ce qu'il y a des organismes privés qui sont obligés de fournir des informations ? Quels organismes et pour quels types d'informations ?

A) Il ressort de l'article 1^{er} de la loi relative à la publicité de l'administration que la loi s'applique aux autorités administratives (fédérales). La notion d'autorité administrative s'inscrit dans le cadre de la notion d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (C.E., 2 février 2012, n°217.685).

Le législateur n'a pas souhaité définir la notion d'autorité administrative²² mais a délégué cette tâche, en vertu de l'article 158 de la Constitution, au Conseil d'État et à la Cour de Cassation par la voie des conflits d'attributions²³. La théorie de l'autorité administrative est, en droit administratif belge, complexe et n'est pas toujours aussi simple à appliquer dans la pratique, surtout lorsqu'il s'agit de personnes morales de droit privé.

Selon la jurisprudence de la Cour de Cassation, des personnes morales de droit privé peuvent dans certaines conditions être considérées comme une autorité administrative (Cass., 28 octobre 2005, *R.W.*, 2008-09, 1). Pour ce faire, cette institution de droit privé doit satisfaire aux conditions suivantes : 1) ces institutions de droit privé sont agréées par les pouvoirs publics fédéraux, les pouvoirs publics des communautés et des régions, des provinces ou des communes ; 2) leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par

²⁰ Pour le développement de ce motif d'exception, voir la réponse à la question 7.

²¹ Voir la réponse à la question 8 pour une application de ce motif d'exception.

²² K. WAUTERS, '*Rechtsbescherming en overheidsovereenkomsten*', Anvers, Intersentia, 2009, p. 45, n° 54.

²³ Les conflits d'attribution sont des conflits de compétence entre les autorités administratives et les juridictions d'une part et les cours et tribunaux ordinaires d'autre part (B. PEETERS, « *Conflicten van attributie* », *R.W.*, 1986-87, 1185-1210).

les pouvoirs publics ; 3) et elles peuvent prendre des mesures obligatoires à l'égard de tiers, plus spécialement en déterminant de manière unilatérale leurs propres obligations à l'égard des tiers ou en constatant unilatéralement les obligations des tiers. À cet égard, il n'importe pas qu'une mission d'intérêt général lui ait été confiée.

Il ressort de la jurisprudence que le critère relatif à la prise de décisions contraignantes à l'égard de tiers²⁴ » a pour effet que peu de personnes morales de droit privé sont considérées comme des autorités administratives. Ainsi, une société de logements sociaux, constituée en tant que personne morale de droit privé, chargée d'une mission d'intérêt général et dont le fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics, n'est pas une autorité administrative parce qu'elle peut prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers (Cass., 10 juin 2005, CDPK 2006, 420).

Des établissements de l'enseignement libre subventionné, comme les nombreux établissements d'enseignement catholique en Belgique, se verront parfois reconnaître la qualité d'autorité administrative. Ces établissements d'enseignement ont été créés par des personnes privées et sont agréés par les pouvoirs publics qui contrôlent leur fonctionnement en leur imposant un programme d'étude. Ils auront la qualité d'une autorité administrative lorsqu'ils prendront des décisions au sujet de certificats et de diplômes reconnus par la Communauté. En effet, il s'agit de décisions obligatoires à l'égard de tiers (C.E., 2 décembre 2003, n° 125.889). Par contre, lorsque les décisions des établissements d'enseignement libre s'inscrivent dans le cadre d'une procédure de recrutement de leur personnel enseignant par une convention de droit privé, l'établissement d'enseignement ne prend, dans ce cas, pas de décisions qui lient des tiers²⁵.

Ce n'est que dans le cas où les organismes de droit privé sont considérés comme des autorités administratives qu'ils doivent satisfaire aux obligations de publicité, telles qu'elles sont définies dans la loi relative à la publicité de l'administration.

B) Eu égard au fait que les pouvoirs publics ont de plus en plus souvent recours à des établissements et à des techniques de droit privé en vue de la mise en œuvre de leur politique, le législateur décrétoal flamand a opté pour un champ d'application *ratione personae* élargi²⁶. La notion d'« instance administrative » se substitue à l'autorité administrative (Art. 3, 1°, alinéa 1^{er}, du décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration). Relèvent de cette notion, les trois catégories suivantes :

²⁴ Ce critère est de stricte interprétation : (traduction) *Il semble en effet qu'il faille en premier lieu constater que la partie défenderesse ne peut procéder de sa propre initiative à l'expropriation mais qu'elle doit obtenir une autorisation du gouvernement flamand. En outre, en l'état actuel du litige, il semble en tout cas qu'il ne saurait être question de ce pouvoir d'expropriation dans les décisions attaquées, celles-ci ayant pour objet l'attribution d'un marché public* » (C.E., 17 décembre 2009, n° 199.004).

²⁵ C.E., n° 221.641 du 6 décembre 2012.

²⁶ F. SCHRAM, « Openbaarheid van bestuur in onderwijs in Vlaanderen », *T.O.R.B.*, 2004-05, 433.

- a) une personne morale créée par ou en vertu de la Constitution, d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance;
- b) une personne physique, un groupement de personnes physiques, une personne morale ou un groupement de personnes morales dont le fonctionnement est déterminé et contrôlé par a) ;
- c) une personne physique, un groupement de personnes physiques, une personne morale ou un groupement de personnes morales, dans la mesure où ils sont chargés par une instance administrative dans le sens de a), de l'exécution d'une tâche d'intérêt général ou dans la mesure où ils défendent une tâche d'intérêt général et prennent des décisions liant des tiers.

4. Les rémunérations des employés du secteur public entrent-elles dans le droit d'accès à l'information ? Est-ce que cela provoque des difficultés d'application par rapport à la protection des données à caractère personnel ?

Il ne ressort pas de la jurisprudence examinée que le Conseil d'État s'est penché sur cette question²⁷. Toutefois, au regard du droit belge, les observations suivantes peuvent être formulées.

A) L'article 6, § 1^{er}, 1^o, de la loi relative à la publicité de l'administration considère la vie privée comme un motif d'exception absolu ne requérant pas la mise en balance d'intérêts. Dans les travaux parlementaires, le législateur se réfère, pour déterminer la portée de la notion de « vie privée », à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme se fondant sur l'article 8 de la CEDH²⁸.

Dans son avis, la Commission de la protection de la vie privée fait référence à l'arrêt « Österreichischer Rundfunk e.a. » de la Cour de Justice du 20 mai 2003, dans lequel la Cour de Justice admet que la communication à des tiers des traitements payés au personnel (du secteur public) constitue une ingérence au sens de l'article 8 de la CEDH et qu'elle relève donc de la vie privée^{29 30}. Ce point de vue a pour conséquence que le traitement d'un fonctionnaire nommément identifié ne peut en principe être communiqué à un tiers, à moins que la personne concernée ait donné son consentement.

Toutefois – ainsi qu'il a été indiqué pour la question 2 – une exclusion *in abstracto* ne peut être admise. Aucune exception ne peut être invoquée de manière systématique. La question de savoir si la demande constitue effectivement une atteinte à la vie privée, devra toujours être appréciée concrètement (C.E., 15 mai 2014, n° 227.394). Lors de

²⁷ Cependant, une affaire est actuellement pendante devant le Conseil d'État.

²⁸ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 1112/1, p. 17.

²⁹ C.J.U.E., 20 mai 2003, C-465/00, C-138/01 et C-139/01 (Österreichischer Rundfunk e.a.).

³⁰ Commission de la protection de la vie privée, avis n° 20/2005 du 30 novembre 2005 sur les propositions de loi relatives à la bonne gouvernance d'entreprise (« corporate governance ») de sociétés cotées en bourse, d'entreprises publiques et d'organisations subventionnées par les pouvoirs publics, 6.

l'appréciation de l'atteinte à la vie privée, il convient de prendre en considération des éléments ayant déjà été rendus publics. À cet égard, les observations suivantes peuvent être formulées :

1) En ce qui concerne les traitements des fonctionnaires, il existe en effet une grande transparence. Ainsi, les échelles barémiques de l'ensemble des fonctions, des plus élevées aux moins élevées, sont publiées au Moniteur belge, qui est accessible à tous³¹. Eu égard à cette transparence, toutes les demandes visant à pouvoir prendre connaissance des traitements des fonctionnaires ne seront pas écartées. La publicité ne sera pas refusée tant qu'aucune information salariale spécifique au sujet de personnes individuelles, nommément désignées ou identifiables, ne sera rendue publique. Il sera parfois possible de satisfaire à la demande en rendant anonymes certaines informations (C.E., 27 mars 2012, n° 218.666).

2) La loi imposera parfois une publicité spécifique en ce qui concerne les traitements du secteur public. Ainsi, l'article 21 de la loi du 6 avril 2010 'visant à renforcer le gouvernement d'entreprise dans les sociétés cotées et les entreprises publiques autonomes et visant à modifier le régime des interdictions professionnelles dans le secteur bancaire et financier' impose l'obligation aux entreprises publiques relevant de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' d'insérer dans le rapport de gestion un rapport de rémunération distinct au sujet de la rémunération de leurs administrateurs et top managers. À cela s'ajoute que la rémunération individuelle des membres des organes de gestion doit être rendue publique³².

Si une demande de consultation est formulée à propos de la rémunération de ces personnes, il ne sera plus possible d'invoquer la protection de la vie privée, ces données ayant déjà fait l'objet d'une publication consécutivement à une disposition légale spécifique.

B) La loi relative à la publicité de l'administration comprend une exception supplémentaire en matière de protection de la vie privée ainsi qu'on le verra dans l'exposé figurant sous la question 2.C. Quiconque souhaite consulter un document à caractère personnel, doit justifier d'un intérêt (art. 4, alinéa 2, de la loi relative à la publicité de l'administration).

³¹ Commission de la protection de la vie privée, avis n° 21/2007 du 23 mai 2007 sur la note approuvée par le Gouvernement flamand concernant une publicité accrue de la politique salariale au sein de l'autorité flamande, 2.

³² H. DEWULF, C. VAN DER ELST, S. VERMEERSCH « Radicalisering van corporate governance-regelgeving:remuneratie en transparantie na de wet van 6 april 2010 », *T.B.H.* 2010, 911-963.

Normalement, la demande relative à la rémunération d'un fonctionnaire ne comporte aucune appréciation ou jugement de valeur, ni aucune description d'un comportement d'un fonctionnaire, de sorte que l'on n'est pas en présence d'un document à caractère personnel au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3^o, de la loi relative à la publicité de l'administration. Si la rémunération du fonctionnaire dépend d'une évaluation de ses prestations, le demandeur devra justifier d'un intérêt à la consultation de ces informations. En règle générale, l'intérêt est apprécié avec souplesse.

5. Le secret commercial (ou des affaires) est-il exclu de l'accès à l'information ?

Conformément à l'article 6, § 1^{er}, 7^o, de la loi relative à la publicité de l'administration, l'autorité peut refuser la publicité de documents administratifs si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas « *sur la protection [du] caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité* ». Il s'agit d'une exception relative, qui ne permet de refuser la publicité qu'après une mise en balance des intérêts.

Ni la législation relative à la publicité, ni la jurisprudence du Conseil d'État ne définissent le secret des affaires³³. La notion de secret des affaires est par contre abondamment commentée dans la doctrine. Les caractéristiques suivantes y sont associées :

- 1) les informations sont considérées comme confidentielles par l'entreprise concernée, et celle-ci a pris des mesures en vue d'assurer cette confidentialité;
- 2) Ces informations sont de nature à conférer un avantage concurrentiel à l'entreprise qui les détient;
- 3) la divulgation de ces informations serait dommageable pour l'entreprise concernée³⁴.

Il appartient tout d'abord à l'administration d'examiner si les éléments présents satisfont à ces caractéristiques. Si tel est le cas, l'administration devra alors mettre cet intérêt en balance avec celui de la publicité.

En ce qui concerne les marchés publics, le secret des affaires fait l'objet d'un régime dérogatoire. L'article 10, § 1^{er}, de la loi du 17 juin 2013 'relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services' dispose que « *[c]ertains renseignements peuvent ne pas être communiqués lorsque leur divulgation (...) porterait*

³³ J. MOSSELMANS, « De motivering van de gunningsbeslissing en het zakengeheim : un mariage parfait? », C.D.P.K., 2014, 50, n° 20.

³⁴ P. DE BROUW, D. DE JONGHE, R. SIMAR, M. VANDERSTRAETEN, « Les exceptions à la publicité des documents administratifs », in V. MICHIELS (éd.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 165; J. MOSSELMANS, « De motivering van de gunningsbeslissing en het zakengeheim: un mariage parfait? », C.D.P.K., 2014, 52, n° 26.

préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'entreprises publiques ou privées ou pourrait nuire à une concurrence loyale entre entreprises ». L'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, de cette loi du 17 juin 2013 interdit notamment à l'autorité adjudicatrice de divulguer des renseignements concernant « *les secrets techniques ou commerciaux* » et « *les aspects confidentiels des offres* »³⁵. Le secret des affaires est protégé davantage dans la législation sur les marchés publics que dans le droit commun de la publicité. En matière de marchés publics, le secret des affaires constitue une exception absolue, ce qui implique qu'il n'y a pas lieu de procéder à une mise en balance des intérêts³⁶.

En matière de marchés publics, l'exception fondée sur le secret des affaires trouve principalement à s'appliquer au moment où l'autorité adjudicatrice prend la décision d'attribuer le marché. Lors de cette attribution, l'autorité adjudicatrice, d'une part, est tenue de motiver la décision d'attribution, et notamment d'indiquer pourquoi un candidat a été préféré aux autres, et, d'autre part, ne peut divulguer des informations sensibles. Il s'agit d'un équilibre difficile et délicat. Selon le Conseil d'État, le pouvoir adjudicateur est tenu de respecter les exigences relatives à une motivation adéquate de la décision d'attribution, si ce n'est qu'il doit taire certains éléments confidentiels pour un autre soumissionnaire³⁷.

6. Peut-on communiquer des documents couverts par la propriété intellectuelle ?

La loi relative à la publicité de l'administration comporte une disposition relative à la protection du droit d'auteur, mais est muette en ce qui concerne les autres droits de propriété intellectuelle^{38 39}. Le droit d'auteur n'est pas incompatible avec la publicité, mais il peut toutefois en restreindre l'exercice. L'article 9 de la loi relative à la publicité de l'administration, qu'il y a lieu d'appliquer, est rédigé comme suit : « *Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative fédérale incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos.*

Une communication sous forme de copie d'une œuvre protégée par le droit d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis.

Dans tous les cas, l'autorité spécifie que l'œuvre est protégée par le droit d'auteur ».

³⁵ Article 11 de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services comporte une disposition analogue.

³⁶ N. KIEKENS, « Gunningbeslissing », in D. D'HOOGHE et N. KIEKENS (eds.) *De gunning van overheidsopdrachten*, Bruges, die Keure 2016, 804, n° 1244.

³⁷ C.E. 5 juin 2013, n° 223.741.

³⁸ Livre XI, « Propriété intellectuelle » dans le code de droit économique.

³⁹ Les décrets de la Région wallonne et les ordonnances de la Région bruxelloise en matière de publicité des informations environnementales font par contre état de la propriété intellectuelle.

S'agissant d'une consultation sur place, aucune autorisation n'est requise. Ce n'est que logique, dès lors qu'en cas de consultation, le droit d'auteur n'est en principe pas méconnu (art. XI.165. et s. du code de droit économique)⁴⁰. Cette disposition présente toutefois un intérêt en cas de consultation sur place d'œuvres digitales. Une telle consultation implique en effet une reproduction temporaire dans l'ordinateur afin de visualiser les éléments sur l'écran⁴¹. Cette reproduction éphémère est effectivement protégée par le droit d'auteur. Eu égard à l'article 9, alinéa 1^{er}, de la loi sur la publicité de l'administration, il n'y a toutefois pas lieu de demander une autorisation. Il s'agit par conséquent d'une exception au droit d'auteur.

Si le demandeur souhaite obtenir une communication sous forme de copie, l'autorisation du titulaire du droit d'auteur est par contre requise. Il s'ensuit que l'auteur peut s'opposer à la communication.

Cependant, si c'est l'administration ou un fonctionnaire de cette administration qui est titulaire du droit d'auteur, ce droit n'est pas opposable et il faut donner communication en copie si le demandeur en fait la demande⁴². À cela s'ajoute que le code de droit économique, qui règle le droit d'auteur, dispose que les actes officiels de l'autorité ne donnent pas lieu au droit d'auteur (art. XI. 172, § 2, du code de droit économique).

7. Peut-on communiquer les informations sur les particuliers qui se trouvent dans les dossiers de l'administration ou bien ces informations sont-elles protégées ? Dans quels domaines de l'administration publique est-ce que cela pose des problèmes ?

A) Toutes les données à caractère personnel ne sont pas visées par les exceptions prévues dans la loi relative à la publicité de l'administration⁴³. Toutefois, cette loi protège certaines données à caractère personnel et cela de deux manières.

⁴⁰ A. STROWEL, N. VAN DER MAREN, « Publicité de l'administration et exception en faveur du droit d'auteur : état de la question et revue de jurisprudence », in D. Renders (éd.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 779-780.

⁴¹ C. DE TERWANGNE, « Le droit d'accès aux documents administratifs dans un contexte électronique : la publicité de l'administration et le respect de la propriété intellectuelle », in V. MICHIELS (éd.) *La publicité de l'administration : vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 446.

⁴² C. DE TERWANGNE, *o.c.*, 448; J. VERBRUGGEN, E. DE GRUYSE, « Het recht op toegang tot milieu-informatie in verhouding tot het recht op geheimhouding van industriële- en bedrijfsinformatie en de intellectuele eigendomsrechten », in CR. LARSEN (éd.), *Tien jaar toegang tot milieu-informatie naar internationaal, Europees en intern recht: balans en perspectieven*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 177.

⁴³ On peut observer que la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données' ne s'oppose pas à la publicité de documents administratifs contenant des données à caractère personnel, comme le mentionne d'ailleurs le considérant 72 de cette directive : « considérant que la présente directive permet de prendre en compte, dans la mise en œuvre des règles qu'elle pose, le principe du droit d'accès du public aux documents administratifs ».

**1) Article 4, alinéa 2, de la loi relative à la publicité de l'administration
(première exception relative à la « vie privée »)**

Cette disposition instaure une condition de recevabilité pour tout document à caractère personnel, défini comme étant un « *document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne* » (article 1^{er}, alinéa 2, 3^o). Ce n'est que pour des documents à caractère personnel que le demandeur doit justifier d'un intérêt. C'est le même intérêt que celui qui est requis pour la recevabilité d'une requête en annulation devant le Conseil d'État (*Doc. parl.*, Chambre, session 1992-1993, 1112/1, p. 14). Les documents à caractère personnel ne doivent pas être confondus avec la deuxième exception relative à la « vie privée ».

**2) Article 6, § 2, 1^o, de la loi relative à la publicité de l'administration
(deuxième exception relative à la « vie privée »)**

Cette exception absolue s'applique lorsque la publicité porte atteinte à la protection de la *vie privée*. Dans les travaux préparatoires, pour interpréter la notion de vie privée, le législateur fait notamment référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme fondée sur l'article 8 de la CEDH⁴⁴. Le caractère absolu de l'exception ne dispense pas l'administration de toujours devoir motiver concrètement le recours à celle-ci. Un rejet *in abstracto* n'est pas possible (C.E., 15 mai 2014, n^o 227.394). L'administration doit examiner si les documents administratifs comportent des éléments qui touchent à la vie privée et si la publicité porte effectivement atteinte à celle-ci. Il s'ensuit que ce motif d'exception ne peut pas être invoqué à l'encontre de celui qui souhaite obtenir des informations à propos de sa propre situation. La législation belge relative à la publicité tient en effet compte de la qualité du demandeur⁴⁵.

B) L'application de cette deuxième exception relative à la « vie privée » est cependant une source de problèmes dans la pratique administrative. Les administrations sont trop rapidement tentées d'invoquer cette deuxième exception pour refuser la publicité. Plusieurs raisons peuvent justifier cette position :

1. L'obligation de veiller à la protection de la vie privée, prévue notamment aux articles 8 de la CEDH et 22 et 23 de la Constitution belge, incitera l'administration à adopter naturellement une position de refus de toute publicité lorsque des données à caractère personnel sont en cause. L'administration ne veut pas courir le risque de méconnaître ces dispositions et refusera la publicité par facilité;

⁴⁴ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n^o 1112/1, 17.

⁴⁵ F. SCHRAM, « Persoonlijke levenssfeer », in F. SCHRAM, *Openbaarheid van bestuur*, Bruxelles, Politeia, 2012, feuillets mobiles, p. 31.

2. La notion de *vie privée* est vague, n'est pas univoque et est en outre évolutive. Toutes les administrations ne s'intéresseront pas de près à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et n'examineront pas avec le discernement requis si certaines données à caractère personnel relèvent ou pas de la *vie privée*. Les décisions de refus comportent rarement un examen approfondi des éléments des documents administratifs en vue de déterminer ceux qui relèvent de la notion de *vie privée* et ceux qui y sont étrangers.

3. Tant dans les administrations qu'en dehors de celles-ci, on n'aperçoit pas facilement comment la loi relative à la publicité de l'administration s'articule avec la loi relative au traitement des données à caractère personnel, de sorte que l'administration est plus facilement tentée de refuser la publicité. Lors de l'élaboration de la loi relative à la publicité de l'administration, le législateur n'a pas souhaité tenir compte du contenu et de la terminologie de la loi relative au traitement des données à caractère personnel⁴⁶, de sorte, qu'encore aujourd'hui, la situation est confuse. La loi relative au traitement des données à caractère personnel soumet le traitement de données à caractère personnel, ce qui inclut l'accès à ces données, à un certain nombre de critères qui ont pour but de protéger ces données vis-à-vis de tiers contre un traitement illicite (voir l'article 4, 2°, de la loi relative au traitement des données à caractère personnel). Il est admis, qu'en tant que telle, la loi relative au traitement des données à caractère personnel ne fait pas obstacle à ce que des tiers puissent prendre connaissance de données à caractère personnel⁴⁷. Il est cependant interdit, par principe, de traiter des données à caractère personnel sensibles, telles que celles relatives à l'opinion politique, à la vie sexuelle, à la santé et au passé judiciaire (articles 6-8). Une harmonisation de la deuxième exception relative à la « vie privée » prévue dans la législation relative à la publicité de l'administration avec les données à caractère personnel sensibles mentionnées dans la loi relative au traitement des données à caractère personnel pourrait contribuer à éliminer l'incertitude à laquelle est confrontée l'administration⁴⁸.

⁴⁶ F. SCHRAM, « Persoonlijke levenssfeer », in F. SCHRAM, *Openbaarheid van bestuur*, Bruxelles, Politeia, 2012, feuillets mobiles, p. 32.

⁴⁷ D. DOM, T. BOMBOIS, L. GALLET, « Les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs », in D. RENDERS (éd.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 341; P. DE HERT, « De grondrechten en wetten m.b.t. openbaarheid van bestuursdocumenten en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Analyse van de onderlinge relatie en commentaar bij het arrest Dewinter van de Raad van State », *C.D.P.K.* 2001, 408.

⁴⁸ F. SCHRAM, « Persoonlijke levenssfeer », in F. SCHRAM, *Openbaarheid van bestuur*, Bruxelles, Politeia, 2012, feuillets mobiles, p. 19.

8. Les informations contenues dans des procédures pénales ou des procédures relatives à des infractions administratives, éventuellement d'autres dossiers à caractère quasi-pénal (typiquement les fiches de la police secrète de la période du passé non-démocratique) sont-elles exclues du droit d'accès ?

A) La loi relative à la publicité de l'administration prévoit plusieurs exceptions qui visent le secret des informations relatives aux instructions judiciaires et aux procédures administratives.

En ce qui concerne les *exceptions relatives*, on peut se reporter aux dispositions suivantes de l'article 6, § 1^{er}, de la loi relative à la publicité de l'administration :

4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales;

5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;

6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;

8° 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. Non seulement le nom d'une personne, mais également toute information qui peut conduire à son identification relève de la notion d'identité⁴⁹.

En ce qui concerne les *exceptions absolues*, on peut se reporter aux dispositions suivantes de l'article 6, § 1^{er}, de la loi relative à la publicité de l'administration :

2° une obligation de secret instaurée par la loi : de nombreuses lois imposent des obligations au secret, certaines concernent le secret de l'instruction;

4° les intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations, attestations et avis de sécurité. Il s'agit d'intérêts qui relèvent de la sûreté nationale (voir la réponse à la deuxième question);

B) Dans la pratique, l'administration s'appuiera souvent sur une interprétation beaucoup trop extensive des obligations au secret instaurées par la loi pour refuser la publicité⁵⁰. L'administration fiscale a souvent invoqué le secret instauré par la loi en matière d'information pénale pour refuser que l'intéressé consulte son propre dossier fiscal. L'article 28quinquies, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle impose une obligation légale au secret à toute personne qui est appelée à prêter son concours professionnel à l'information. Le Conseil d'État était d'avis que les agents du fisc ne sont pas tenus à cette obligation légale au secret. La collaboration des agents du fisc à l'instruction pénale en matière fiscale est soumise à des règles strictes, de sorte qu'ils ne peuvent avoir que la qualité de témoin. En dénonçant une infraction, les agents du fisc ne prêtent pas leur concours à l'information. Ils n'y participent pas non plus lorsqu'ils répondent à

⁴⁹ F. SCHRAM, « Persoonlijke levenssfeer », in F. SCHRAM, *Openbaarheid van bestuur*, Bruxelles, Politeia, 2012, feuillets mobiles, p. 23.

⁵⁰ P. DE BROUW, D. DE JONGHE, R. SIMAR, M. VANDERSTRAETEN, « Les exceptions à la publicité des documents administratifs », in ^{V. MICHELS} (éd.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 159.

une question du procureur du Roi et lui communiquent des éléments de leur dossier. Il s'ensuit que l'article 6, § 2, 2°, de la loi relative à la publicité de l'administration ne peut pas valablement être invoqué par l'administration fiscale pour refuser la publicité (C.E., 7 novembre 2011, n° 216.175; C.E., 13 septembre 2011, n° 215.115).

C) En ce qui concerne les dossiers classifiés des services de sécurité, l'exception prévue est absolue, non seulement sur le fondement de l'article 6, § 2, 2° et 4°, de la loi relative à la publicité de l'administration, mais également sur celui de l'article 26, § 1^{er}, de la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité'. Pour invoquer cette exception, il faut pouvoir démontrer concrètement qu'il pourrait être porté atteinte à l'objectif poursuivi par cette exception (C.E., 7 juin 2004, n° 132.072).

Partie II

9. Disponibilité publique des décisions

9.1 Est-ce qu'il y a dans votre juridiction des décisions de justice qui ne sont jamais publiées (p.ex. des décisions classifiées/confidentielles ou d'autres décisions à l'accès restreint) ? Dans l'affirmative, veuillez décrire les cas typiques et donner un bilan qui pourrait illustrer la fréquence et la pertinence de tels cas.

En Belgique, toute décision de justice doit être motivée et prononcée en audience publique⁵¹. Dans la pratique, il n'est pas donné lecture des décisions dans les affaires civiles et dans les affaires devant le Conseil d'État⁵², et ce afin d'utiliser efficacement le temps imparti aux audiences. Le Conseil d'État ne prononcera donc un arrêt à l'audience qu'exceptionnellement et uniquement sur demande et se limitera alors au dispositif⁵³. En matière pénale, il faut donner lecture de la décision judiciaire, et à tout le moins du dispositif, « simultanément à ou suivi immédiatement de la publication de la décision judiciaire par la diffusion au moyen d'autres formes de publication telle que l'Internet » (Cass., 29 novembre 2011, Pas. 2011, 2628, concernant une affaire pénale). La règle veut que tous les arrêts soient communiqués intégralement à toutes les parties⁵⁴.

En ce qui concerne la *Cour constitutionnelle*, toutes les décisions sont publiées par le biais d'un site Internet public. Les arrêts sont également publiés dans leur intégralité ou par extraits au Moniteur belge⁵⁵. Concernant le *Conseil d'État*, tous les arrêts et ordonnances, à l'exception de principe du contentieux des étrangers, sont, depuis 1994, mis à disposition sur le site Internet accessible au public. L'article 39, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure prescrit qu'en cas d'annulation, les arrêts sont publiés dans les mêmes formes que les actes, règlements ou décision annulés ou réformés. Lorsqu'un arrêté réglementaire qui a été publié au Moniteur belge est annulé, il y a lieu de publier cet arrêt par extraits au Moniteur belge. S'agissant des *cours et tribunaux ordinaires*, la juridiction décide individuellement et librement de la publication de ses décisions. Dans les années 2000, une banque de données accessible au public a été créée

⁵¹ Article 149 de la Constitution : « *Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique* ». La Cour constitutionnelle a jugé que l'article 149 de la Constitution s'applique uniquement aux juridictions de jugement relevant du pouvoir judiciaire (C.C., 4 mars 2009, n° 36/2009, B.3.4). Pour le Conseil d'État, une obligation similaire découle de l'article 28 des lois coordonnées sur le Conseil d'État; pour la Cour constitutionnelle, on trouvera une disposition similaire à l'article 110 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

⁵² A. OOMS, A. WIJNANTS, « Over openbaarheid in de rechtszaal ... en magistraten en meningen ... Opgelegde geheimdoenerij of gedirigeerde vrije meningsuiting? », dans *Geheimen in het recht*, Anvers, Intersentia, 2011, p. 32.

⁵³ Rapport au roi accompagnant l'arrêté relatif à la publication des décisions du Conseil d'État.

⁵⁴ S'agissant du Conseil d'État, on peut renvoyer à l'article 36, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (R. STEVENS, *Raad van State, I. Afdeling Administratie. 2. Procesverloop*, Bruges, la Charte, 2007, p. 313, n° 640).

⁵⁵ Article 114 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

et permet de consulter une sélection limitée de la jurisprudence⁵⁶. La Cour de cassation, la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire, publie environ un tiers de ses arrêts⁵⁷.

Il n'existe pas, en Belgique, d'interdiction de publier une certaine jurisprudence.

9.2 Si un tiers (n'étant pas la partie à la procédure donnée) veut obtenir votre décision, quelle est la démarche ? La disponibilité des décisions en ligne sera discutée ci-dessous, à cet instant veuillez donc décrire uniquement d'autres options (p.ex. s'il est possible de demander une décision par courrier traditionnel, s'il faut payer des frais etc.).

Les arrêts et les ordonnances du Conseil d'État sont accessibles au public⁵⁸. Tout citoyen peut consulter le texte intégral de toute décision du Conseil d'État au greffe du Conseil et éventuellement en demander une copie⁵⁹. Cette copie donne lieu au paiement d'un droit de 0,50 € par page⁶⁰. Si un citoyen souhaite que les arrêts lui soient envoyés par la voie postale, il peut en faire la demande au greffe par courrier ordinaire. Compte tenu de la publication des arrêts et ordonnances sur le site Internet, cette forme de mise à disposition est devenue extrêmement limitée. Les rares demandes par cette voie émanent souvent d'huissiers de justice réclamant l'expédition d'un arrêt en vue de son exécution à la demande de l'une des parties au litige. D'autres demandes concernent des arrêts antérieurs à 1994 qui ne se trouvent pas sur le site web, mais dont le citoyen souhaite une copie.

9.3 Est-ce qu'il existe une sélection officielle des décisions de votre juridiction (à part une publication des décisions en ligne – veuillez voir ci-dessous) ? Dans l'affirmative, veuillez décrire en détail la procédure de sa publication. En particulier, veuillez vous concentrer sur l'action de sélection des décisions à publier, la fréquence et la forme de cette publication. Indiquez s'il vous plaît si le recueil est publié directement par votre juridiction, par un autre organisme public ou par un éditeur indépendant, veuillez décrire le mode de coopération (p.ex. si l'éditeur a le droit exclusif de publier le recueil, si l'éditeur révisé le texte des décisions avant la publication etc.). Est-ce que votre juridiction ou le public considèrent avec plus de valeur les décisions choisies pour la publication ?

Non.

⁵⁶ Article 9 de la loi du 10 août 2005 instituant le système d'information Phenix (*M.B.*, 1^{er} septembre 2005).

⁵⁷ S. DE SOMER, C. FORNOVILLE, « Rechtspraakpublicatie anno 2011: historische beschouwingen, hedendaagse bedankingen en toekomstperspectieven », *R.W.*, 2011-12, p. 208.

⁵⁸ Article 28, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

⁵⁹ Le législateur n'a pas fixé de procédure spécifique à cet égard.

⁶⁰ Article 70, § 4, du règlement général de procédure.

Jusqu'en 1994, les arrêts étaient publiés sur papier dans le « Recueil des arrêts du Conseil d'État » (UGA). Depuis septembre 1994, toutes les décisions juridictionnelles sont publiées sur le site Internet du Conseil d'État. Jusqu'en 2011, les arrêts étaient également publiés sur CD-Rom⁶¹. En raison de la forte diminution de la demande de ce CD-rom, ce type de support a été abandonné⁶².

Depuis 2008, les banques de données offrant un aperçu de la jurisprudence (*Juridict*) peuvent être consultées en ligne (voir réponse à la question 11.3).

10. Préparation à la publication : révision et anonymisation des décisions

10.1 Anonymisez-vous les décisions publiées ? Dans l'affirmative, veuillez décrire la procédure en détail, notamment ce qui est responsable de l'anonymisation, s'il y a des règles d'anonymisation (à part les normes générales sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel) et quelles données sont anonymisées.

Malgré les avis de la Commission de la protection de la vie privée et de la section de législation du Conseil d'État en ce sens, le législateur n'a pas choisi d'anonymiser systématiquement les arrêts⁶³. En principe, les arrêts et les ordonnances sont donc entièrement et intégralement publiés⁶⁴.

Il existe deux exceptions à cette règle générale de reproduction intégrale des arrêts.

A) À la demande d'une personne physique qui est partie à une instance.

L'article 2 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 'relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État' prévoit ce qui suit à ce sujet : « *Lors de la publication de l'ordonnance de non-admission ou de l'arrêt, l'identité de personnes physiques peut être omise à la demande expresse d'une personne physique qui est partie dans un litige pendant devant le Conseil d'État. Cette demande peut être introduite dans la requête ou, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats.*

Le dispositif (de l'ordonnance de non-admission ou de l'arrêt) fait état expressément de cette dépersonnalisation. Cette dernière s'applique à toute forme de publication (de l'ordonnance de non-admission ou de l'arrêt) à l'initiative du Conseil d'État ou de tout autre tiers habilité ou désigné par le Conseil d'État pour procéder à la publication prévue à l'article 1^{er} ».

⁶¹ Article 2 de l'arrêté ministériel du 3 février 1998 déterminant le réseau d'informations accessible au public et le support magnétique en vue de la consultation et de l'enregistrement des arrêts du Conseil d'État.

⁶² Rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal modificatif du 24 mai 2011 (*M.B.*, 15 juin 2011).

⁶³ S. DE SOMER, C. FORNOVILLE, « Rechtspraakpublicatie anno 2011: historische beschouwingen, hedendaagse bedankingen en toekomstperspectieven », *R.W.*, 2011-12, p. 208.

⁶⁴ Article 1^{er} de l'arrêté royal relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État.

B) les décisions prises en application de la loi sur les étrangers⁶⁵.

Les ordonnances de non-admission ou les arrêts du contentieux des étrangers sont systématiquement dépersonnalisés en cas de publication.

La note de service interne 1/2009 relative à la notification, la publication et la dépersonnalisation des arrêts et ordonnances charge le greffier de veiller à ce que la dépersonnalisation des arrêts ou des ordonnances soit parfaitement réalisée.

La réglementation ne précise pas quelles données doivent être supprimées lors de la dépersonnalisation. L'analyse des arrêts dépersonnalisés montre que les noms de toutes les personnes citées dans l'arrêt, en ce compris les personnes morales (par ex. C.E., 21 janvier 2016, n° 233.555), ainsi que les adresses sont anonymisés (par ex. C.E., 23 décembre 2011, n° 217.059). Eu égard à la dépersonnalisation systématique dans le contentieux des étrangers, il apparaît que lors de la rédaction de ces arrêts, on tend déjà à éviter au maximum les éléments susceptibles de dévoiler l'identité des intéressés.

Les arrêts anonymisés restent dans la banque de données interne du Conseil d'État, qui ne peut être consultée que par les membres et les collaborateurs du Conseil et de l'auditorat, et sont également disponibles dans leur version non anonymisée. Il est toutefois clairement indiqué qu'il s'agit d'un arrêt anonymisé afin d'éviter que l'auditeur ou le Conseil ne citent par erreur le nom des parties respectivement dans leur rapport ou leur arrêt.

10.2 Si les règles d'anonymisation changent, est-ce que cela a un effet sur les décisions déjà publiées (c'est-à-dire, les décisions déjà publiées sont-elles par la suite anonymisées/réidentifiées en fonction du changement des règles d'anonymisation) ?

Avant la modification de 2011, chaque partie au litige, y compris les personnes morales, pouvait demander la dépersonnalisation de l'identité des personnes physiques. Depuis la modification de 2011, seules les personnes physiques qui sont parties à un litige peuvent demander la dépersonnalisation. Cette mesure n'a pas eu pour effet d'apporter des modifications aux décisions déjà publiées.

Il semble improbable qu'une modification ultérieure des règles relatives à la dépersonnalisation ait une incidence sur les arrêts déjà publiés. En effet, depuis 1994, le Conseil d'État a rendu plus de 180.000 décisions, dont la plupart ont été publiées. La dépersonnalisation de la jurisprudence déjà publiée est quasi impossible.

⁶⁵ La loi sur les étrangers regroupe les lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

10.3 Veuillez décrire toute difficulté liée à l'anonymisation que vous avez remarquée auprès de vos juridictions (p.ex. des pratiques différentes au niveau des juridictions suprêmes, des débats publics ardents, des répercussions de la réidentification des décisions par les médias etc.).

1) Peu de problèmes ont été constatés en ce qui concerne le principe de reproduction intégrale des décisions du Conseil d'État sur son site Internet, et ce principalement grâce au choix de ne pas faire indexer les arrêts par le moteur de recherche Google. Si l'on effectue une recherche dans Google, les arrêts du Conseil d'État publiés sur son site Internet n'apparaîtront pas dans les résultats de la recherche. Seul le site même du Conseil d'État permet de faire des recherches dans les arrêts. Ce site web est consulté principalement, outre par les parties à une instance devant le Conseil d'État, par les professionnels du droit qui attachent peu d'importance aux données à caractère personnel mentionnées dans les décisions.

Les décisions publiées sur le site Internet du Conseil d'État peuvent être téléchargées librement et sont disponibles dans des banques de données qui n'appliquent pas les mêmes mesures de précaution que le Conseil. Il est donc possible que ces décisions soient de ce fait accessibles via Google.

2) Les parties recevant la reproduction intégrale de l'arrêt, même lorsque celui-ci est anonymisé lors de sa publication, il est déjà arrivé qu'une des parties publie la version intégrale sur Internet alors que le site web du Conseil d'État propose une version anonymisée de l'arrêt.

3) Il découle de l'article 3^{quater} du règlement général de procédure que lorsqu'un recours est introduit contre un règlement, ce recours est publié au Moniteur belge en mentionnant l'identité des parties requérantes. Le greffier vérifiera dans ce cas si les parties requérantes demandent la dépersonnalisation. Dès lors que l'arrêté relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'Etat offre la possibilité de procéder à la dépersonnalisation jusqu'à la clôture des débats, une demande en ce sens introduite après la requête ne pourra garantir une dépersonnalisation complète compte tenu de la publication au Moniteur belge de l'identité des parties requérantes.

4) L'article 2 de l'arrêté relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'Etat prévoit que seule une personne physique qui est partie dans un litige peut demander la dépersonnalisation de personnes physiques. En dépit de cette disposition, le Conseil d'État a accédé une rare fois à une demande de dépersonnalisation de l'identité de la personne morale (C.E., 24 novembre 2015, n° 233.008).

10.4 Modifiez-vous le texte des décisions publiées ? Dans l'affirmative, veuillez détailler la procédure, surtout ce qui est responsable de la révision des décisions et quelles informations sont ajoutées ou supprimées au cours de la révision du texte (y compris les métadonnées).

Non, les textes sont publiés en version intégrale sur le site Internet, à moins qu'ils soient dépersonnalisés, auquel cas seules les données dévoilant l'identité de la personne sont anonymisées.

10.5 L'évolution du droit à l'oubli a-t-elle influencé d'une certaine manière l'anonymisation ou la publication des décisions ? Sinon, est-elle prise en considération au sein de votre juridiction pendant la publication des décisions ?

En 2011, il a été inséré dans l'arrêté royal relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'Etat un article 5 nouveau, qui s'énonce comme suit : « *Dans des circonstances exceptionnelles, une personne physique qui était partie dans un litige pendant devant le Conseil d'État peut, en se fondant sur des éléments dont elle n'avait pas connaissance avant l'introduction de la requête ou, le cas échéant, avant la clôture des débats, demander que désormais, l'identité d'une personne physique qu'elle désigne ne soit plus mentionnée dans la publication des ordonnances de non-admission et des arrêts sous forme numérique.*

Une personne physique qui n'était pas partie à l'instance mais a un intérêt à l'omission de l'identité lors de la publication peut également introduire une telle demande pour autant que cet intérêt soit établi.

La demande motivée est adressée au premier président du Conseil d'Etat par lettre recommandée.

Le premier président du Conseil d'Etat statue sur la demande motivée ».

Le rapport au Roi justifie cette disposition comme suit : « *Dans des circonstances très exceptionnelles, le Premier Président doit avoir la possibilité d'encore décider a posteriori que des décisions déjà publiées le seront à l'avenir en omettant l'identité. Cela ne serait évidemment possible qu'à la suite d'une demande motivée. Au fil des années, quelques demandes ont été formulées en ce sens. Cette nouvelle disposition permet une meilleure mise en œuvre de la notion dynamique du « droit à l'oubli », notion qui, avec le temps, gagne en importance par rapport au principe fondamental de la publicité de la jurisprudence ».*

11. Publication des décisions en ligne

11.1 Est-ce que les décisions de votre juridiction sont disponibles en ligne ? Dans l'affirmative, est-ce que toutes les décisions sont ainsi disponibles ou seulement une partie choisie (si juste une partie est publiée, veuillez décrire la procédure de sélection) ?

Toutes les ordonnances de non-admission d'un recours en cassation et tous les arrêts du Conseil d'État sont publiés au format numérique sur le site de l'institution. Les décisions relatives à l'application de la loi sur les étrangers sont l'exception à cette règle⁶⁶. Celles-ci sont uniquement publiées par le président du Conseil d'État si elles présentent un intérêt pour la jurisprudence ou la recherche juridique⁶⁷. Depuis l'ordonnance du premier président du 23 janvier 2008, toutes les ordonnances de non-admission et tous les arrêts de cassation qui concernent la loi sur les étrangers sont *de facto* dépersonnalisés et publiés sur le site Internet.

La législation n'impose aucun délai pour la publication des arrêts sur le site Internet. En général, ceux-ci sont consultables en ligne deux semaines après le prononcé.

11.2 Décrivez s'il vous plaît la forme de la publication de vos décisions en ligne. En particulier veuillez indiquer si vos décisions sont publiées sur votre site web ou par l'intermédiaire d'un autre service en ligne (via une plate-forme commune gérée par le Ministère de la justice, par un conseil judiciaire etc.). Soyez si gentils et ajoutez s'il vous plaît aussi une copie d'écran ou un lien.

L'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 3 février 1998 'déterminant le réseau d'informations accessible au public et le support magnétique en vue de la consultation et de l'enregistrement des arrêts du Conseil d'État' attribue au Conseil d'État l'adresse Internet suivante : <http://www.raadvst-consetat.be>.

Le visiteur du site web peut procéder à une recherche en texte intégral en vue de trouver des décisions pertinentes. Un module de « recherche avancée » a également été prévu. Celui-ci complète la recherche en texte intégral par des critères de recherche additionnels (date, numéro de rôle, parties, décision) qui permettent d'effectuer des recherches plus ciblées. En outre, les arrêts sont également publiés chaque mois dans un aperçu par matière. Sur la page d'accueil, la rubrique « actualités » fournit, sous la forme de brefs communiqués, des explications sur certains arrêts présentant un caractère actuel important.

Depuis 2008, les banques de données qui donnent accès au contenu de la jurisprudence (*Juridict*) peuvent être consultées en ligne (voir la réponse à la question 11.3).

⁶⁶ Art. 1^{er} de l'arrêté relatif à la publication.

⁶⁷ Article 3 de l'arrêté royal précité.

11.3 Sous quels formats de fichiers (file formats) sont disponibles vos décisions en ligne ? En plus de l'énumération des formats utilisés, veuillez écrire si votre juridiction suit systématiquement une politique générale des données ouvertes (open data policy). Indiquez également s'il vous plaît si votre juridiction publie en ligne uniquement les décisions ou aussi des jeux de données (datasets) qui seraient ainsi accessibles pour une future réutilisation. Si les jeux de données sont disponibles pour une future réutilisation mais non de façon publique, veuillez indiquer qui y a accès et sous quelles conditions.

Les décisions juridictionnelles ne sont disponibles sur le site Internet qu'au format *Pdf*, avec des métadonnées accessibles au public incorporées au format *Pdf*.

Le site Internet du Conseil d'État ne comprend pas uniquement les arrêts. Depuis 2008, il met également à disposition, sous le nom *Juridict*, les banques de données « jurisprudence » qui sont fournies par l'auditorat conformément à l'article 76, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il existe deux banques de données distinctes pour la jurisprudence francophone et la jurisprudence néerlandophone. Celles-ci sont conçues au départ de listes de mots-clés et comportent entre autres les points de droit d'une grande partie des décisions à partir de l'année 2000. Le citoyen peut ainsi avoir un accès aisé à l'ensemble de la jurisprudence du Conseil d'État. Ces banques de données sont consultables sur les sites suivants :

<http://juridict.raadvst-consetat.be/index.php?lang=fr>.

<http://juridict.raadvst-consetat.be/index.php?lang=nl>.

12. Disponibilité publique d'autres documents

12.1 Les informations personnelles sur les membres de votre juridiction sont-elles publiées en ligne ? Est-ce que leurs CVs sont ainsi disponibles, de quelle longueur et sous quelle forme (p.ex. site web de la juridiction) et quelles informations sont publiées d'habitude (p.ex. formation, adhésions aux associations, opinions politiques, situation de famille, etc.) ? Est-ce que la publication des informations sur les membres de votre juridiction est obligatoire ? Est-ce que vos membres peuvent influencer la structure et le contenu de telles informations ? Y avez-vous rencontré un problème (p.ex. en République tchèque, il y a eu un grand débat sur la publication des adhésions des juges au parti communiste dans le passé) ? Pour illustrer, veuillez ajouter un lien ou une copie d'écran des informations sur vos membres publiées.

Étant donné que les arrêts sont publiés intégralement sur le site Internet, les noms des magistrats figurent dans les arrêts consultables en ligne.

Les autres informations personnelles disponibles sur le site Internet sont uniquement les noms des conseillers d'État qui composent les chambres (de vacation)⁶⁸ et les noms des auditeurs des différentes sections⁶⁹. Aucune autorisation n'est demandée à cet égard, mais personne ne s'en est jamais plaint.

12.2 En plus des décisions de votre juridiction, quels autres documents liés à une affaire sont publiés en ligne (p.ex. opinions dissidentes, mémoires des avocats généraux, mémoires des parties, enregistrement/procès-verbaux des délibérations des chambres etc.) ? Comment est-ce que ces documents sont publiés, où et sous quel format (p.ex. sur le site web via un masque de recherche ou sous format des données ouvertes etc.). Si votre juridiction publie ces documents sous format des données ouvertes, veuillez ajouter un lien pour illustrer un jeu de données (dataset).

En dehors des décisions juridictionnelles, le Conseil ne publie pas d'autres données.

12.3 Est-ce que les membres de votre juridiction ont la possibilité de s'exprimer en public sur leurs décisions et/ou sur d'autres décisions de votre juridiction ? Dans l'affirmative, veuillez décrire sous quelles formes ils le font d'habitude (p.ex. par l'intermédiaire des articles dans une revue de droit, des débats publics sur la jurisprudence organisés par une juridiction, etc.).

1. Un magistrat ne peut s'exprimer publiquement sur les arrêts qu'il a prononcés. Dans le cadre d'un contexte scientifique, lors de colloques ou de journées d'étude, il peut faire référence à des arrêts auxquels il a été associé, sans toutefois pouvoir formuler de critiques, ni donner d'informations sur les délibérations. Un magistrat peut collaborer à des aperçus de la jurisprudence tels que les périodiques juridiques en publient. Il devra cependant se garder de formuler des critiques trop directes et faire preuve de la réserve requise.

2. On observe une tendance dans les médias à commenter toujours plus rapidement et sans la précision requise les arrêts qui présentent un intérêt pour la société. Il s'ensuit que les informations publiées au sujet des arrêts du Conseil d'État sont parfois erronées. Pour éviter ces situations, le Conseil d'État a désigné des magistrats de presse et mis au point un système de communiqués.

Les contacts avec la presse s'opèrent toujours par le truchement des magistrats de presse et sous le contrôle des chefs de corps, l'objectif poursuivi étant d'informer sur la juste

⁶⁸ http://www.raadvanstate.be/?page=about_organisation_council&lang=fr.

⁶⁹ http://www.raadvanstate.be/?page=about_organisation_auditorsoffice&lang=fr.

portée d'une décision afin de prévenir ou de rectifier des interprétations ou des informations erronées.

Lorsqu'un arrêt présentant une valeur informative importante est prononcé, un communiqué est rédigé (et associé à un lien pointant vers le texte intégral de l'arrêt). Ce communiqué peut ainsi être facilement reproduit par les médias. Vous en trouverez ci-dessous un exemple :⁷⁰

"Amnistie fiscale" - Annulation

Par son arrêt n° 234.337 du 12 avril 2016, le Conseil d'État annule "l'instruction de l'Administrateur général de l'Administration générale de l'Inspection spéciale des impôts [...] du 29 janvier 2015 relative à la taxation des revenus déclarés tardivement".

L'acte administratif annulé avait pour objet de mettre en place un régime uniforme relatif aux accroissements d'impôt en ce qui concerne les revenus déclarés tardivement dans le cas de contribuables s'étant encore manifestés spontanément afin de régulariser leur situation fiscale après le 31 décembre 2013, date depuis laquelle il n'est plus possible de profiter de cette régularisation fiscale prévue par la loi-programme du 27 décembre 2005.

Le Conseil d'État constate que l'État belge, après un rapport de l'auditeur proposant l'annulation, n'a pas demandé la poursuite de la procédure, n'a plus fait valoir de moyens de défense et n'a également pas demandé à être entendu. Sur la base des règles de procédure, le Conseil procède d'office, dans pareil cas, à l'annulation de l'acte attaqué, selon une procédure abrégée et sans un examen au fond."

⁷⁰ <http://www.raadvanstate.be/?page=news&lang=fr>.

Annexe : Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration

Chapitre I^{er}. Dispositions générales

Art. 1^{er}

La présente loi s'applique:

- a) aux autorités administratives fédérales;
- b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

Pour l'application de la présente loi, on entend par:

- 1° autorité administrative: une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;
- 2° document administratif: toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose;
- 3° document à caractère personnel: document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne;
- 4° [...]
- 5° [...]

Chapitre II. Publicité active

Art. 2

Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des autorités administratives fédérales:

- 1° le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, l'organisation et les missions du service de l'information fédéral et l'organisation détermine les autorités administratives fédérales tenues d'attribuer à une instance spécialisée la conception et la réalisation de l'information;
- 2° chaque autorité administrative fédérale publie et tient à disposition de toute personne qui le demande un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement;
- 3° toute correspondance émanant d'une autorité administrative fédérale indique le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier;
- 4° tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative fédérale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours.

Art. 3

Les rétributions éventuellement réclamées pour la délivrance des informations visées à l'article 2, 1° et 2°, ne peuvent excéder le prix coûtant.

Chapitre III. Publicité passive

Art. 4

Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie.

Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt.

Le Roi peut régler l'intervention des administrations communales en vue de la consultation ou de la rectification de documents sur la base de la présente loi.

Art. 5

La consultation d'un document administratif, les explications y relatives ou sa communication sous forme de copie ont lieu sur demande. La demande indique clairement la matière concernée, et si possible, les documents administratifs concernés, et est adressée par écrit à l'autorité administrative fédérale compétente, même si celle-ci a déposé le document aux archives.

Lorsque la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie est adressée à une autorité administrative fédérale qui n'est pas en possession du document administratif, celle-ci en informe sans délai le demandeur et lui communique la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon les informations dont elle dispose, est détentrice du document.

L'autorité administrative fédérale consigne les demandes écrites dans un registre, classées par date de réception.

Art. 6

§ 1^{er} L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants:

- 1° la sécurité de la population;
- 2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;
- 3° les relations internationales fédérales de la Belgique;
- 4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales;
- 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;
- 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;
- 7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;
- 8° 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.

§ 2 L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte:

- 1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie;
- 2° à une obligation de secret instaurée par la loi;
- 3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée;
- 4° aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

§ 2bis [...]]

§ 3 L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande:

- 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;
- 2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;
- 3° est manifestement abusive;
- 4° est formulée de façon manifestement trop vague.

§ 4 Lorsque, en application des §§ 1^{er} à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante.

§ 5 L'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours.

En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée.

Art. 7

Lorsqu'une personne démontre qu'un document administratif d'une autorité administrative fédérale comporte des informations inexacts ou incomplètes la concernant, cette autorité est tenue d'apporter les corrections requises sans frais pour l'intéressé. La rectification s'opère à la demande écrite de l'intéressé, sans préjudice de l'application d'une procédure prescrite par ou en vertu de la loi.

L'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de rectification ou qui la rejette communique dans un délai de soixante jours de la réception

de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de trente jours. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée.

Lorsque la demande est adressée à une autorité administrative fédérale qui n'est pas compétente pour apporter les corrections, celle-ci en informe sans délai le demandeur et lui communique la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon ses informations, est compétente pour le faire.

Art. 8

§ 1^{er} Une Commission d'accès aux documents administratifs est créée.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la composition et le fonctionnement de la Commission.

§ 2 Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, [y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 6, § 5, alinéa 3,] il peut adresser à l'autorité administrative fédérale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

La Commission communique son avis au demandeur et à l'autorité administrative fédérale concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

L'autorité administrative fédérale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur [et à la Commission] dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'État est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission.

§ 3 La Commission peut également être consultée par une autorité administrative fédérale.

§ 4 La Commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale de la loi relative à la publicité de l'administration. Elle peut soumettre au pouvoir législatif des propositions relatives à son application et à sa révision éventuelle.

Art. 9

Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative fédérale incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos.

Une communication sous forme de copie d'une œuvre protégée par le droit d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis.

Dans tous les cas, l'autorité spécifie que l'œuvre est protégée par le droit d'auteur.

Art. 10

[...]

Art. 11

Les dispositions de la présente loi sont également applicables aux documents administratifs qui sont déposés dans des archives par une autorité administrative fédérale.

L'administrateur d'archives fédérales est tenu d'apporter sa collaboration à l'application de la présente loi.

Les motifs d'exception visés à l'article 6 ne sont plus d'application après l'expiration du délai fixé pour le secret des archives concernées.

Les alinéas premier à trois ne s'appliquent pas aux Archives générales du royaume ou aux archives de l'État dans les provinces, auxquelles les dispositions légales relatives aux archives restent entièrement d'application.

Art. 12

La réception d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Roi.

Chapitre IV. Dispositions finales

Art. 13

La présente loi ne préjudicie pas aux dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration.

Art. 14

La présente loi entre en vigueur à la date fixée par le Roi et au plus tard six mois après sa publication au *Moniteur belge*.