



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

23 juin 2023

AVIS n° 2023-95

Concernant le refus de donner accès au dossier de pièces relatif
à une enquête menée par l'Autorité de protection des données

(CADA/2023/105)

1. Aperçu

1.1. Par un courrier recommandé du 5 octobre 2022, X, agissant comme conseil de la société anonyme Freedelity, sollicite de l'Autorité de protection des données, qu'elle lui remette le dossier de pièces relatif à l'enquête en cours à l'encontre de sa cliente.

A cet effet, il sollicite copie des documents suivants :

- la preuve de la prestation de serment de l'inspecteur X ;
- la qualification exacte du rôle de Messieurs X et X ;
- la communication de la décision de la Chambre des Représentants du 20 juillet 2022 relative à la levée de mandat de X, ancien directeur du Secrétariat général ;
- le procès-verbal complet de la réunion du Comité de direction du 6 décembre 2019 ;
- tous les documents préparatoires et échanges de courriers internes au sein de l'Autorité concernant Freedelity et ayant été portés à la connaissance des membres de l'Autorité, en ce compris les membres du Comité de direction.

1.2. L'Autorité de protection des données communique une partie des documents demandés le 2 mai 2023.

1.3. Par un courrier recommandé du 24 mai 2023, le demandeur sollicite à nouveau la communication de ces documents.

1.4. Par un courrier du 2 juin 2023, l'Autorité de protection des données refuse explicitement de communiquer :

- la décision de la Chambre des Représentants du 20 juillet 2022 relative à la levée de mandat de Monsieur X ; ainsi que
- le procès-verbal de la réunion du Comité de direction du 6 décembre 2019.

Elle justifie son refus de la manière suivante :

« Par la présente, la Chambre Contentieuse souhaite répondre aux demandes résumées ci-dessus.

Elle réitère tout d'abord qu'elle ne dispose pas de la décision de levée de mandat de Monsieur X. Il vous appartient de présenter à l'appui de vos conclusions tous les documents que vous estimeriez utiles.

Les extraits du PV du Comité de direction qui concernent votre dossier vous ont déjà été fournis. Le PV du Comité de direction ne contient aucun autre élément qui concerne le présent dossier. »

1.5. Par un courrier recommandé du 9 juin 2023, le demandeur introduit une demande de reconsidération auprès de l'Autorité de protection des données.

1.6. Par un courrier recommandé du même jour, le demandeur sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

1.7. Par un courriel du 22 juin 2023, le demandeur informe la Commission de la réponse donnée par l'Autorité de protection des données à sa demande de reconsidération :

« Comme elle vous l'a déjà indiqué dans sa lettre du 2 juin 2023, la Chambre Contentieuse vous a fourni, dans la mesure où elle dispose de ceux-ci, tous les documents auxquels vous aviez demandé accès. Elle estime également que le dossier est actuellement en état et que l'audition prévue le mercredi 14 juin 2023 peut avoir lieu.

A la suite de l'audition, la Chambre Contentieuse adoptera une décision sur le fond, dans laquelle elle prendra position sur tous les arguments que vous avez soulevés.

Surabondamment, l'Autorité de protection des données est d'avis qu'elle n'est pas soumise à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Cette position découle notamment des interprétations divergentes de la jurisprudence en la matière. Un récent avis du Conseil d'état indique à cet égard ce qui suit : "(...) la qualification de l'Autorité de protection des données fait débat".

Le Conseil d'état conclut par ailleurs que : "Compte tenu de ces controverses jurisprudentielles, le législateur peut estimer utile d'énoncer, indépendamment de la qualification que devrait recevoir l'Autorité de protection des données, que celle-ci est soumise à la loi

du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, comme l'envisage l'amendement n° 58''.

Dans l'attente d'une éventuelle clarification par le législateur et/ou d'un arrêt du Conseil d'Etat, l'Autorité de protection des données s'en tient donc à sa position initiale ».

2. La recevabilité de la demande d'avis

2.1. Avant d'apprécier le bien-fondé de la demande, la Commission doit examiner si l'Autorité de protection des données entre dans le champ d'application personnel de la loi du 11 avril 1994. En principe, la loi du 11 avril 1994 s'applique à une autorité administrative au sens de la loi du 11 avril 1994. Une autorité administrative est définie par la loi du 11 avril 1994 comme "une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat" (voir article 1er, deuxième alinéa, 1° de la loi).

Il ressort de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que l'Autorité de protection des données ne peut être considérée comme une autorité administrative dont les actes relèvent de la compétence du Conseil d'Etat.

2.2. Dans son arrêt n° 74/2020 du 28 mai 2020, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la compatibilité de l'article 14, § 1er précité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prive les destinataires des décisions du prédécesseur de l'Autorité de protection des données (la Commission pour la protection de la vie privée) de tout recours contre ces décisions, sous réserve de celles concernant les marchés publics ou les membres de son personnel.

La Cour constitutionnelle a constaté que cette commission exerçait un pouvoir qui n'est pas lié à l'action politique ou législative de la Chambre des représentants de sorte que l'absence de recours contre une décision prise en vertu d'un tel pouvoir est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. Cette lacune étant exprimée en des termes suffisamment précis et complets permettant d'appliquer la disposition en cause dans le respect des normes de référence en vertu desquelles la Cour exerce son

contrôle. Celle-ci a jugé qu'il appartenait aux juridictions de renvoi, en l'occurrence le Conseil d'Etat, de mettre fin à la violation de ces normes.

2.3. Par conséquent, même si l'Autorité de protection des données n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, elle est néanmoins soumise aux règles de protection juridique qui s'appliquent également aux autorités administratives pour autant qu'elles n'exercent pas de compétences liées à l'action politique ou législative de la Chambre des représentants.

En conséquence, la Commission s'estime compétente pour donner un avis sur une demande d'accès formulée à l'égard de l'Autorité de protection des données.

2.4. Par ailleurs, la Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération à l'Autorité de protection des données et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994).

2.5. La Commission tient à attirer l'attention de l'Autorité de protection des données sur le fait qu'elle ne peut prendre une décision sur une demande de reconsidération qu'après que la Commission a émis son avis ou après l'expiration du délai dans lequel la Commission devait émettre son avis.

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

3.1. L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997,

considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

3.2. La Commission relève d'une part que l'Autorité de protection des données indique ne pas disposer de la décision relative à la levée de mandat de Monsieur David Stevens.

Le droit d'accès ne peut être demandé que dans la mesure où l'autorité à laquelle est adressée la demande dispose effectivement des documents administratifs. Si tel n'est pas le cas, l'autorité doit en informer le demandeur et lui communiquer le nom et l'adresse de l'autorité administrative qui, selon ses informations, détient le document, à moins qu'il ne ressorte du dossier que le demandeur s'est déjà adressé à cette autorité administrative.

Par conséquent, dans la mesure où l'Autorité de protection des données n'est effectivement pas en possession du document demandé, elle n'est pas tenue d'en garantir l'accès mais doit néanmoins désigner, si elle en a connaissance, l'autorité qui détient le document demandé.

3.3. D'autre part, l'Autorité de protection des données indique que les extraits pertinents du procès-verbal du Comité de direction demandé ont déjà été fournis au demandeur et que les éléments qui ont été omis dans l'extrait ne concernent pas le dossier litigieux.

La Commission souhaite attirer l'attention de l'Autorité de protection des données sur le fait qu'il n'existe pas de motif d'exception dans la loi du 11 avril 1994 qui empêcherait le demandeur de se voir communiquer des documents, qui seraient éventuellement déjà en sa possession. Or, seuls les motifs d'exceptions imposés par la loi peuvent être invoqués pour refuser l'accès à un document administratif.

Dans la mesure où l'Autorité de protection des données n'invoque aucun motif d'exception afin de refuser la publicité de l'intégralité du procès-verbal, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, elle est tenue d'en accorder l'accès au demandeur.

3.4. La Commission souhaite rappeler dans ce contexte le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d'application d'un

motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées.

Bruxelles, le 23 juin 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président