



# Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

*Section publicité de l'administration*

12 juin 2025

AVIS n° 2025-83

Concernant le refus de remettre copie des documents  
relatifs à une « campagne de plaintes » détenus par l'Institut  
pour l'Égalité des femmes et des hommes

(CADA/94/2025)

Mots-clés : IEFH – Dossier administratif – Instance administrative  
fédérale – Article 6, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup>

## 1. Aperçu

1.1. Par un courrier du 9 mai 2024, X prend contact avec l'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (ci-après : l'IEFH) afin d'obtenir copie des documents administratifs suivants :

- les échanges internes ou externes relatifs à des recommandations adressées à des associations en vue de déposer plainte contre elle ;
- les communications entre l'IEFH et des tiers concernant son nom, son image ou sa participation à la manifestation du 8 mars 2025 ;
- tout document évoquant une « stratégie de campagne de plaintes » ou une instrumentalisation d'événements la concernant.

Cette demande fait suite à une information reçue, notamment sous forme de captures d'écran, par la demanderesse selon laquelle des transactivistes et l'association Prisme feraient campagne sur les réseaux sociaux afin que des plaintes soient massivement déposées contre elle et ce, avec les encouragements de l'IEFH.

1.2. Par un courriel du 26 mai 2025, l'IEFH répond à la demanderesse de la manière suivante :

*« L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après : « l'Institut ») est un organisme qui a été créé par la loi du 16 décembre 2002 et qui a entre autres pour mission de veiller au respect du principe d'égalité entre les femmes et les hommes et de combattre toute forme d'inégalité ou de discrimination fondée sur le genre.*

*En cette qualité, l'Institut peut apporter son aide à toute personne physique ou morale qui souhaite obtenir des conseils sur l'étendue de ses droits et obligations, donner un avis à ce propos, intervenir dans la recherche d'une solution extrajudiciaire et, au besoin, entreprendre des démarches en justice.*

*C'est dans le cadre de ces compétences que nous avons reçu votre demande d'accès à des documents du 9 mai 2025.*

*Plus précisément, sur base de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, vous demandez à avoir accès aux documents suivants :*

- *Toute note interne, courrier ou e-mail émanant de l'Institut, depuis le 1er février 2025, contenant des recommandations, conseils ou orientations à destination d'associations ou de collectifs trans ou LGBTQIA+, en lien avec le dépôt de plaintes visant une personne physique pour des faits survenus lors de la manifestation du 8 mars 2025 à Bruxelles;*
- *Toute communication entre l'Institut et l'association PRISME (ou toute autre structure associée), dans laquelle il est question d'inciter au dépôt coordonné de plaintes judiciaires ou pénales contre une personne nommément désignée ou reconnaissable, en vue de faire évoluer la législation ou la jurisprudence;*
- *Tout document ou échange mentionnant votre nom (Magali Cornelissen), votre image ou votre présence lors de la manifestation du 8 mars 2025.*

*Par la présente, nous développons pourquoi l'Institut n'est pas soumis à la loi du 11 avril 1994 lorsqu'il agit en la qualité d'organisme de promotion de l'égalité (I.). A titre subsidiaire, nous clarifions que certaines des exceptions prévues par cette même loi impliquent que l'Institut devrait de toute façon rejeter la demande d'accès s'il elle était applicable en l'espèce (ce qui n'est pas le cas) (II.). Enfin, nous profitons de ce courrier pour vous faire part de l'analyse juridique de l'Institut pour la partie des faits survenus lors de la manifestation du 8 mars 2025 qui sont en lien avec les compétences légales de l'Institut (III.).*

### ***I. La non-applicabilité de la loi du 11 avril 1994 lorsque l'Institut accomplit des missions d'organisme de promotion d'égalité***

*S'il est vrai que l'Institut est soumis à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration lorsqu'il remplit des missions dans le cadre de la politique fédérale d'égalité des chances, il ne l'est pas lorsqu'il accomplit des missions d'organisme de promotion de l'égalité.*

*L'article 1<sup>er</sup> de la loi du de la 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après « Loi*

*Fondatrice de l'Institut ») dispose que « la loi 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public s'applique à l'Institut, **sauf dérogations apportées par la présente loi** » (nous soulignons).*

*La Loi Fondatrice de l'Institut ne précise pas explicitement les cas où la loi du 16 mars 1954 ne s'applique pas à l'Institut. Toutefois, le rapport fait au nom de la Commission expose le cadre dans lequel l'Institut est soumis à la loi du 16 mars 1954 :*

*« L'Institut accomplira ces missions, visées à l'article 4, **de manière indépendante**. L'exposé des motifs indique que le ministre de tutelle ne peut donner à l'Institut, dans le cadre de ces missions, d'autres injonctions que positives. D'autres dispositions visent à protéger l'action de l'Institut : communication aux Chambres fédérales d'un rapport annuel d'activités circonstancié et délimitation claire des responsabilités respectives du conseil d'administration et de la direction. Ce dernier point avait été suggéré par le Conseil de l'Egalité des chances entre hommes et femmes et a été intégré dans l'article 8 du projet à l'examen. Ce texte comporte donc des garanties importantes pour que l'Institut mène à bien les missions visées à l'article 4 et notamment, sa politique en matière d'action en justice.*

*Les missions visées à l'article 5 portent sur l'exécution de la politique de la Belgique en matière d'égalité des femmes et des hommes. **Le contrôle exercé sur l'Institut comprendra les formes suivantes** :- application des mécanismes de contrôle prévus par la loi du 16 mars 1954 ; - capacité pour le ministre de tutelle de faire valoir son pouvoir d'injonction positive ; - établissement, par l'Institut, d'un rapport circonstancié de l'exercice de ses missions transmis annuellement au Parlement fédéral » (nous soulignons).*

*Ainsi, le législateur a voulu que l'Institut soit soumis à la publicité de l'administration dans le cadre des missions listées à l'article 5 de la Loi Fondatrice de l'Institut. Cependant, le législateur a souhaité que l'Institut bénéficie d'une indépendance plus poussée dans le cadre de ses missions listées à l'article 4 de la même loi et qu'il ne soit pour celles-ci pas soumis à la publicité de l'administration, qui est incompatible avec lesdites missions.*

*En effet, les missions de l'Institut visées à l'article 5 correspondent à celles assumées, mutatis mutandis, par une administration : «la préparation et de l'application des décisions du gouvernement et du suivi des politiques européennes et internationales, en matière d'égalité des femmes et des hommes. Il exerce ces missions sous l'autorité du/de la ministre chargé(e) de la politique d'égalité des femmes et des hommes ». Il est dès lors logique que celui-ci soit soumis dans ce cadre aux règles en matière de publicité passive de l'administration. En revanche, les missions listées à l'article 4 de la Loi Fondatrice sont celles pour lesquelles l'Institut dispose de la qualité d'organisme de promotion de l'égalité conformément à plusieurs directives européennes, et pour lesquelles l'Institut n'est pas soumis aux règles en matière de publicité passive de l'administration. En effet, le droit européen oblige les Etats Membres à désigner un ou plusieurs organismes de promotion de l'égalité dans certains domaines. Ces organismes ont notamment pour compétence d'apporter une aide aux victimes de discrimination en lien avec certains critères et ce, de manière indépendante. Le principe d'indépendance des organismes de promotion de l'égalité est par ailleurs encore renforcé par deux nouvelles directives européennes relatives aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement.*

*En conclusion, l'Institut n'est pas soumis à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration lorsqu'il agit en qualité d'organisme de promotion d'égalité. En cette qualité, l'Institut exerce ses missions avec toute la confidentialité que le statut d'organisme de promotion d'égalité requiert. L'Institut ne donne donc pas d'information sur l'existence ou le contenu de signalements faits auprès des services exécutant des tâches relevant de la qualité d'organisme de promotion d'égalité de l'Institut.*

*Nous tenons toutefois à vous indiquer que l'Institut n'a pris l'initiative de contacter aucune personne physique ou morale relativement à des faits du 8 mars 2025 vous concernant. L'Institut n'a pas non plus incité au dépôt de plaintes judiciaires ou pénales à ce sujet.*

## ***II. Les exceptions de la loi du 11 avril 1994 impliquant le rejet d'une demande d'accès***

*À titre subsidiaire, nous souhaitons souligner que certaines des exceptions prévues la loi du 11 avril 1994 impliquent que l'Institut devrait de toutes façons rejeter votre demande d'accès à des documents si ladite loi était applicable en l'espèce (ce qui n'est pas le cas). Il en va ainsi, notamment, des exceptions suivantes :*

### ***1. L'exception relative à la protection de la vie privée***

*L'article 6, §2, 1er de la loi du 11 avril 1994 dispose que :*

*« L'instance administrative 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;*

*(...) ».*

*Cette exception est qualifiée par la doctrine d'obligatoire absolue, aussitôt que l'instance administrative constate que la vie privée de personnes est atteinte en raison de la demande de publicité, l'instance doit en refuser l'accès.*

*Or, le fait de communiquer des informations sur l'existence des documents auxquels vous demandez accès et, le cas échéant, de vous les transmettre, révélerait si des personnes (physiques ou morales) ont procédé à un signalement en nos services ou non ainsi que leur identité et coordonnées si de tels signalements existent.*

*Il s'agit d'éléments relatifs à la vie privée de ces personnes qui peuvent aussi être qualifiés de données à caractère personnel. Or, il est de jurisprudence constante que l'article 22 de la Constitution garantit notamment la protection des données à caractère personnel.*

### ***2. L'exception relative à la protection des droits fondamentaux d'une part et à l'anonymat d'autre part***

*L'article 6, §1<sup>er</sup>, 2° et 8° de la loi du 11 avril 1994 dispose que :*

« L'instance administrative 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 :

(...)

2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;

(...)

8° le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'instance administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel;

(...) ».

*S'agissant d'exceptions obligatoires relatives, il convient d'opérer une balance des intérêts entre celui de la publicité et celui de la protection des droits fondamentaux des personnes intéressées mais aussi de leur anonymat.*

❖ *Pour ce qui concerne la protection des droits fondamentaux, la doctrine considère que : « l'exception au droit d'accès relative aux droits fondamentaux protège les intérêts privés des administrés ».*

*Conformément à l'article 3 de sa Loi Fondatrice, l'Institut a pour mission de veiller au « respect de l'égalité des femmes et des hommes, de combattre toute forme de discrimination et d'inégalité basée sur un critère protégé par la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes et d'élaborer des instruments et stratégies fondés sur une approche intégrée de la dimension du genre. ». Ce faisant, l'Institut garantit le respect des articles 10 et 11 de la Constitution dans une dimension de genre. Cela demande notamment, de la part de l'Institut, comme le prévoit l'article 4 de la même loi, d'« aider, dans les limites de son objet, toute personne sollicitant une consultation sur l'étendue de ses droits et obligations. Cette aide permet à son/sa bénéficiaire d'obtenir des informations et des conseils sur les moyens de faire valoir ses droits ». Dans ce cadre, la mission de l'Institut s'apparente à celle de la mission de conseil précontentieux de l'avocat.*

*La Cour constitutionnelle a pu rappeler dernièrement en matière de secret professionnel de l'avocat que « l'effectivité des droits de la*

*défense de tout justiciable suppose nécessairement qu'une relation de confiance puisse être établie entre lui et l'avocat qui le conseille et le défend. Cette nécessaire relation de confiance ne peut être établie et maintenue que si le justiciable a la garantie que ce qu'il confiera à son avocat ne sera pas divulgué par celui-ci ». Dans ce même arrêt, la Cour a confirmé que cette relation de confiance est impérative lorsque l'avocat est consulté dans une phase précontentieuse.*

*Afin que l'Institut puisse procéder à cette mission de conseil et que les bénéficiaires puissent en jouir de manière concrète et effective, il est nécessaire que les démarches menant à ce type de demande ne fassent pas l'objet de publicité sous peine de mettre à néant la relation de confiance indispensable à la protection des droits fondamentaux des personnes concernées. Il existe donc un rapport raisonnable entre le refus de donner des informations et/ou l'accès à des documents tels que ceux dont il est question et la protection du principe d'égalité et non-discrimination dont il a la charge.*

❖ *Pour ce qui concerne la protection de l'anonymat, la doctrine rappelle à ce propos que : « l'objectif poursuivi est d'éviter que des personnes renoncent à communiquer aux autorités ou à des institutions publiques, comme l'ISI, des faits punissables dont elles sont au courant, parce que la publicité de la correspondance permettrait de connaître leur identité ». Si l'Institut devait faire droit à votre demande, il hypothèquerait sa mission de conseil visée supra.*

*A cet égard, la doctrine constate que : « l'identité de la personne qui a fait la dénonciation à l'encontre des demandeurs auprès de l'Administration générale de la Fiscalité, Impôts et Recouvrement ne peut pas être relevée. Saisie d'une demande d'avis de l'administration fiscale, la CADA fédérale n'y a vu aucune raison pour laquelle l'intérêt de la publicité l'emporterait sur la protection du secret de l'identité de l'auteur de la dénonciation, même lorsque le demandeur entend obtenir la confirmation qu'il s'agit d'une personne avec laquelle il est en litige, et qui a obtenu les documents ayant servi à la dénonciation de manière irrégulière ».*

*Les personnes physiques ou morales renonceraient à introduire des signalements à l'Institut concernant des faits qu'elles supposent punissables si cette information pouvait ensuite faire l'objet d'une certaine publicité. Cela empêcherait l'Institut d'accomplir correctement ses missions légales.*

### 3. L'impossibilité de transmission partielle

*Il ne serait en outre pas possible de procéder à une transmission partielle des informations et documents dont vous suggérez l'existence.*

*En effet, même en caviardant de potentiels documents, cela impliquerait :*

- *De révéler si de tels documents existent ou pas ;*
- *Si de tels documents existent, de révéler des informations sur les personnes ayant éventuellement introduit des signalements. En effet, même en anonymisant éventuellement les coordonnées de ces personnes le cas échéant, le contenu de leur signalement pourrait être de nature à révéler des informations permettant de les identifier.*
- *Si de tels documents existent, de révéler des informations sur des réflexions d'opportunité et de stratégies menées par l'Institut dans le cadre de la défense de l'intérêt collectif qu'il a pour mission légale de protéger.*

*La publicité qui serait donnée à de telles informations et documents porterait atteinte aux missions d'organisme de promotion de l'égalité de l'Institut ainsi qu'aux intérêts en présence couverts par les exceptions développées ci-dessus.*

*Il ne serait donc pas envisageable de transmettre, même partiellement, les informations et documents demandés.*

### **III. L'analyse juridique de l'Institut quant aux faits survenus dans le cadre de la manifestation du 8 mars 2025**

*Votre demande d'accès à des documents concerne des faits ayant eu lieu dans le cadre de la manifestation du 8 mars 2025, qui ont été abondamment commentés dans la presse et/ou qui sont publics.*

*Sachez tout d'abord que l'Institut condamne fermement toute forme de violence, qu'elle soit physique ou verbale, particulièrement lorsque celle-ci est fondée sur un mobile*

*discriminatoire lié à un critère protégé par la législation anti-discrimination.*

*Etant donné que ceux-ci sont au cœur de votre demande, l'Institut profite de la présente pour vous faire part de son analyse juridique pour la partie de ces faits susceptibles de vous être imputés et qui sont en lien avec ses compétences légales.*

*Plus spécifiquement, il est question :*

- *du port d'un t-shirt lors de la manifestation du 8 mars 2024 pour le droits des femmes, avec l'inscription « Femme = Réalité biologique ≠ Ressenti misogyne » ;*
- *d'un post Instagram publié le 8 mars 2025 sous la bannière « Magali Cornelissen Juriste, échevine sortante / Open- MR » où vous revendiquez, au nom d'un certain féminisme universaliste, que la « théorie du genre » / « pseudo identité de genre » et le féminisme intersectionnel invisibilisent et nuisent à la cause des femmes.*

*L'Institut est d'avis qu'il convient de réaliser que de telles positions peuvent être ressenties par les personnes transgenres comme un refus de reconnaissance de leur identité. Or, conformément aux principes de Yogyakarta<sup>13</sup>, « [l'] orientation sexuelle et l'identité de genre définies par chacun personnellement font partie intégrante de sa personnalité et sont l'un des aspects les plus fondamentaux de l'autodétermination, de la dignité et de la liberté ».*

*Quoi qu'il en soit, il faut souligner que les infractions de sexisme au sens de la loi du 22 mai 2014 (« Loi Sexisme ») et d'incitation à la discrimination, à la haine, à la violence ou à la ségrégation au sens de la loi du 10 mai 2007 (« Loi Genre ») requièrent la réunion de conditions strictes. Une série de comportements, bien que dommageables, ne peuvent pas être sanctionnés à ce titre car ils ne réunissent pas les éléments constitutifs de ces infractions.*

*En l'espèce, après un rapide examen des faits, il semble que le cadre légal en vigueur ne soit pas de nature à appréhender ceux-ci. Au regard de ce constat, l'Institut n'aurait pas conseillé à qui que ce soit de déposer une plainte pénale ou judiciaire à votre rencontre.*

*Il n'en demeure pas moins que l'Institut estime que ce type de discours peut avoir un effet nuisible à l'égard des groupes minorisés que nous défendons, en l'occurrence les personnes transgenres. De tels propos, bien que situés dans la « zone grise » en ce qu'ils n'ont pas les « traits saillants » qui permettraient une qualification pénale, ne véhiculent pas moins des significations pouvant s'avérer blessantes et dommageables pour la promotion de la diversité et de l'inclusion.*

*Dans ce cadre, il paraît essentiel à l'Institut que les organismes de défense des droits humains et des minorités continuent à exercer leur droit légitime à la critique. Rappelons que le niveau de protection élevé du discours politique va de pair avec des obligations et responsabilités également accrues, qui impliquent que les limites de la critique admissible soient plus étendues à l'égard des responsables politiques que pour un quidam. Du fait de leur statut, ceux-elles-ci s'exposent en effet, inévitablement et consciemment à un contrôle de leurs comportements et de leurs propos.*

#### *IV. Conclusion*

*L'Institut a reçu votre demande d'accès à des documents.*

*Par la présente, nous vous informons que nous ne pouvons pas y donner de suites favorables car nous estimons ne pas être soumis à la loi du 11 avril 1994 lorsque nous agissons en qualité d'organisme de promotion de l'égalité. Ce statut, qui découle de directives européennes implique que l'Institut exerce ses missions d'organisme de promotion de l'égalité avec toute la confidentialité qu'il requiert. L'Institut ne donne donc pas d'information sur l'existence ou le contenu de signalements faits auprès des services exécutant des tâches relevant de la qualité d'organisme de promotion d'égalité de l'Institut.*

*Par ailleurs, l'Institut est d'avis qu'il devrait de toutes façons rejeter cette demande sur base d'exceptions prévues par la loi précitée si elle était applicable (ce qui n'est pas le cas) ; à savoir notamment la protection de la vie privée, des droits fondamentaux et de l'anonymat. Une transmission partielle des informations et documents dont vous suggérez l'existence n'est pas possible car cela*

*porterait atteinte aux missions d'organisme de promotion de l'égalité de l'Institut ainsi qu'aux intérêts couverts par les exceptions mentionnées.*

*Nous souhaitons également profiter de ce courrier pour vous faire part de l'analyse juridique de l'Institut concernant la partie des faits susceptibles de vous être imputés et qui sont en lien avec ses compétences légales : nous sommes d'avis que bien qu'ils puissent être dommageables, ils ne semblent pas pénalement répréhensibles. Nous souhaitons vous indiquer que nous n'avons pris l'initiative de contacter aucune personne physique ou morale relativement à des faits du 8 mars 2025 vous concernant et que nous n'avons pas incité au dépôt de plaintes judiciaires ou pénales à ce sujet ».*

1.3. Par un courriel du 28 mai 2025, la demanderesse adresse à l'IEFH une demande de reconsidération de sa décision de refus.

1.4. Par un courriel du même jour, la demanderesse 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.

1.5. Par un courriel du même jour, le secrétariat de la Commission sollicite de la demanderesse qu'elle lui communique les pièces manquantes à son dossier (à savoir la demande d'accès initiale et la demande de reconsidération).

1.6. Par un courriel du 3 juin 2025, la demanderesse communique, à la Commission, les pièces demandées.

## **2. Recevabilité de la demande d'avis**

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que la demanderesse a envoyé en même temps la demande de reconsidération à l'IEFH 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).

### 3. Bien-fondé de la demande d'avis

#### 3.1. Champ d'application

Dans un premier temps, la Commission relève que l'IEFH considère que, dans le cadre de l'exercice de certaines de ces missions, il n'est pas soumis aux obligations de publicité fixées par la loi du 11 avril 1994.

Il convient d'examiner si ce raisonnement est ou non fondé.

##### 3.1.1. Droit fondamental comme principe constitutionnel

Il est important de ne pas perdre de vue l'objectif visé par le constituant lorsqu'il a intégré la publicité de l'administration dans la Constitution. Dans la note explicative de l'article 24<sup>ter</sup>, devenu l'actuel article 32 de la Constitution, il est indiqué que « [l]es principes repris dans l'article proposé sont valables à l'égard de toutes les autorités administratives. L'interprétation concrète de cette notion sera faite par la suite. Etant donné qu'en l'occurrence il s'agit de l'octroi d'un droit fondamental, une interprétation aussi large que possible devra être utilisée. On peut notamment renvoyer à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État et la jurisprudence du Conseil d'État à ce sujet » (Doc. parl., Chambre, session 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

Le pouvoir constituant avait donc à l'esprit un champ d'application personnel très vaste, mais a laissé au législateur le soin de le mettre en œuvre. Dès lors qu'il s'agit d'un droit fondamental, le législateur doit opter pour une interprétation aussi vaste que possible. Ainsi, le législateur ne peut interpréter la notion d'« *instance administrative* » trop restrictivement, d'une manière qui serait contraire au vaste champ d'application que visait le pouvoir constituant.

##### 3.1.2. Champ d'application de la loi du 11 avril 1994

Aux termes de son article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, la loi du 11 avril 1994, tel que modifiée par la loi du 12 mai 2024, s'applique:

- a) aux instances administratives fédérales ;
- b) aux instances administratives autres que les instances administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où elles exercent des compétences fédérales.

L'article 1<sup>er</sup>, en son alinéa 2, précise également que :

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

*1° instance administrative:*

*[...]*

*c) les organismes d'intérêt public, à savoir les organismes visés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, lorsqu'ils exercent des compétences fédérales;*

*[...] ».*

Les travaux préparatoires précisent, à cet égard, ce qui suit :

*« Un des objectifs du présent projet vise en effet à élargir le champ d'application ratione personae de la loi sur la publicité de l'administration, en ne le limitant plus aux autorités administratives visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La loi reste bien entendu applicable à ces autorités, et la jurisprudence développée depuis l'adoption de la loi sera donc toujours utile à cette fin. Néanmoins, d'autres instances seront dorénavant également soumises à la loi.*

*C'est pourquoi la première modification qui est apportée à cet article est le remplacement des termes "autorité" et "autorités" par celui d'"instance(s)". Par analogie avec la définition du champ d'application ratione personae de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement ainsi que du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018, ce terme plus général permet que le champ d'application ne se limite plus à des autorités qui entrent dans la définition de l'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et telle que déterminée par la jurisprudence. Cet article vise donc à redéfinir le champ d'application de la loi, en remplaçant la définition de l'autorité administrative par une*

*définition de l'instance administrative. Cette dernière est définie par une énumération de toutes les instances visées par la loi.*

*Le premier élément de l'énumération est, comme mentionné plus haut, l'autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Toutes les autorités administratives qui étaient jusqu'à présent soumises à la loi du 11 avril 1994 le restent, de la même manière.*

*Les provinces et les communes sont ensuite désormais soumises à la loi du 11 avril 1994 dans l'exercice de leurs compétences fédérales. La loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes est abrogée.*

*Le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 est donc adapté en ce sens.*

[...]

*Ensuite, sont ajoutées quatre instances sur lesquelles des questions ou des zones d'ombres subsistaient sur le fait qu'elles entraient dans le champ d'application de la loi ou non. Le fait de les citer explicitement dans la loi permettra de dissiper tout doute quant à cette question.*

*Les premières de ces instances sont les organismes d'intérêt public.*

*Néanmoins, il n'existe pas, en droit belge, de régime commun à tous les organismes d'intérêt public. Il est donc toujours, également au regard de la sécurité juridique, prématuré d'inclure une définition générale et complète d'un organisme d'intérêt public (J. Van Gronsveld, "De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut", TBP, Brussel, nr. 5, 1954, (259) 269).*

*Il existe toutefois certaines législations qui ont pour ambition de définir des règles communes à une partie des organismes d'intérêt public.*

*L'on citera, notamment, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public qui contient les règles de contrôle sur certains organismes d'intérêt public. La loi fait expressément référence à ces organismes d'intérêt public et vise ainsi, entre autres, l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, l'Agence fédérale de la Dette, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes<sup>1</sup>, le Théâtre royal de la Monnaie, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, etc. La loi contient ces organismes d'intérêt public, qui sont considérés par le Parlement et l'opinion publique comme d'une importance telle qu'ils devraient être soumis aux dispositions de contrôle (J. Van Gronsveld, "De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut", TBP, Brussel, nr. 5, 1954, (259) 269).*

*Pour la définition des organismes d'intérêt public au sens de la présente loi, il est donc, également dans l'intérêt de la sécurité juridique, fait référence à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certaines organismes d'intérêt public. Par conséquent, seuls les organismes d'intérêt public énumérés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 précitée entrent dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994.*

*Comme c'est le cas pour les autres instances visées par cet article, il est précisé, dans un souci de sécurité juridique, comme l'a recommandé le Conseil d'État dans son avis n° 72.732/2 du 30 janvier 2023, que l'on vise les organismes d'intérêt public uniquement lorsqu'ils exercent leurs compétences fédérales.*

[...] »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La Commission souligne.

<sup>2</sup> *Doc. parl.*, Chambre, session 2022-2023, n° 3217/001, p. 6.

### 3.1.3. Qualification de l'IEFH

3.1.3.1. La loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes rattache cet institut auprès du/de la Ministre chargé(e) de la politique d'égalité des femmes et des hommes et lui confère la personnalité juridique.

Cette loi règle une matière fédérale et insère l'IEFH à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Suivant l'article 2, alinéa 3, de la loi du 16 décembre 2002 précitée, « [1]a loi 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public s'applique à l'Institut, sauf dérogations apportées par la présente loi ».

L'article 3 de la loi du 16 décembre 2002 dispose comme il suit :

*« L'Institut a pour objet de veiller au respect de l'égalité des genres, de combattre toute forme de discrimination et d'inégalité basée sur le sexe et d'élaborer des instruments et stratégies fondés sur une approche intégrée de la dimension du genre.*

*Dans l'accomplissement de sa mission, l'Institut dialogue et collabore avec les associations, institutions, organes et services dont l'action se situe, exclusivement ou en partie, en ce même domaine ou qui sont immédiatement associés à l'accomplissement de ladite mission ».*

L'article 4 de la loi précitée habilite pour cela l'IEFH à :

*« 1° faire, développer, soutenir et coordonner les études et recherches en matière de genre et d'égalité des femmes et des hommes et évaluer l'impact en termes de genre des politiques, programmes et mesures mis en œuvre ;  
2° adresser des recommandations aux pouvoirs publics en vue de l'amélioration des lois et réglementations en application de l'article 3 ;*

*3° adresser des recommandations aux pouvoirs publics et aux personnes et institutions privées sur la base des résultats des études et des recherches visées au 1° ;*

*4° organiser le soutien aux associations actives en matière d'égalité des femmes et des hommes ou les projets ayant pour finalité la réalisation de l'égalité des femmes et des hommes ;*

*5° aider, dans les limites de son objet, toute personne sollicitant une consultation sur l'étendue de ses droits et obligations. Cette aide permet à son/sa bénéficiaire d'obtenir des informations et des conseils sur les moyens de faire valoir ses droits ;*

*6° agir en justice dans les litiges auxquels pourrait donner lieu l'application des lois pénales et des autres lois qui ont spécifiquement pour objet la garantie de l'égalité des femmes et des hommes ;*

*7° produire et fournir toute information, documentation, et archives utiles dans le cadre de son objet ;*

*8° recueillir et publier, sans possibilité d'identification des parties en cause, les données statistiques et les décisions juridictionnelles utiles à l'évaluation des lois et réglementations relatives à l'égalité des femmes et des hommes ;*

*9° demander à l'autorité compétente lorsque l'Institut invoque des faits qui permettent de présumer l'existence d'un traitement discriminatoire, tel que visé dans les lois et réglementations relatives à l'égalité des femmes et des hommes, de s'informer et de tenir informé celui-ci des résultats de l'analyse des faits dont il est question.*

*L'autorité informe l'Institut de manière motivée des suites qui y sont réservées;*

*10° élaborer une structure de réseau avec les différents acteurs dans le domaine de l'égalité des femmes et des hommes.*

*Le/la ministre ayant la politique d'égalité des femmes et des hommes dans ses attributions ne peut donner que des injonctions positives à l'Institut dans le cadre des missions visées à l'alinéa précédent ».*

Par ailleurs, l'article 5 lui confie la mission suivante :

*« L'Institut est chargé de la préparation et de l'application des décisions du gouvernement et du suivi des politiques européennes et internationales, en matière d'égalité des femmes et des hommes.*

*Il exerce ces missions sous l'autorité du/de la ministre chargé(e) de la politique d'égalité des femmes et des hommes ».*

3.1.3.2. La thèse de l'IEFH, selon laquelle seule la mission visée à l'article 5 – par opposition à l'ensemble de celles énumérées à l'article 4 – serait soumise aux mécanismes de contrôle prévus par la loi du 16 mars 1954 précitée et, partant, aux dispositions en matière de publicité prévues par la loi du 11 avril 1994, ne trouve aucun écho dans les termes de la loi du 16 décembre 2002 précitée.

Si l'article 1<sup>er</sup> de cette loi prévoit effectivement la possibilité de déroger aux dispositions de la loi du 16 mars 1954, il y a lieu de constater que le législateur n'a pas usé d'une telle faculté concernant la problématique à l'examen.

3.1.3.3. L'IEFH se réfère aux travaux préparatoires de sa loi organique pour en déduire que *« le législateur a voulu que l'Institut soit soumis à la publicité de l'administration dans le cadre des missions liées à l'article 5 de la Loi Fondatrice de l'Institut. Cependant, le législateur a souhaité que l'Institut bénéficie d'une indépendance plus poussée dans le cadre de ses missions listées à l'article 4 de la même loi et qu'il ne soit pour celles-ci pas soumis à la publicité de l'administration, qui est incompatible avec lesdites missions ».*

Les travaux préparatoires de la loi du 16 décembre 2002 précitée comportent les passages suivants :

*« L'Institut aura le statut d'un organisme d'intérêt public, de catégorie B, au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il sera placé sous tutelle du ministre ayant la politique d'égalité des femmes et des hommes dans ses attributions. Il aura pour mission générale de veiller au respect de l'égalité des femmes et des hommes.*  
*Afin d'accomplir cette mission, il devra notamment : [...]*

*L'Institut accomplira ces missions, visées à l'article 4, de manière indépendante. L'exposé des motifs indique que le ministre de tutelle ne peut donner à l'Institut, dans le cadre de ces missions, d'autres injonctions que positives. D'autres dispositions visent à protéger l'action de l'Institut : communication aux Chambres*

*fédérales d'un rapport annuel d'activités circonstancié et délimitation claire des responsabilités respectives du conseil d'administration et de la direction. [...]*

*Ce texte comporte donc des garanties importantes pour que l'Institut mène à bien les missions visées à l'article 4 et notamment, sa politique en matière d'action en justice.*

*Les missions visées à l'article 5 portent sur l'exécution de la politique de la Belgique en matière d'égalité des femmes et des hommes. Le contrôle exercé sur l'Institut comprendra les formes suivantes :*

- application des mécanismes de contrôle prévus par la loi du 16 mars 1954 ;*
- capacité pour le ministre de tutelle de faire valoir son pouvoir d'injonction positive ;*
- établissement, par l'Institut, d'un rapport circonstancié de l'exercice de ses missions transmis annuellement au Parlement fédéral »<sup>1</sup>.*

Il peut se déduire de la lecture de ce passage que les formes de contrôle applicables dans le cadre de l'exercice des missions énumérées à l'article 4 sont moins strictes et laissent une plus grande indépendance à l'IEFH. Il y a toutefois lieu de relever qu'il n'est nullement fait mention des dispositions en matière de publicité de l'administration ni d'une prétendue incompatibilité de celles-ci avec l'accomplissement de ces missions. De même, il ne peut être déduit de ces travaux préparatoires que l'IEFH n'agit pas en sa qualité d'organisme d'intérêt public lorsqu'il exerce une de ses missions prévues à l'article 4 de loi du 16 décembre 2002, son autonomie d'agir n'étant pas incompatible avec sa nature d'organisme d'intérêt public.

3.1.3.4. L'IEFH invoque encore son statut d'organisme de promotion de l'égalité, tel qu'il faut l'entendre au sens des directives européennes en la matière, et notamment de la directive (UE) 2024/1499<sup>2</sup>, qui précise en son considérant n° 18 ce qui suit :

---

<sup>1</sup> Projet de loi portant création de l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes, rapport fait au nom de la commission, *Doc. Parl. Ch.*, 2001-2002, n° 50, 1919-6, pp. 4-5.

<sup>2</sup> Directive (UE) 2024/1499 du Conseil du 7 mai 2024 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement dans les domaines de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, de l'égalité de traitement entre les

« [...] *En particulier, dans l'accomplissement de leurs missions et dans l'exercice de leurs compétences, les organismes pour l'égalité de traitement devraient conserver leur indépendance à l'égard de toute influence extérieure, directe ou indirecte, en s'abstenant de solliciter ou de recevoir des instructions de quiconque [...] ».*

L'indépendance d'un organisme se mesure dans ses relations avec les autres pouvoirs. En l'espèce, la loi organique de l'IEFH garantit cette indépendance en réduisant à sa plus simple expression le mécanisme de tutelle prévue, lorsqu'il agit dans le cadre de ses missions énumérées à l'article 4.

Toutefois, il n'apparaît pas, à la lecture de la directive 2024/1499, que les dispositions en matière de publicité de l'administration soient incompatibles avec le rôle des organismes pour l'égalité de traitement.

De la même manière, en son considérant 36, la directive indique ce qui suit :

*« Afin de veiller au respect des droits individuels, les États membres devraient encadrer les pouvoirs des organismes pour l'égalité de traitement par des garanties procédurales appropriées permettant de faire en sorte que le droit à la confidentialité et les principes généraux du droit, tels que le droit à un procès équitable, les droits de la défense et le droit à un contrôle juridictionnel des décisions contraignantes soient dûment protégés, y compris lorsque l'organisme pour l'égalité de traitement agit en justice en tant que partie ou au nom d'une partie. Les États membres peuvent par exemple proposer la confidentialité aux témoins et aux lanceurs d'alerte, ce qui représente un outil important pour encourager le signalement des cas de discrimination »<sup>1</sup>.*

Les garanties procédurales susmentionnées doivent permettre d'assurer le respect des droits de la défense de toutes les parties concernées et non uniquement celles représentées par l'IEFH.

---

personnes en matière d'emploi et de travail sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle et de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière de sécurité sociale ainsi que dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, et modifiant les directives 2000/43/CE et 2004/113/CE.

<sup>1</sup> La Commission souligne.

En ce qui concerne la protection de l'identité des lanceurs d'alerte, elle est spécifiquement garantie par les dispositions de la loi du 11 avril 1994, en son article 6, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>.

3.1.3.5. Il ne peut être déduit d'aucun élément qui précède que les dispositions de la loi du 11 avril 1994 sont incompatibles avec l'exercice des missions de l'IEFH telles que prévues à l'article 4. À l'inverse, ces dispositions permettent de garantir que ces missions sont exercées dans le respect des principes généraux du droit et des droits de la défense.

En conclusion, l'IEFH a le statut d'organisme d'intérêt public au sens de la loi du 16 mars 1954 précitée, même si les mécanismes de contrôle sont allégés dans le cadre de l'exercice de certaines de ses missions.

Il convient dès lors de considérer que l'IEFH est une instance administrative exerçant des compétences fédérales au sens de la loi du 11 avril 1994.

Ceci a, au demeurant, été implicitement confirmé par le Conseil d'Etat qui s'est estimé compétent pour constater la violation des dispositions de la loi du 11 avril 1994 par l'IEFH dans l'exercice d'une mission prévue à l'article 4, et plus particulièrement au point 6, qui lui confère la possibilité d'agir en justice dans certains litiges<sup>1</sup>.

Partant, la Commission est compétente pour donner un avis sur la demande reçue.

---

<sup>1</sup> C.E., n° 260.969 du 9 octobre 2024.

### 3.2. Avis

- *Introduction*

3.2.1. 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. Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou 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 prévus par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (voy. not. Cour constitutionnelle, arrêt n° 167/2018 du 29 novembre 2018, considérants B.7.2 et B.12.2).

- *Article 6, § 1<sup>er</sup>, 2°*

3.2.2. La Commission constate qu'à titre subsidiaire, pour justifier son refus de communiquer les documents demandés, l'IEFH invoque l'exception relative à la protection des droits fondamentaux contenue à l'article à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 2°, de la loi du 11 avril 1994. Cette disposition se lit comme suit :

*« L'instance administrative 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 :*

*[...]*

*2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés ».*

3.2.3. A l'instar des autres, ce motif d'exception ne peut être invoqué à la légère, doit être motivé concrètement et doit fait l'objet d'une mise en balance des intérêts en présence.

Par ailleurs, s'agissant d'un motif d'exception général, il découle de la logique de la loi du 11 avril 1994 qu'il ne puisse être invoqué que concernant des atteintes aux droits et libertés fondamentaux qui ne sont pas déjà couverts explicitement par une des exceptions spécifiques prévues par la loi du 11 avril 1994. La Commission précise également qu'il s'agit de la protection des droits des administrés et non pas des instances

administratives eux-mêmes. Dès lors, il convient à l'instance administrative de préciser expressément et clairement à quel droit fondamental il est fait référence.

3.2.4. En l'espèce, l'IEFH rappelle que sa mission est de garantir le respect des articles 10 et 11 de la Constitution dans une dimension de genre et qu'il peut notamment, à cet effet « *aider, dans les limites de son objet, toute personne sollicitant une consultation sur l'étendue de ses droits et obligations* ». Il assimile son rôle, dans le cadre de cette mission, à celui d'un avocat dans la phase précontentieuse. De cette assimilation, il déduit qu'une relation de confiance similaire à celle entre l'avocat et son client, telle que protégée par le secret professionnel, est indispensable à la protection des droits fondamentaux des bénéficiaires de cette aide.

Le secret professionnel trouve son fondement dans la nécessité de protéger certains échanges faits à titre confidentiel. Selon la Cour de Cassation, le secret professionnel s'étend à toutes les « *personen die een functie of een missie met een vertrouwelijk karakter uitoefenen en die door de wet, de traditie of de gewoonte als noodzakelijke bewaarders van de hun toevertrouwde geheimen worden beschouwd* » (Cass. 20 februari 1905, Pas. 1905, I, 141, concl. Adv. Gen. JANSSENS). Il incombe à l'IEFH de se référer concrètement soit aux dispositions spécifiques de la loi, soit à l'intention univoque du législateur telle qu'elle ressort les travaux préparatoires, soit à une tradition ou coutume bien établie (le cas échéant reconnue par la jurisprudence) établissant que son personnel exerce effectivement une fonction de confiance (et dans quelle mesure) et qu'en outre l'instance a reçu, dans cette capacité, des informations qui tombent effectivement sous ce secret.

3.2.5. Par ailleurs, l'IEFH indique lui-même dans la partie III de son courrier de réponse, qu'il n'a pas conseillé à qui que ce soit de porter plainte contre la demanderesse dans la mesure où « *le cadre légal en vigueur n'est pas de nature à appréhender* [les faits rapportés] ».

Par conséquent, à défaut pour l'IEFH de démontrer concrètement en quoi la divulgation des documents demandés porterait effectivement atteinte aux droits de la défense des personnes concernées, le recours au motif précité n'est pas suffisamment étayé.

- *Article 6, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>*

3.2.6. A titre subsidiaire toujours, l'IEFH invoque la protection de l'anonymat, telle qu'elle est consacrée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994 qui se lit comme suit :

*« L'instance administrative 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 :*

*[...]*

*8<sup>o</sup> le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'instance administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel ».*

3.2.7. La Commission souligne, tout d'abord, qu'il ressort du libellé de cette exception que seule l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'instance est protégée et non le contenu-même du document ou de l'information transmise.

Pour pouvoir valablement invoquer ce motif d'exception, il faut que l'information ait été communiquée de manière confidentielle à l'instance concernée. Il apparaît que c'est le cas en l'espèce.

Ensuite, il faut qu'une mise en balance des intérêts en présence soit opérée : l'IEFH doit démontrer que l'intérêt public servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé, notamment au regard des objectifs poursuivis par la mission de conseil prévue par la législation organique de l'IEFH.

3.2.8. En l'espèce, l'IEFH indique que *« les personnes physiques ou morales renonceraient à introduire des signalements à l'Institut concernant des faits qu'elles supposent punissables si cette information pouvait ensuite faire l'objet d'une certaine publicité. Cela empêcherait l'Institut d'accomplir correctement ses missions légales ».*

S'agissant de la nécessité de protéger l'identité des personnes concernées et d'empêcher la divulgation de toute information contenue dans le document et permettant de les identifier, la Commission considère que c'est à juste titre que l'IEFH invoque le motif d'exception précité.

- *Autres motifs*

3.2.9. L'IEFH ajoute que « [i]l ne serait en outre pas possible de procéder à une transmission partielle des informations et documents dont [la demanderesse suggère] l'existence. En effet, même en caviardant de potentiels documents, cela impliquerait :

- *De révéler si de tels documents existent ou pas ;*
- *Si de tels documents existent, de révéler des informations sur les personnes ayant éventuellement introduit des signalements. En effet, même en anonymisant éventuellement les coordonnées de ces personnes le cas échéant, le contenu de leur signalement pourrait être de nature à révéler des informations permettant de les identifier.*
- *Si de tels documents existent, de révéler des informations sur des réflexions d'opportunité et de stratégies menées par l'Institut dans le cadre de la défense de l'intérêt collectif qu'il a pour mission légale de protéger.*

*La publicité qui serait donnée à de telles informations et documents porterait atteinte aux missions d'organisme de promotion de l'égalité de l'Institut ainsi qu'aux intérêts en présence couverts par les exceptions développées ci-dessus ».*

3.2.10. En ce qui concerne la remarque de l'IEFH selon laquelle la publicité partielle permettrait à la demanderesse de savoir si ces documents existent ou non, la loi du 11 avril 1994 permet de refuser la divulgation de tout ou partie de certains documents pour des motifs légaux, toutefois la portée de ces exceptions ne vise pas à cacher l'existence-même de ces documents.

En ce qui concerne la remarque de l'IEFH selon laquelle l'anonymisation des coordonnées des plaignants ne suffirait pas à protéger leur identité, la Commission n'aperçoit pas, à défaut d'exemple concret, les raisons de cette impossibilité.

En ce qui concerne la remarque de l'IEFH selon laquelle la divulgation des documents demandés révélerait des réflexions d'opportunité et de stratégie, dans la mesure où il n'invoque aucun motif d'exception prévu par la loi du 11 avril 1994 pour refuser valablement cet accès, il est tenu de les divulguer.

- *Conclusion*

3.2.11. Par conséquent, sous réserve de toute information permettant d'identifier les personnes concernées contenue dans les documents demandés, et à défaut pour l'IEFH d'invoquer et de motiver suffisamment concrètement un ou plusieurs motifs prévus par la loi du 11 avril 1994 pour refuser leur divulgation, il est tenu de faire droit à la demande.

3.2.12. La Commission rappelle donc 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 12 juin 2025,

S. JOCHEMS  
Secrétaire

L. DONNAY  
Président