

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Le droit d'accès aux documents administratifs dans un contexte électronique

de Terwangne , Cécile

*Published in:*

La publicité de l'administration

*Publication date:*

2015

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

de Terwangne , C 2015, Le droit d'accès aux documents administratifs dans un contexte électronique: la publicité de l'administration et le respect de la propriété intellectuelle . dans *La publicité de l'administration: vingt ans après, bilan et perspectives*. Bruylant, pp. 425-451.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Chapitre 5

## Le droit d'accès aux documents administratifs dans un contexte électronique – La publicité de l'administration et le respect de la propriété intellectuelle

par

**Cécile DE TERWANGNE**

Professeur à l'Université de Namur

Directrice de recherche au Centre de Recherche Information, Droit et Société (CRIDS)

### Introduction

Aborder la question de l'accès du public aux documents détenus par l'administration vingt ans après l'apparition en Belgique de la première loi en la matière ne peut s'envisager sans tenir compte du radical changement de contexte technologique qui est survenu dans la double décennie écoulée.

L'article 32 de la Constitution qui consacre le droit à la transparence de l'administration, et les textes législatifs votés en aval de cette disposition, ont été adoptés en 1994 et dans les quelques années qui suivirent<sup>1</sup>. Or, c'est à partir de 1996 qu'Internet quitte le giron des universités pour se répandre à travers l'ensemble de la société et toucher après un certain temps le secteur public. Cette révolution des moyens de communication, de diffusion et de partage d'information n'a pu bien sûr être anticipée par le législateur. Elle va pourtant bientôt séduire tant l'administré, satisfait de disposer d'un moyen rapide, direct et gratuit pour entrer en communication avec l'administration, que les autorités publiques elles-mêmes, intéressées de diffuser par la voie de leurs sites Internet une information qui auparavant n'aurait pu atteindre qu'un public restreint, à un coût largement supérieur au demeurant.

---

<sup>1</sup> Voy. la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, ainsi que les multiples normes prises aux niveaux fédérés, presque toutes semblables au modèle fédéral, à l'exception du décret flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2004. Pour le détail des références des divers textes législatifs, voy. la contribution de F. Gravar, au chapitre 1<sup>er</sup> du présent ouvrage « Origine et répartition des compétences ».

Tous les acteurs de la publicité de l'administration, qu'il s'agisse des administrations, du public ou des autorités de contrôle et des juridictions, se sont peu à peu trouvés confrontés au défi de faire vivre des textes normatifs pensés dans un environnement classique essentiellement « papier », dans la réalité d'aujourd'hui, celle d'un contexte de plus en plus largement électronique.

Les ordinateurs ont envahi tous les étages des administrations. Des réseaux relient les machines et les hommes, permettant le dialogue et les échanges bien au-delà des départements initialement cloisonnés. Les guichets électroniques sont ouverts à toute heure du jour, prêts à fournir les informations demandées et à réceptionner les formulaires remplis<sup>2</sup>. C'est toute l'administration qui est devenue électronique, et l'on parle désormais d'e-gouvernement.

Les bienfaits des avancées technologiques ne vont pas sans susciter des questions et soulever des difficultés. Il peut ainsi s'avérer à la fois difficile d'identifier un document et de trouver le bon interlocuteur pour répondre à une demande d'accès. Il se peut en effet que les documents soient composés de divers éléments éparpillés entre les mains de « sources authentiques »<sup>3</sup>, chacune garante de certaines informations pouvant être reprises sur le document. Il arrive en outre que l'identification de la personne détentrice de l'information dans un contexte d'administration électronique ou d'e-gouvernement, ne soit pas évidente, du fait du passage de l'administration « en silos » à l'administratoin en réseau<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Voy. par exemple, le service Digiflow mis en place par l'administration Fedict, au niveau fédéral : « Digiflow permet à l'utilisateur de consulter des attestations directement à la source authentique via un formulaire électronique, afin de remplacer la version papier de la demande, de la création et du transfert des attestations. », <http://www.services.fedict.be/fr/Services/Digiflow>.

<sup>3</sup> Sur le concept de « sources authentiques », voy. l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 portant création et organisation d'un intégrateur de services régional, qui définit la source authentique comme une « banque de données dans laquelle sont conservées des données authentiques » (art. 2, 7°), la donnée authentique étant une « donnée récoltée et gérée par un service public participant dans une base de données et qui fait foi comme donnée unique et originale concernant la personne ou le fait de droit concerné, de sorte que d'autres instances ne doivent plus collecter cette même donnée » (art. 2, 6°). Voy. égal. l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données (accord BCED), art. 2, 1° : « "source authentique de données" : base de données instituée en vertu d'un décret ou d'un arrêté du Gouvernement d'une des parties contenant les données relatives à des personnes physiques ou morales, qui ont une valeur unique pour les autorités publiques car leur collecte, stockage, mise à jour et destruction sont assurés exclusivement par une autorité publique déterminée, appelée gestionnaire de source authentique, et qui sont destinées à être réutilisées par les autorités publiques ». En d'autres mots, la source authentique se définit comme « une source contenant des données de référence ayant suivi un processus de labellisation garant de leur qualité ; contenant des informations validées et constamment mises à jour par une administration spécifique qui en est le gestionnaire unique ; suffisamment transversale pour être mise à disposition d'autres services administratifs qui en ont l'usage et ce, exclusivement via des réseaux informatisés et sécurisés. » (eWBS, Fiche méthodologique « Sources authentiques », disponible à l'adresse <http://www.ensemblesimplifions.be>). Voy. également Ch. BURNET, « Les sources authentiques de données : l'Accord de coopération du 23 mai 2013 », *R.D.T.I.*, 2014, pp. 27 à 42.

<sup>4</sup> Voy. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 331 et s. ; spécial. p. 333 : « À l'ère de l'e-gouvernement, le dossier personnel de chaque individu est éclaté entre plusieurs administrations, à savoir, celles qui détiennent une source authentique de données. Le

La présente contribution s'attache à identifier et répondre aux questions juridiques liées à ce changement de contexte pour l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs.

Dans un second temps, dans une deuxième section totalement dissociée de la première consacrée aux aspects exposés ci-dessus, on quittera le contexte spécifiquement électronique pour se focaliser sur la question de la prise en compte des droits de propriété intellectuelle dans l'application des législations de publicité de l'administration. Qu'il s'agisse du droit d'auteur ou d'autres droits relevant de la propriété intellectuelle, ces droits peuvent se dresser sur la route des demandeurs d'accès. Ils doivent être pris en compte par les administrations, dans un premier temps, et éventuellement par les organes de contrôle, par la suite, afin d'atteindre un résultat équilibré, respectueux de deux valeurs, la transparence administrative et la propriété intellectuelle. En effet, ces deux valeurs, si elles peuvent s'avérer antinomiques, ne doivent pas pour autant voir l'une systématiquement sacrifiée au profit de l'autre.

## Section 1

# Le droit d'accès aux documents administratifs dans un contexte électronique

## § 1. Les démarches par la voie électronique : demande d'accès et recours

### A. Demande d'accès par courrier électronique

Est-il possible aujourd'hui de formuler une demande d'accès à un document administratif par la voie si commode du courrier électronique ? Il est clair que, au vingt-et-unième siècle, les échanges, qu'ils soient privés ou professionnels, se font très largement en recourant à cette voie. Le courrier électronique présente les avantages de la simplicité d'usage, de l'instantanéité et de la gratuité.

---

citoyen curieux n'exerce donc plus son droit d'accès par rapport à une administration prise isolément. Il est confronté à un système dans lequel interviennent toutes les administrations responsables d'une source authentique contenant des données à son sujet ». Voy. égal. C. DE TERWANGNE, « La protection des données à caractère personnel et l'e-gouvernement », in *Défis du droit à la protection de la vie privée – Perspectives du droit européen et nord-américain. Challenges of Privacy and Data Protection Law – Perspectives of European and North American Law*, coll. Cahiers du Centre de Recherches Informatique et Droit, n° 31, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 505-511 ; C. DE TERWANGNE, C. LOBET-MARIS, « De l'E-gouvernement au gouvernement en réseau : questions pour la recherche en sciences sociales », *Revue Terminal*. 2007, n°s 99-100.

## I. Réponse de la législation d'accès

La voie du courrier électronique n'a toutefois pas été envisagée pour l'introduction des demandes d'accès, lors de la rédaction de la plupart des textes normatifs généraux mettant en place le droit à la transparence aux différents niveaux de pouvoir en Belgique. Ces textes se bornent à spécifier que les demandes d'accès s'effectuent par écrit, sans préciser davantage la forme que doit prendre la demande écrite ou en évoquant le dépôt d'un formulaire sur place ou l'envoi d'une lettre<sup>5</sup> ou d'un recommandé<sup>6 7</sup>. Seul parmi les textes généraux relatifs à la publicité de l'administration, le décret flamand, dans sa version revue en 2004, prévoit qu'une demande d'accès peut être introduite « par e-mail »<sup>8</sup>.

Parmi les textes portant sur l'aspect spécifique de la transparence dans le domaine de l'environnement, votés eux aussi une dizaine d'années après les textes généraux relatifs à l'accès, la loi du 5 août 2006 se contente encore *a priori* de spécifier que la demande d'accès doit être formulée par écrit<sup>9</sup>. Au vu des travaux préparatoires, il faut toutefois entendre que cela comprend « non seulement la lettre/courrier classique, mais également le fax, l'e-mail ou le formulaire web/électronique. Vu ces nouveaux moyens de communication, il est en effet souhaitable de les considérer dans le cadre de ce projet de loi pour permettre un traitement des demandes plus rapide »<sup>10</sup>.

Le décret wallon organisant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, quant à lui, évoque, d'une certaine manière, cette dernière forme d'accès. Même s'il précise que les demandes d'informations sont soit « écrites » soit « verbales faites sur place »<sup>11</sup>, ce décret prévoit que l'information environnementale peut être consultée sur place ou délivrée sous forme de copie du document « ou par courrier électronique »<sup>12</sup>. On imagine facilement que c'est l'ensemble de l'échange entre demandeur et administration – et donc également la formulation de la demande

---

<sup>5</sup> Voy. l'art. 3 de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 17 juillet 1997 portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 11 juillet 1996 relatif à la publicité de l'administration.

<sup>6</sup> Voy. l'art. 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 avril 1995 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

<sup>7</sup> Pour certains auteurs, on ne peut, en la matière, assimiler un écrit papier à un écrit électronique. Voy. D. DE ROY, « L'accès aux documents administratifs dans un environnement dématérialisé », in D. RENDERS (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 30, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 837 et s. L'auteur spécifie que cela ne fait toutefois pas obstacle à ce que l'autorité administrative choisisse de réserver une suite favorable aux demandes adressées par des moyens électroniques.

<sup>8</sup> Art. 17 du décret flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration.

<sup>9</sup> Art. 21, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

<sup>10</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2511/1, p. 27.

<sup>11</sup> Art. D.14, § 1<sup>er</sup>, du décret wallon du 16 mars 2006 modifiant le Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement.

<sup>12</sup> Art. D.13 du décret wallon du 16 mars 2006 modifiant le Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement.

adressée à l'autorité administrative – qui peut se faire par le biais de courriers électroniques et non seulement la délivrance de l'information.

Au demeurant, les administrations sollicitées par des administrés désireux d'obtenir des documents appliquent souplement l'exigence d'une demande écrite contenue dans les textes délimitant leurs obligations de publicité. Les exemples fourmillent de cas dans lesquels les administrations ont accueilli et traité les demandes formulées par courrier électronique<sup>13</sup>. Très souvent, c'est l'ensemble des échanges entre l'administration et la personne sollicitant l'accès qui se déroule alors par le biais du courrier électronique<sup>14</sup>.

## II. Réponse de la législation relative aux communications par voie électronique entre les usagers et les administrations

Il est à noter qu'une nouvelle législation adoptée au printemps 2014 tant en Région wallonne qu'en Communauté française et en Région de Bruxelles-Capitale pourra avoir une incidence sur la question. Ces textes portent sur la communication par voie électronique dans le cadre des relations entre les usagers et les autorités publiques. Désormais, à défaut de disposition contraire, l'efficacité juridique d'une communication ne pourra être contestée au seul motif qu'elle aura été réalisée par la voie électronique. Toutefois, cela ne sera vrai que pour les cas où l'autorité publique aura autorisé publiquement l'usage de cette voie de communication. Il est par ailleurs précisé que nul ne pourra être contraint d'entrer en communication avec l'autorité publique par la voie électronique, à moins que cela soit imposé par une disposition légale, décrétole ou réglementaire explicite<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Not., parmi de nombreuses références, CADA fédérale, 8 août 2011, avis n° 2011-298 ; CADA fédérale, 13 février 2012, avis n° 2012-15 ; CADA fédérale, 14 janvier 2013, avis n° 2013-2 ; CADA de la CF, 2012, avis *Guérin* ; CRAIE, 2 juin 2014, *X c. Bruxelles-Environnement*, décision n° 2014-10 ; C.E., 21 octobre 2013, *Commune de Schaerbeek*, n° 225.162.

<sup>14</sup> À titre d'exemple, le cas évoqué dans la décision du Conseil d'État, C.E., 10 octobre 2013, *a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles*, n° 225.066.

<sup>15</sup> Art. 4 du décret de la Communauté française du 3 avril 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques de la Communauté française ; décret wallon du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et arrêté du Gouvernement wallon du 12 juin 2014 portant exécution du décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes ; décret wallon du 27 mars 2014 relatif, pour les matières visées par l'article 138 de la Constitution, aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et arrêté du Gouvernement wallon du 12 juin 2014 portant exécution du décret du 27 mars 2014 relatif, pour les matières visées par l'article 138 de la Constitution, aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes ; ordonnance du 13 février 2014 relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale.

### III. Signature des requêtes, identification du demandeur

Dans un contexte électronique, se pose la question de la signature des courriels envoyés à l'administration ou encore la question de l'identification du demandeur.

La Commission wallonne de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (la CRAIE wallonne) a effectué une lecture stricte de l'exigence de signature des requêtes pouvant lui être adressées, à l'occasion d'une affaire dans laquelle la Division de la Police de l'environnement de la Direction de Namur-Luxembourg a été saisie par courrier électronique d'une requête provenant d'une A.S.B.L. désireuse d'obtenir des informations sur le traitement des eaux lié à l'activité d'une entreprise<sup>16</sup>. La CRAIE a considéré que pour qu'une demande introduite par la voie d'un courrier électronique soit admissible, il faut pouvoir identifier avec certitude l'auteur de la demande. Cela implique à ses yeux que soit le mail soit accompagné d'une signature électronique, soit qu'une « copie de la signature » soit insérée dans le courriel. Si le recours à la signature électronique est une démarche juridiquement bien balisée<sup>17</sup>, on avouera que l'hypothèse de la « copie de la signature » n'est pas des plus claire. S'agit-il d'insérer dans le courrier électronique ou en pièce jointe à celui-ci une version scannée d'une signature manuscrite ?

Cette question de la certitude de l'identification du demandeur d'accès n'a pas particulièrement tarabudé bon nombre d'acteurs de la transparence jusqu'ici, administrations ou organes de contrôle, qui ont accepté, répondu à ou pris en compte des courriers électroniques sans se préoccuper de la présence d'une signature électronique ou d'un autre procédé garantissant l'identité de l'émetteur de la demande.

On ne peut toutefois échapper à cette question lorsqu'on se trouve en présence d'une demande portant sur un document à caractère personnel<sup>18</sup>. En effet, quand l'information contenue dans le document sollicité concerne le demandeur, les organes de recours ont développé une jurisprudence qui reconnaît d'office que le demandeur, en tant que personne concernée par les données contenues dans le document, répond à la condition d'intérêt requis pour accéder aux documents à caractère personnel.

Au demeurant, les dispositions du Code wallon de l'Environnement portant sur le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement comportent l'indication que « Des motifs tirés de la confidentialité des données et/ou dossiers à

---

<sup>16</sup> CRAIE wallonne, 3 mai 2006, recours n° 309.

<sup>17</sup> Voy. la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, et l'art. 1322 Code civ., tel que modifié par la loi du 20 octobre 2000 introduisant l'utilisation de moyens de télécommunication et de la signature électronique dans la procédure judiciaire et extrajudiciaire.

<sup>18</sup> Par « document à caractère personnel », on entend tout « 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 » (art. 1<sup>er</sup>, § 2, de la loi du 11 avril relative à la publicité de l'administration).

caractère personnel ou de la confidentialité commerciale ou industrielle portant sur des faits qui sont personnels au demandeur ne peuvent pas lui être opposés »<sup>19</sup>.

Or, les deux hypothèses mentionnées ici supposent que l'on puisse vérifier l'identité de la personne sollicitant l'accès au document en question. Ainsi que relevé plus haut, cette vérification n'est pas possible en présence d'un courrier électronique ordinaire. Dans ce cas, il conviendra de réclamer soit une copie de la carte d'identité, scannée et jointe au mail, soit l'insertion d'une signature électronique, soit l'usage d'un lecteur de carte d'identité électronique par la personne sollicitant l'accès.

## B. Demande d'accès via un site Internet

Les développements technologiques ont été peu à peu intégrés dans la vie des administrations qui disposent aujourd'hui de sites Internet par le biais desquels s'effectue l'essentiel des communications générales au public. L'interactivité du Web offre de nouvelles possibilités d'échanges entre les services administratifs et les administrés concernés par leurs activités. Désormais, certaines administrations publiques mettent à la disposition de leurs usagers désireux d'effectuer une démarche à leur égard des formulaires électroniques pouvant être remplis à même le site Internet et envoyés directement à l'administration par la voie de ce site.

Cette formule de communication directe a été mise en place par certains services administratifs pour permettre l'exercice du droit d'accès. Ainsi, les demandes d'accès peuvent être adressées au Service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National en remplissant un formulaire disponible sur le site internet de cette institution. La CADA fédérale a été amenée à se pencher sur le sort réservé à une demande d'accès introduite par cette voie d'un formulaire Internet et l'a jugée parfaitement admissible<sup>20</sup>.

## C. Demande d'accès par fax/télécopie

À côté du courrier électronique et du formulaire Internet, le fax ou la télécopie offrent également une voie de communication électronique entre usagers et administration. L'envoi de demandes d'accès par cette voie ne soulève aucune difficulté dans la pratique des administrations. Ces dernières, comme le service de l'Inspection spéciale des impôts d'Anvers saisi d'une demande d'accès à un dossier fiscal<sup>21</sup>, acceptent les demandes qui leur parviennent par télécopie<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Art. D.20., § 2, du décret wallon du 16 mars 2006 modifiant le Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement.

<sup>20</sup> Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, 2 juin 2014, *X/Service de médiation pour l'aéroport de Bruxelles-National*, décision n° 2014-9.

<sup>21</sup> C.E., 20 septembre 2011, *Abadjian André*, n° 215.251.

<sup>22</sup> Voy. égal. CADA fédérale, 14 mai 2012, avis n° 2012-32.



## D. Introduction de recours et correspondance avec les CADA

### I. Saisine des CADA

#### a) *Application souple des exigences de forme*

La jurisprudence développée par l'ensemble des commissions d'accès aux documents administratifs du pays, que ce soit les commissions « généralistes » ou celles dédiées à la matière spécifique de l'environnement, présente des exemples de recours introduits auprès de ces dernières par la voie électronique plutôt que par la traditionnelle voie postale. On observe ces dernières années une part croissante des demandes d'avis adressées à ces commissions par le biais d'un courrier électronique<sup>23</sup>. Ces courriers sont dans certains cas confirmés par un courrier postal également adressé à la Commission d'accès aux documents administratifs concernée. Cette démarche n'est pas nécessaire puisque dans les faits, les organes de contrôle acceptent les recours envoyés par la seule voie électronique.

Même la CADA de la Communauté française admet d'être saisie par le biais d'un courrier électronique alors que c'est le seul organe<sup>24</sup> à l'égard duquel les recours devraient prendre la forme d'un envoi recommandé. C'est en effet ce qui est exigé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 avril 1995<sup>25</sup>. Mais la formalité n'étant pas substantielle ou prescrite à peine de nullité, cela n'a pas fait obstacle à ce que la Commission concernée prenne en considération une requête qui lui était parvenue par courriel reçu à l'adresse cada@cfwb.be, requête introduite par un père divorcé s'étant heurté au refus de l'établissement scolaire dans lequel étaient scolarisées ses deux filles, de lui fournir une copie des certificats médicaux et autres pièces justifiant les absences de ces dernières<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> À titre d'illustration, voy. CADA fédérale, 8 août 2011, avis n° 2011-298 ; CADA fédérale, 19 mars 2012, avis n° 2012-24 ; CADA fédérale, 11 juin 2012, avis n° 2012-39 ; CADA fédérale, 6 janvier 2014, avis n° 2014/12 ; CADA fédérale, 2 juin 2014, avis n° 2014-43 ; CADA fédérale, 2 juin 2014, avis n° 2014-48 ; CADA fédérale, 28 juillet 2014, avis n° 2014-66 ; CADA wallonne, 28 avril 2014, avis n° 68 ; C.E., 21 octobre 2013, *commune de Schaerbeek*, n° 225.162.

<sup>24</sup> Avec la CADA de la Commission communautaire française ; voy. l'art. 13 de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 17 juillet 1997 portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 11 juillet 1996 relatif à la publicité de l'administration : « Les demandes individuelles visées à l'article 10, § 2, du décret sont adressées par envoi recommandé au président de la Commission d'accès aux documents administratifs, aux services du Collège de la Commission communautaire française, boulevard de Waterloo 100-103, à 1000 Bruxelles ».

<sup>25</sup> Art. 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 avril 1995 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration : « Les demandes individuelles visées à l'article 8, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret sont adressées par envoi recommandé à La Poste, à l'adresse suivante : Monsieur le Président de la Commission d'accès aux documents administratifs, Ministère de la Communauté française, Boulevard Léopold II 44 1080 Bruxelles ».

<sup>26</sup> CADA de la CF, 23 novembre 2012, avis n° 63. Pour la CADA de la CF, « La demande a en revanche été envoyée par courriel. Toutefois, cette formalité de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 avril 1995 portant exécution du décret n'est pas substantielle ou prescrite à peine de nullité. Or, pour que la violation d'une formalité soit considérée comme un motif d'annulation, la formalité violée doit être substantielle ou prescrite à peine de nullité. L'exigence

b) *Texte assoupli*

Le législateur régional bruxellois a, pour sa part, officiellement réglé, le 30 mai 2013, la question de la forme de la saisine de son organe de recours en matière d'accès aux documents administratifs. L'ordonnance bruxelloise prévoyait, elle aussi, à l'instar du décret de la Communauté française, que les recours devaient être adressés par la voie d'une lettre recommandée. Le législateur a tiré les leçons de l'expérience de treize années de fonctionnement de la CADA bruxelloise pour adopter ce qu'il a présenté comme des améliorations et des simplifications de la législation en matière d'accès<sup>27</sup>. Il a ainsi proposé « [...] dans le cadre de la simplification administrative, [...] de supprimer l'exigence d'un courrier recommandé afin de pouvoir à l'avenir introduire un recours par simple courrier, par e-mail ou via IRISbox »<sup>28</sup>. Le texte de l'ordonnance a été modifié en ce sens<sup>29</sup>. Aujourd'hui, il est donc possible de saisir la CADA bruxelloise par le biais d'un courrier électronique et bientôt par une démarche directement via IRISbox. IRISbox est le guichet électronique des administrations bruxelloises. Ce guichet unique accessible à l'adresse [www.irisbox.be](http://www.irisbox.be) rassemble quelque deux cent cinquante formulaires interactifs provenant de la Région ou des communes bruxelloises.

c) *Législation relative aux communications par voie électronique entre les usagers et les administrations*

Par leur pratique d'ouverture à l'égard des démarches électroniques, les différentes CADA ont anticipé l'effet des législations évoquées ci-avant, adoptées récemment aux niveaux régional et communautaire concernant la communication par voie électronique dans le cadre des relations entre les usagers et les autorités publiques.

d) *Saisine par la voie électronique inscrite dans la législation*

Il est à noter que les législations d'accès en matière d'environnement prévoient expressément l'usage de la voie électronique pour formuler un recours, à l'exception du texte de la Région wallonne aux termes duquel la requête doit parvenir à l'administration « par lettre recommandée à la poste ou par tout autre moyen conférant date certaine »<sup>30</sup>. Les recours dans ce domaine peuvent donc être introduits par le biais d'un courrier électronique. En Région wallonne, ce ne sera vrai que dans les cas où le

---

d'envoi par courrier recommandé à La Poste a pour but de protéger le requérant en donnant date certaine à sa demande. L'éventuelle irrégularité est donc couverte. »

<sup>27</sup> Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., session 2012/2013, n° A-358/1, pp. 3 et s.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>29</sup> Il est à noter que c'est cet abandon de l'envoi recommandé pour ouvrir les voies de recours à d'autres formes qui a suscité le plus de débat au Parlement bruxellois lors de la discussion sur les propositions de modifications des textes relatifs à l'accès qui étaient à l'ordre du jour.

<sup>30</sup> Article D.20.6, al. 2, du Livre 1<sup>er</sup> du Code de l'Environnement.

demandeur recourt à des systèmes d'horodatage permettant d'attribuer une date et heure certaines aux mails envoyés<sup>31</sup>.

Cette voie électronique pour donner forme aux recours suscite la question de la présence d'une signature accompagnant le recours proprement dit. Cette question a été évoquée ci-dessus (au point A, III) et ne sera pas davantage abordée à ce stade.

## II. Demande de reconsidération

Les législations relatives à la publicité de l'administration imposent que, concomitamment à la démarche auprès des organes de recours, les demandeurs d'accès insatisfaits resollicitent l'administration qui a refusé explicitement ou implicitement leur demande, en introduisant auprès d'elles une demande de reconsidération.

On observe la même souplesse des commissions de recours en matière d'accès à l'égard de cette exigence qu'à l'égard de la forme des recours qui leur sont adressés. La demande de reconsidération peut donc, elle aussi, dans les faits, prendre la forme d'un courrier électronique, sans que cela ait une incidence sur sa validité<sup>32</sup>.

## III. Correspondance avec les CADA

Les qualités des échanges par la voie électronique n'ont en pas échappé à l'administration elle-même. C'est principalement la rapidité de la communication et le raccourcissement du temps nécessaire pour les échanges qui présentent un intérêt pour les services administratifs. Ainsi, appelée, dans une procédure liée à une demande d'accès, à réagir à l'avis émis par la CADA fédérale, l'administration fiscale s'est adressée par courrier électronique à celle-ci afin d'obtenir des éclaircissements sur la portée de l'avis reçu. Le secrétaire de l'Inspection spéciale des impôts du SPF Finances justifiait sa démarche par la voie électronique de la sorte : « Je vous adresse ces demandes dans le souci de pouvoir efficacement prendre en considération les avis de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs. Il ne vous échappera pas que l'administration dispose de délais courts pour répondre à la demande de reconsidération à la suite de l'avis de la Commission. C'est pourquoi je communique avec vous par messagerie électronique »<sup>33</sup>.

Le recours aux échanges par la voie électronique est en effet un facteur décisif dans des situations comme celles de la gestion de demandes d'accès, où le temps de

---

<sup>31</sup> Le Service d'horodatage électronique permet à des applications informatiques de faire apposer sur tout type de données (e-mails, documents dématérialisés, flux de données...) une date et une heure validées. L'obtention d'une date et heure de référence nécessite généralement l'utilisation des services d'un tiers horodateur de confiance.

<sup>32</sup> À titre d'exemple, voy. CADA fédérale, 11 juin 2012, avis n° 2012/35 ; CADA fédérale, 2 juin 2014, avis n° 2014/42 ; CADA fédérale, 2 juin 2014, avis n° 2014/48 ; CADA wallonne, 28 avril 2014, avis n° 2014-68.

<sup>33</sup> C.E., 17 juin 2010, *S.P.R.L. Gringo*, arrêt n° 205.405. Voy. aussi C.E., 21 octobre 2013, *commune de Schaerbeek*, n° 225.162.

réaction laissée à l'administration est compté. Au-delà de sa simplicité, cette voie de communication présente donc un intérêt pour les administrations tenues de respecter des délais stricts.

## § 2. L'accès aux documents en version électronique

### A. Principe de l'accès aux documents quel que soit le support

La définition des documents visés par le principe d'accès est sommaire et particulièrement large dans l'ensemble des textes pris en application de l'article 32 de la Constitution et prévoyant un droit d'accès général aux documents administratifs. Les deux lois, le décret wallon, les décrets des Communautés française et germanophone et de la Cocof, ainsi que l'ordonnance bruxelloise s'appliquent à « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité dispose »<sup>34</sup>. Seul le législateur flamand se distingue, entendant par « document administratif » « tout support d'information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose »<sup>35</sup>.

La notion est extrêmement large, tant sur le plan de la nature du document que sur le plan de son support. L'exposé des motifs de la loi de 1994 le confirme : le terme utilisé « 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. [...] »<sup>36</sup>.

La loi s'applique donc à toute information, quel que soit son support, pourvu qu'une autorité administrative en dispose. De la sorte, l'information stockée sur un support électronique est en principe accessible par la voie du droit d'accès, qu'il s'agisse d'un document isolé, d'un fichier, d'une base de données structurées ou de courrier électronique, et que l'information soit conservée dans un ordinateur, sur une clé USB, sur un CD-Rom, dans un réseau, sur un site Web, dans le *cloud*<sup>37</sup> ou sur tout autre support électronique.

Cela signifie qu'un mail ou un fax reçus par l'administration sont à considérer comme des documents administratifs pouvant faire l'objet de demandes d'accès<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Art. 1<sup>er</sup>, § 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994 ; art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 ; art. 3, 2<sup>o</sup>, de l'ordonnance bruxelloise du 30 mars 1995 ; art. 1<sup>er</sup>, al. 2, 2<sup>o</sup>, du décret wallon du 30 mars 1995 ; art. 1<sup>er</sup>, b, 2<sup>o</sup>, du décret de la Communauté germanophone du 16 octobre 1995 ; art. 3 du décret de la Cocof ; art. 2, al. 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 12 novembre 1997.

<sup>35</sup> Art. 3, 2<sup>o</sup>, du décret du 18 mai 1999.

<sup>36</sup> *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n<sup>o</sup> 1112/1, p. 11-12.

<sup>37</sup> Le « cloud » fait référence au « cloud computing » ou « Internet dans les nuages » qui désigne l'utilisation de serveurs distants, accessibles par Internet, pour traiter ou stocker de l'information et des données.

<sup>38</sup> Voy. not. CADA fédérale, 3 juin 2013, avis n<sup>o</sup> 2013-14 : la Commission est saisie d'une demande d'accès à deux courriers électroniques provenant de la directrice de la prison d'Audenarde et adressés

Les logiciels de vote automatisé<sup>39</sup> sont également visés par ces textes au titre de documents administratifs.

De même, en clair, tout document informatisé sous format PDF<sup>40</sup> ou sous tout autre format entre dans le champ des législations d'accès.

## **B. Notion de document électronique : documents réels et potentiels**

Pour être tenue de délivrer l'information sollicitée, l'autorité administrative doit *disposer* de cette information. Il ne s'agit pas de demander à l'administration une information qui n'existe pas, de lui demander d'effectuer un travail devant conduire à la création d'un document non encore élaboré (établir des statistiques à partir de données existantes, faire le résumé d'un rapport...) <sup>41 42</sup>.

Dans un environnement électronique, toutefois, l'autorité publique pourra être amenée à honorer des demandes d'accès portant sur ce qu'il convient d'appeler des « documents potentiels » <sup>43</sup>.

Les technologies de l'information modernes concourent en effet à détacher l'information de son support, créant ainsi un environnement informationnel plus dynamique et plus flexible. Avec les avancées technologiques, les informations visées par les législations d'accès sont plus difficiles à conceptualiser en termes de documents définis, concrets et tangibles. Dans le monde du papier, les demandes d'accès types portent sur des documents identifiés à exhumers des archives ou de la documentation de l'administration, alors que, dans le monde électronique, les demandes d'accès peuvent viser des informations inexistantes en soi, mais potentiellement réalisables avec l'aide des logiciels utilisés par l'administration. Dans un contexte informatisé, ce qui importe, ce n'est plus nécessairement l'information fixée sur un support particulier,

---

à l'administration centrale du ministère de la Justice, concernant la perte de clés du service médical de la prison.

<sup>39</sup> C.E., arrêt du 21 mai 2001, *Antoun*, n° 95.677.

<sup>40</sup> Voy. not. CADA bruxelloise, 28 août 2012, avis n° 063.12, portant sur une demande d'accès au Plan de propreté de la Région bruxelloise pour les années 2012-2017 ; CADA fédérale, 21 mars 2011, avis n° 2011/104, concernant le refus du SPF Justice de délivrer des copies digitales en format PDF des remarques que la Belgique a remises à la Cour européenne des droits de l'homme en 2010.

<sup>41</sup> Voy. not. CADA fédérale, 2 juin 2014, avis n° 2014-48 (« Pour que la loi soit d'application, le document doit exister et l'information doit être matérialisée sur un support. » La loi ne s'applique pas à de simples questions.) ; CRAIE wallonne, 18 mars 2014, recours n° 650 (la demande ne peut impliquer l'établissement d'un document nouveau).

<sup>42</sup> Sur la notion de document, voy. C. DE TERWANGNE, « Le droit à la transparence de l'administration », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (éd.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 703-746, spéc. n°s 41-42.

<sup>43</sup> P. SEIPEL, « Paper Laws in Transition », in P. SEIPEL (ed.), *From Data Protection to Knowledge Machines*, Computer Law Series n° 5, Deventer, Boston, Kluwer Law and Taxation, 1990, p. 100 ; P. SEIPEL, « The Technology of Insight : Computers and Informed Citizens », *Chicago-Kent Law Review*, 1993, vol. 69, n° 2, pp. 433 et s. Herbert Burkertévoque, lui, des *fictions, arrangeable documents* : H. BURKERT, « Data Protection and Access to Data », in P. SEIPEL (ed.), *From Data Protection to Knowledge Machines*, op. cit., pp. 60-61.

c'est l'information qu'il est possible de générer en utilisant les données enregistrées et la logique exprimée dans des programmes existants.

Les textes législatifs belges sur l'accès aux documents administratifs demeurent imprégnés d'une approche « papier » sans envisager les « documents potentiels ». La terminologie utilisée par les différents législateurs ouvre toutefois des perspectives d'adaptation aux nouvelles technologies. En effet, lorsque les lois, décrets et ordonnance annoncent s'appliquer à « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité dispose », on peut considérer comme entrant dans le champ d'application de ces textes l'information composée de diverses données existantes, extraites de fichiers différents par l'application de programmes disponibles. Il s'agit bien là d'information dont une autorité dispose même si l'autorité en question ne l'avait pas « fait surgir » en tant que telle.

À partir du moment où l'autorité ne fait qu'extraire et juxtaposer des informations déjà obtenues, sans devoir effectuer de nouveaux calculs, établir de nouvelles statistiques ou fournir des interprétations encore non élaborées<sup>44</sup>, on peut considérer qu'il s'agit d'informations visées par les législations d'accès.

En ce sens, il est intéressant de relever l'avis de la CADA bruxelloise saisie d'un recours concernant une demande d'informations sur le cadre bilingue de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que sur les emplois de direction affectés ou vacants au sein de ce cadre<sup>45</sup>. À cette occasion l'organe de recours a développé une argumentation qui met en évidence que les législations d'accès veillent à mettre à disposition du public des contenus informationnels plutôt que des documents formalisés dans un *instrumentum*. La Commission l'a exprimé comme suit : « L'ordonnance du 30 mars 1995 vise directement 'l'information' sans plus faire référence au support qui en constitue l'*instrumentum*. Pour autant, les dispositions relatives à la publicité passive n'ont pas pour effet d'imposer aux autorités administratives de produire de l'information, mais de mettre à la disposition du demandeur l'*information existante*, sous quelque forme que ce soit. [...] À supposer que l'autorité ne dispose pas d'un tel organigramme en tant que support de l'information demandée, elle doit disposer des arrêtés de nominations des personnes actuellement affectées aux postes bilingues du troisième degré de chaque administration. L'information demandée n'est, dans ce cas, peut-être pas contenue dans un *instrumentum* unique mais elle existe éparpillée entre divers supports ». La CADA bruxelloise en conclut que si l'autorité ne dispose pas des organigrammes comportant les informations demandées, les arrêtés de nomination constituent des supports de l'information sollicitée et doivent en conséquence être communiqués.

Même si cet avis ne porte pas spécifiquement sur le contexte informatique, il est éclairant en pareil contexte dès lors qu'il indique qu'il faut prendre en considération les éléments – même éparpillés – qui permettent de reconstituer l'information demandée, plutôt que se focaliser sur l'existence d'un document pré-établi.

<sup>44</sup> Notamment CRAIE wallonne, 17 juillet 2012, recours n° 557 ; 17 novembre 2010, recours n° 485.

<sup>45</sup> CADA bruxelloise, 19 décembre 2013, avis n° 74.2013.

Dans cette ligne, lorsque l'on demande au responsable d'une base de données d'extraire toutes les informations enregistrées ayant trait à un objet particulier (par exemple, le parcours professionnel de tel fonctionnaire) ou lorsque l'on demande une information issue de la combinaison de plusieurs catégories de données (par exemple les données relatives à la qualité de l'air, au taux de chômage et aux statistiques de criminalité dans telle ville du pays), l'opération consiste à faire émerger une information qui n'existait pas en tant que document pré-établi, en appliquant un programme informatique existant (recherche, sélection, croisement...) à des ensembles d'informations eux aussi existants. L'accent est déplacé du support physique de l'information (le papier ou tout support électronique : base de données, mémoire d'un ordinateur, clé USB...) aux procédés qui peuvent être mis en œuvre pour générer l'information.

Il importe donc, dans pareil contexte, de savoir jusqu'où va l'obligation pour l'administration de produire des informations avec les outils informatiques dont elle dispose.

La solution pour concilier les exigences de transparence dans un monde moderne et l'efficacité de l'action administrative réside dans une délimitation du droit d'accès par référence tant à la possibilité technique de produire l'information qu'aux tâches officielles, ordinaires de l'administration<sup>46</sup>.

Il convient, pour limiter les efforts des autorités interrogées à ce qui est raisonnable, de s'appuyer sur la possibilité donnée aux autorités de rejeter les « demandes manifestement abusives »<sup>47</sup>. Les demandes qui impliquent pour l'administration des efforts considérables qui sont de nature à entraver le bon fonctionnement ou l'exercice des missions de l'autorité, peuvent passer pour « manifestement abusives » et être rejetées sur cette base.

## C. Demande de copie d'un document sous forme électronique

### I. Les enjeux liés à la forme électronique de la copie

L'ensemble des textes législatifs d'accès accordent au public le droit d'obtenir une copie des documents souhaités. Il n'est toutefois nulle part clairement précisé ce qu'il faut entendre par copie.

Les documents accessibles peuvent être sur support papier, sur support électronique, sur Internet, il peut s'agir de textes, de films, de plans, de courriels, de bases de données, etc. Est-il envisageable que la copie soit une version imprimée sur papier de l'information contenue dans un document établi sur un support d'une autre nature ? Ou la copie doit-elle en principe prendre la même forme que le document original ?

---

<sup>46</sup> Voy. C. DE TERWANGNE, *Société de l'information et mission publique d'information*, Thèse de doctorat, Namur, 2000, n<sup>os</sup> 308 et s., disponible à l'adresse <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf>.

<sup>47</sup> Voy. not. l'art. 6, § 3, 3<sup>e</sup>, de la loi du 11 avril 1994.



La question se pose surtout en présence d'un grand nombre de documents électroniques, notamment ceux contenus dans une base de données électronique. Obtenir un support électronique (tel une clé USB ou un CD-Rom) reproduisant les documents en question peut présenter un intérêt largement supérieur à la simple réception d'une impression papier du contenu de la base de données en question. Les possibilités de procéder à des recherches et sélections au sein de l'ensemble des documents seront bien plus grandes dans le premier cas<sup>48</sup>.

L'enjeu lié à la forme de la copie réside non seulement dans les qualités liées à la forme de l'information communiquée, mais aussi dans les coûts induits par la réalisation de la copie. Dès que le document souhaité présente un certain nombre de pages, et même dès la première page lorsque la copie se transmet par la voie du courrier électronique, le support électronique se présente comme nettement plus avantageux que le support papier-photocopies<sup>49</sup>.

## II. Le droit de choisir le support de la copie et la voie de transmission

Dans le premier avis rendu, fin 1996, sur la question du support de l'information à transmettre aux demandeurs d'accès, la CADA fédérale avait estimé que le citoyen n'est pas en droit d'exiger de toute administration la reproduction informatique des documents désirés, les administrations ne disposant pas nécessairement du matériel requis pour procéder à ce mode de reproduction (un scanner avec reconnaissance de caractères, par exemple)<sup>50</sup>. L'organe de recours avait toutefois ajouté que si l'administration venait à disposer de modes de reproduction informatiques, le citoyen pourrait réclamer la copie sur support électronique des documents souhaités.

Pour la CADA fédérale, la législation d'accès telle que rédigée à l'époque de son apparition dans le paysage législatif belge, était bâtie sur la présomption que les administrations disposent des moyens de reproduction des documents sur support papier : « [...] l'on peut raisonnablement penser que le législateur a considéré que chaque administration disposait de photocopieuses et que, par conséquent, chaque citoyen pouvait obtenir une reproduction sur support papier du document administratif demandé, [...] »<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> C'est l'amer constat que dut faire le *National Security Archive*, centre de recherche d'intérêt public américain qui avait demandé à la CIA (*Central Intelligence Agency*) l'index de tous les documents précédemment divulgués sur la base du *Freedom of Information Act*. Le centre de recherche avait demandé à disposer de l'information sur support électronique qui permette le retraitement aisé de l'information obtenue. Il eut toutefois la mauvaise surprise de recevoir les documents demandés imprimés sur quelque 5.000 pages de papier, ce qui représentait une pile d'un mètre de hauteur et rendait pratiquement irréalisable toute analyse de l'information.

<sup>49</sup> Pour des développements sur la question des coûts de l'accès, voy. C. DE TERWANGNE, « Le droit à la transparence de l'administration », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (éd.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 703-746, spéc. n<sup>os</sup> 41-42.

<sup>50</sup> CADA fédérale, 6 décembre 1996, avis n<sup>o</sup> 96/115, in *Rapport annuel 1996*, Bruxelles, p. 74.

<sup>51</sup> *Ibidem*.



Cela permettait à la CADA, dans un prolongement logique, d'ajouter que si d'autres voies techniques étaient à la disposition des administrations sollicitées pour reproduire et communiquer les documents objets d'une requête, ces administrations étaient tenues d'y recourir si cela leur était demandé : « pour autant que l'autorité administrative fédérale dispose d'un raccordement à Internet et de facilités en matière de "courrier électronique" et que le demandeur ait formulé la demande en indiquant son adresse de courrier électronique, afin de recevoir ce document administratif par transmission électronique, l'autorité administrative fédérale est tenue de fournir par cette voie une copie au demandeur »<sup>52</sup>.

Près de vingt ans plus tard, la situation a radicalement évolué. L'hypothèse présentée de façon conditionnelle par la CADA fin 1996 est devenue rapidement une réalité pour la totalité des services administratifs.

On a, en parallèle de cette évolution, vu fleurir une jurisprudence des organes de recours en matière d'accès qui permet au demandeur de choisir la forme dans laquelle il souhaite recevoir l'information sollicitée.

Dans un avis du 1<sup>er</sup> septembre 2011, la CADA bruxelloise, saisie d'une demande de communication de certains documents en version électronique, a ainsi relevé que « Les travaux préparatoires de l'ordonnance ne donnent aucune indication quant à la question de savoir si la copie des documents dont question à l'article 9 vise exclusivement la version papier ou si elle doit être étendue à leur version électronique. De fait, en 1994-1995, internet n'en était qu'à ses balbutiements et il ne pouvait dès lors être question de documents administratifs électroniques. *Il convient toutefois d'interpréter la législation compte tenu des évolutions technologiques, sous peine de la rendre désuète à une époque où les échanges par voie électronique et, par conséquent, la transmission de documents administratifs, se généralise voire devient la voie normale d'échange entre les administrations et les administrés. Il convient donc d'étendre la notion de copie à tous les documents administratifs, en ce compris les documents électroniques si l'administration dispose déjà d'une telle version.* »<sup>53</sup>

S'il a été clarifié que la notion de « copie » est appelée à couvrir tant la copie papier que la reproduction du document sollicité sur support électronique, le traitement des demandes par l'administration et ensuite des recours par les CADA a permis de préciser en outre qu'il revenait au demandeur de choisir la forme du document à recevoir. Dans une affaire traitée par la CADA fédérale<sup>54</sup>, un requérant a pu solliciter ainsi une version électronique – en précisant même le format, en l'occurrence le format PDF – des documents dont il demandait la communication, soit l'ensemble des observations adressées en 2010 par la Belgique au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH. Dans une autre affaire, le Conseil d'État a, quant à lui, été appelé à traiter un cas où un demandeur a obtenu l'envoi en fichier attaché à un mail de la version scannée de trois courriers qui

---

<sup>52</sup> *Ibidem.*

<sup>53</sup> CADA bruxelloise, 1<sup>er</sup> septembre 2011, avis n° 53-11 (nos italiques).

<sup>54</sup> CADA fédérale, 21 mars 2011, avis n° 2011/105.

avaient été initialement communiqués par envoi recommandé à l'administration en cause<sup>55</sup>.

Pour les informations relatives à la matière de l'environnement, la question du choix du support de l'information a été tranchée au sein de la législation spécifique d'accès qui est particulièrement explicite sur ce point. Ainsi, la loi du 5 août 2006 précise que les demandes d'accès à l'information environnementale émanant des administrés doivent indiquer la forme ou le format électronique dans lesquels l'information doit de préférence être mise à la disposition du demandeur<sup>56</sup>. L'instance environnementale qui détient l'information sollicitée est tenue de fournir le document administratif concerné « sur le support demandé, dans la forme demandée et dans le format électronique demandé »<sup>57</sup>, si l'information « est disponible ou peut raisonnablement être mise à disposition sur le support, sous la forme et le format électronique demandés »<sup>58</sup>. Ce n'est que si cela n'est pas possible que l'instance environnementale signale au demandeur sur quel autre support, sous quelle(s) autre(s) forme(s) ou dans quel autre format le document visé est disponible ou peut raisonnablement être mis à disposition<sup>59</sup>.

Le décret wallon en la matière précise pour sa part<sup>60</sup> que l'information environnementale sollicitée peut être délivrée sous forme de copie ou par courrier électronique. Le demandeur est en droit de réclamer la mise à disposition de l'information sous une forme ou dans un format particuliers. Il revient à l'autorité publique de communiquer l'information sous la forme et dans le format demandés. Toutefois, si l'information est disponible sous une autre forme ou dans un autre format facilement accessibles par le demandeur, ou si la communication dans un autre format se justifie par des motifs particuliers, l'autorité publique sollicitée est autorisée à opter pour cette autre forme ou cet autre format<sup>61 62</sup>. L'ordonnance adoptée par la Région de Bruxelles-Capitale en la matière impose également à l'autorité sollicitée de respecter le choix du demandeur en termes de forme et de format des informations à communiquer, sauf si l'information est déjà publiée d'une autre manière, facilement accessible, ou s'il est justifié de la diffuser dans un autre format<sup>63</sup>.

<sup>55</sup> CE, 18 mars 2011, *SPRL Hôpital dans ma maison*, n° 212.118.

<sup>56</sup> Art. 21, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

<sup>57</sup> Art. 25 de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> À l'art. D.13 du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement modifié par le décret du 16 mars 2006 modifiant le Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement.

<sup>61</sup> Art. D.16, § 1<sup>er</sup>, a et b, du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement modifié par le décret du 16 mars 2006, précité.

<sup>62</sup> CRAIE wallonne, 17 juillet 2009, recours n° 410 : la commune est tenue de communiquer au demandeur par voie électronique les permis qui existent sous forme informatique et en copie, à prix coutant, les autres permis pour lesquels une version électronique n'existe pas vu leur ancienneté.

<sup>63</sup> Art. 9, § 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance bruxelloise du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale.

De façon très cohérente, la législation wallonne prévoit en outre que l'autorité publique conserve les informations environnementales « sous des formes ou des formats facilement reproductibles et accessibles par des moyens de télécommunication informatique ou autres voies électroniques »<sup>64</sup>. Si la Région bruxelloise va dans le même sens, elle ne fait cependant peser sur l'administration bruxelloise qu'une obligation de moyens. Elle dispose en effet que « L'autorité publique déploie des efforts raisonnables pour conserver les informations environnementales quelle détient ou qui sont détenues pour son compte sous des formes et dans des formats facilement reproductibles et accessibles par des moyens de télécommunication informatique ou autres voies électroniques »<sup>65</sup>.

Cette obligation de conservation des informations dans des formats permettant facilement les reproductions et l'accès par Internet est assurément un complément indispensable à l'efficacité d'une disposition qui laisse le choix aux administrés. Faute d'une telle obligation, la possibilité de choix serait vite une illusion.

## **D. Accès aux documents disponibles sur Internet**

Le droit d'accès persiste-t-il en présence de documents qui sont par ailleurs rendus disponibles sur Internet ? Les positions des CADA divergent sur cette question, sans doute parce que ces organes tiennent compte de l'accès réel et non seulement potentiel aux documents disponibles sur le Web, ainsi que de la qualité de l'information diffusée, au regard de celle attendue par la démarche d'une demande d'accès.

Ainsi, la CADA wallonne, sollicitée à propos d'une demande d'accès aux délibérations du conseil communal de la ville de La Louvière, a estimé que dès lors qu'il y a publication sur le site Internet de la ville de l'information sollicitée, « la demande n'a plus de raison d'être puisque le demandeur a accès aux délibérations dont question »<sup>66</sup>. Les six délibérations objets de la demande d'accès avaient en effet été mises dans l'intervalle à disposition en ligne gratuitement sur le site de la ville de La Louvière, une fois que le PV de la réunion du conseil eut été approuvé. Il convient de remarquer que la CADA est attentive au fait que l'avocat du demandeur connaisse et utilise le site Internet en question et qu'elle a veillé à obtenir confirmation que l'avocat avait bien eu accès par cette voie aux informations demandées.

La même CADA a, par ailleurs, considéré dans une autre affaire récente mettant en cause le CPAS de Chaudfontaine, que du fait que certains des documents visés par la demande d'accès peuvent faire l'objet d'une publicité active du CPAS via son site internet, ces documents sont à considérer comme communicables, sous réserve des exceptions pouvant être légalement évoquées. Dans ce cas, la mise à disposition sur

---

<sup>64</sup> Art. D.16, § 2, du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement modifié par le décret du 16 mars 2006, précité.

<sup>65</sup> Art. 9, § 2, de l'ordonnance bruxelloise du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>66</sup> CADA wallonne, 17 juillet 2012, avis n° 41.

Internet a servi à justifier l'appréciation du caractère communicable des documents sollicités mais n'a pas rendu la demande sans objet comme dans le cas précédemment évoqué<sup>67</sup>.

Dans une affaire aboutie devant la CADA fédérale<sup>68</sup>, le SPF Justice, sollicité par un citoyen étranger pour obtenir les remarques que la Belgique avait remises à la Cour européenne des droits de l'homme en 2010, a refusé l'accès à ces informations en se justifiant notamment par le fait que, pour l'affaire close figurant dans la demande formulée, la défense de la Belgique était en grande partie reprise dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui sont consultables sur Internet. La CADA n'a pas suivi cette argumentation et a spécifié, au contraire, que le SPF Justice ne peut pas refuser la publicité simplement sur la base du fait que la défense de l'État était mentionnée dans les arrêts diffusés via le Web.

On citera encore cette affaire, tranchée par la CADA fédérale également, où une dame a demandé à obtenir une copie du tableau de disponibilité de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale. Ce tableau indique les informations qui sont disponibles au sein du réseau de la sécurité sociale et auprès de quel organisme de sécurité sociale elles peuvent être trouvées. La CADA a précisé que c'est au demandeur qu'il revient de choisir s'il préfère consulter le document ou en recevoir une copie. Elle en déduit que la loi du 11 avril 1994 « ne permet pas qu'une autorité administrative fédérale puisse se soustraire à une demande d'accès en renvoyant le demandeur aux pages du site Internet de l'autorité administrative fédérale concernée, parce que le citoyen a le libre choix d'en demander une copie ». Par ailleurs, la CADA a relevé que la réponse donnée par la Banque carrefour de la Sécurité sociale n'est pas admissible dès lors que cela signifie que le citoyen devrait faire l'effort de reconstituer le tableau sur la base d'informations tandis que la demande porte bien sur un document administratif existant.

Au vu de ces deux derniers cas, il semble clair que c'est la différence de qualité de l'information qui conduit au refus de voir s'éteindre le droit d'accès alors que l'information est disponible sur Internet. La difficulté liée à l'exercice d'exhumer l'information recherchée des arrêts publiés dans le premier cas ou de reconstituer l'information recherchée à partir d'éléments disparates et complexes à assembler, dans le second cas, explique que l'organe de contrôle n'admette pas la substitution d'une voie d'information (la diffusion sur Internet) pour l'autre (la demande directe de l'information).

Tandis que lorsque l'information se présente de la même manière, sans souci d'accessibilité, de part et d'autre, la Commission d'accès accepte que les démarches de demandes d'accès n'aient plus lieu d'être exercées car considérées comme sans objet<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> CADA wallonne, 28 avril 2014, *X c. CPAS de Chaudfontaine*, avis n° 64.

<sup>68</sup> CADA fédérale, 21 mars 2011, avis n° 2011-104.

<sup>69</sup> Voy. égal. CADA fédérale, avis n° 2011-298 : « Par mail en date du 23 juin 2011, Monsieur X demandait à Selor une liste sous format A4 reprenant l'historique des inscriptions et des résultats des différents examens qu'il a présentés par le passé. Ces informations étaient auparavant

Cette analyse scrupuleuse de l'équivalence en termes de qualité de l'information et d'accessibilité *in casu* de celle-ci est importante, faute de quoi il conviendrait de dénoncer le rejet des demandes qui serait fait au nom de la simple existence d'une source alternative d'information<sup>70</sup>. « Une telle attitude porte[rait] atteinte au droit d'accès des personnes ne disposant pas des moyens électroniques appropriés. Cette précision demeure pertinente même si l'utilisation des technologies et la lutte contre la "fracture numérique" s'intensifient. En effet, la lecture de certains documents nécessite l'utilisation d'un logiciel coûteux. Un citoyen pourrait donc ne pas y accéder même s'il possède un ordinateur muni des logiciels traditionnels, un accès à l'internet ainsi qu'une adresse de courrier électronique »<sup>71</sup>.

Il convient d'ajouter qu'une mise à disposition générale « par voie électronique » est imposée désormais pour les informations environnementales qui sont disponibles sous forme électronique et pour celles qui ont été collectées à partir du 14 février 2003<sup>72</sup>. Cette obligation peut être remplie par la création de liens vers les sites Internet où ces informations peuvent être trouvées<sup>73</sup>.

## Section 2

# La publicité de l'administration et le respect de la propriété intellectuelle

L'ensemble des textes instaurant et organisant la transparence des informations détenues par l'administration, que ce soit sur le plan général ou dans le domaine particulier de l'environnement, évoquent la question de l'interférence de cette volonté de

---

disponibles sur le site Internet de Selor. Par mail en date du 1<sup>er</sup> juillet 2011, Selor répond que le demandeur peut retrouver les informations demandées sur "Mon Selor" sous la rubrique "Mes tests linguistiques" ».

<sup>70</sup> Dans le même sens, voy. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 338 et s. ; D. DÉOM, T. BOMBOIS et L. GALLEZ, « Les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs », in D. RENDERS (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 30, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 405.

<sup>71</sup> E. DEGRAVE, *op. cit.*, p. 339.

<sup>72</sup> Art. 13 de la loi du 5 août 2006 de la loi relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. En Région wallonne, il est prévu que « Les autorités publiques veillent à ce que les informations environnementales deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics. » (Art. D.20.15, § 3, du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement modifié par le décret du 16 mars 2006 modifiant le Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement). L'ordonnance bruxelloise en la matière est formulée en termes identiques (art. 16 de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale).

<sup>73</sup> Art. 14, § 2, de la loi du 5 août 2006.

transparence avec les droits de propriété intellectuelle. Cette question n'est toutefois pas abordée ni traitée de la même façon dans ces textes législatifs.

Les textes généraux<sup>74</sup>, dans l'ensemble, se focalisent sur l'incidence du seul droit d'auteur en la matière<sup>75</sup> tandis que les législations régionales wallonne et bruxelloise portant sur l'accès aux informations relatives à l'environnement élargissent le point de vue et envisagent l'ensemble des droits de propriété intellectuelle<sup>76</sup>. Par ailleurs, alors que ces deux derniers textes ne font que mentionner les droits de propriété intellectuelle dans la liste des motifs d'exceptions au droit d'accès, sans davantage de développements, les autres textes réservent à la question du droit d'auteur une disposition spécifique abordant les points suivants : le droit de consultation et d'obtention d'explications à propos des documents, la réalisation d'une copie des documents et le devoir d'information à propos de l'existence, le cas échéant, d'un droit d'auteur concernant les documents.

Le décret flamand, quant à lui, fusionnant les questions liées à l'accès aux documents sur le plan général et en matière d'environnement, n'évoque que de manière totalement restreinte la question de la prise en compte des droits de propriété intellectuelle<sup>77</sup>. Le législateur flamand a effectivement estimé qu'il n'était pas opportun de traiter de la matière du droit d'auteur, matière ressortissant à la compétence fédérale, au sein d'un décret pris au niveau fédéré<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> De même que la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, à son art. 30.

<sup>75</sup> Art. 9 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ; art. 9 du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration ; art. 13 de l'ordonnance bruxelloise du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration ; art. 9 du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ; art. 7 du décret de la Communauté germanophone du 16 octobre 1995 relatif à la publicité de l'administration ; art. 15 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 26 juin 1997 relative à la publicité de l'administration ; art. 11 de l'ordonnance de la Commission communautaire française du 26 juin 1997 relative à la publicité de l'administration ; art. 9 du décret du 7 mars 2001 relatif à la publicité de l'administration dans les intercommunales wallonne ; art. L1561-9 et L3231-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Voy. aussi à ce sujet le chapitre 4 du titre 1 du présent ouvrage, section 4, § 3.

<sup>76</sup> Art. D.19. § 1<sup>er</sup>, e, du Livre I<sup>er</sup> du Code wallon de l'Environnement ; art. 11, § 2, 5<sup>e</sup>, de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>77</sup> Art. 20, *in fine*, du décret de la Communauté flamande du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration. Cette disposition stipule : « Si la demande de divulgation porte sur un document administratif incluant une oeuvre protégée par un droit intellectuel, l'instance le signale en tout cas dans sa décision. »

<sup>78</sup> Voy. Exposé des motifs, *Parl. St.*, 2002-2003, n° 1732/1, p. 39. Égal. A. STROWEL et 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 *L'accès aux documents administratifs*, coll. Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 30, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 773-776.

## § 1. La consultation et la demande d'explications concernant un document protégé par le droit d'auteur

L'ensemble des textes législatifs instaurant un droit d'accès aux documents administratifs stipulent que lorsqu'une demande de publicité porte sur un document administratif 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 sujet.

Il convient de noter que cette précision est inutile pour les documents sur support « traditionnel », analogique (papier, microfiches, bandes magnétiques), étant donné que de toute manière le droit d'auteur n'implique pas le droit d'empêcher la consultation ni celui de donner des explications sur un document protégé<sup>79</sup>...

Le texte a en fait été suggéré par le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de la future loi de 1994. Ce faisant, le Conseil d'État voulait sans doute faire œuvre pédagogique et indiquer à des autorités qui ne connaîtraient peut-être pas parfaitement la portée du droit d'auteur ce que ce dernier impliquait pour la mise en œuvre de la publicité de l'administration. La rédaction de cette disposition a toutefois alimenté la méprise du législateur fédéral (et, à sa suite, de tous les autres) concernant la portée du droit d'auteur et les prérogatives qui sont attachées à celui-ci, comme en témoignent notamment les exposés des motifs des lois de 1994 et 1997<sup>80</sup>. Chacun a cru apporter par cette disposition une restriction « nécessaire et juste » à l'exercice des prérogatives des auteurs.

La précision s'avérera toutefois utile pour la consultation de documents sur support électronique. En effet, dans ce cas, la consultation des documents induit techniquement une reproduction (temporaire) desdits documents sur la mémoire de l'ordinateur, afin de permettre de les visualiser sur l'écran. Or, la reproduction provisoire d'une œuvre protégée nécessite l'autorisation de l'auteur<sup>81</sup>. La précision contenue

---

<sup>79</sup> Dans le même sens, voy. A. STROWEL et N. VAN DER MAREN, *op. cit.*, pp. 778 et s. Ces auteurs expliquent, par ailleurs, que la consultation d'un document ne peut être confondue avec la « communication au public » d'une œuvre qui doit s'entendre comme le fait de rendre l'œuvre accessible sans support durable (exécution sur scène, radiodiffusion,...) (art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, al. 4, de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur). *Contra* D. DÉOM, TH. BOMBOIS et L. GALLEZ, « Les exceptions au droit d'accès », in *L'accès aux documents administratifs*, *op. cit.*, nos 179-181. Ces auteurs, quant à eux, voient dans le droit de consulter en toute circonstance une œuvre couverte par le droit d'auteur, la reconnaissance de ce que « le droit d'accès prime le droit de divulgation – voire de communication – de l'auteur ».

<sup>80</sup> Voy. *Doc. parl.*, Chambre., 1992-1993, n° 1112/1, pp. 21-22.

<sup>81</sup> Voy. J. VERBRUGGEN et E. DE GRYSSE, « Het recht op toegang tot milieu-informatie in verhouding tot het recht op geheimhouding van industriële- en bedrijfsinformatie en de intellectuele eigendomsrechten », in *Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne : bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 159 et s. ; A. STROWEL, « Publicité de l'administration et droit d'auteur », *Droit communal*. 1999/1-2, pp. 63-70 ; A. STROWEL, « Droit d'auteur et accès à l'information : de quelques malentendus et vrais problèmes à travers



dans les textes permet donc d'autoriser les consultations électroniques sur écran sans devoir obtenir le consentement de l'auteur pour ce faire.

## § 2. La reproduction d'un document protégé par le droit d'auteur

### A. Devoir d'obtenir l'accord de l'auteur

L'obtention d'une copie d'œuvres protégées par le droit d'auteur n'est, elle, admise que moyennant l'accord préalable de l'auteur. La jurisprudence des commissions d'accès présente régulièrement des cas impliquant de solliciter le consentement du titulaire du droit d'auteur avant d'envisager l'envoi d'une copie du document souhaité au demandeur d'accès<sup>82</sup>.

Une spécificité commune aux textes relatifs à la transparence en matière d'environnement réside dans le fait que la prise en considération des droits de propriété intellectuelle pour refuser l'accès à un document ou le conditionner (à l'autorisation de l'auteur) doit être mise en balance avec l'intérêt lié à la divulgation du document en question. Les droits de propriété intellectuelle constituent donc une exception relative, et non absolue, au principe de l'accès aux documents<sup>83</sup>. Il ne s'agit pas, comme dans les textes généraux sur la publicité des documents administratifs, de suspendre en toutes circonstances le droit d'accès à la décision du titulaire de droit d'auteur.

Cela permet de déboucher dès lors sur des situations où, comme dans l'affaire où un requérant demandait à la ville de La Louvière d'obtenir la copie d'un plan d'architecte constituant une œuvre originale, l'on fera finalement fi de l'absence d'autorisation du titulaire de droits pour accorder tout de même le droit à la copie du document. La CRAIE wallonne, saisie de l'affaire, a souligné que la protection des droits de propriété intellectuelle ne représentait qu'une exception relative et non absolue au droit de communication des informations. Selon elle, en l'espèce, s'agissant de plans relatifs à des espaces publics, l'intérêt servi par la divulgation l'emporte incontestablement sur l'intérêt protégé par l'exception<sup>84</sup>. Cela justifie cet organe à imposer l'envoi d'une

---

l'histoire et les développements récents », in *Le droit d'auteur : un contrôle de l'accès aux œuvres ? – Copyright : a right to control access to works ?*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 12-13.

<sup>82</sup> À titre d'exemple, voy. CADA fédérale, 29 octobre 2013, avis n° 2013-53, concernant une demande d'accès à des films et du matériel audiovisuel. Pour la CADA fédérale, il n'y a pas de raison de refuser l'envoi d'une copie, à moins que la raison réside dans le fait que l'administration n'est pas le titulaire du droit d'auteur relatif au matériel demandé. Dans ce cas, l'autorisation préalable du titulaire du droit d'auteur est requise pour que du matériel puisse être délivré au demandeur. Voy. égal. le cas cité dans C.E., 10 octobre 2013, *a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles*, n° 225.066 (premièrement traité par la CADA bruxelloise, le 11 juillet 2012). Ce cas concernait une demande d'accès à une étude réalisée par un tiers pour l'administration bruxelloise.

<sup>83</sup> D. DÉOM, TH. BOMBOIS et L. GALLET, « Les exceptions au droit d'accès », in *L'accès aux documents administratifs, op. cit.*, p. 351.

<sup>84</sup> CRAIE wallonne, 1<sup>er</sup> juillet 2010, *E. Soors c. La Louvière*, recours n° 456.



copie des plans sollicités sans chercher davantage à obtenir l'autorisation du détenteur du droit d'auteur sur ces plans.

## **B. Le titulaire du droit d'auteur tiers à l'administration**

Saisie très tôt de la question à l'occasion d'un cas qui lui était soumis, la CADA fédérale a déclaré que ce n'est que le droit de tiers qui peut être invoqué par l'administration<sup>85</sup>. Le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de la future loi du 11 avril 1994, indiquait implicitement cette direction lorsqu'il soulignait qu'« il y a sans conteste antinomie entre le droit à la publicité de l'administration et les effets liés à la protection par le droit d'auteur, du moins lorsqu'une *personne autre que l'autorité* à laquelle a été adressée la demande de publicité est titulaire ou contractuellement détentrice du droit d'auteur »<sup>86</sup>. L'administration qui invoquerait son droit d'auteur pour refuser la communication de copies de documents administratifs commettrait un abus de ce droit<sup>87</sup>. La législation d'accès serait, au demeurant, vidée grandement de sa substance<sup>88</sup>.

On relèvera que, de toute manière, une série de documents publics ne sont pas couverts par un droit d'auteur. Il s'agit des « actes officiels » de l'autorité<sup>89</sup>. C'est une volonté de permettre la communication sans entraves de ces documents qui préside à cette règle<sup>90</sup>. Au titre d'« actes officiels » sont visés les textes de loi, les règlements et mesures d'exécution, les travaux parlementaires, les décisions de justice, les réquisitoires du Ministère public<sup>91</sup>. La notion n'est en fait pas explicitement définie dans la loi sur le droit d'auteur. Le critère à retenir pour qualifier d'acte officiel un document consiste sans doute dans « l'exercice par l'autorité de son *imperium* »<sup>92</sup>.

## **C. L'obtention de l'autorisation de l'auteur : par qui ?**

Il convient de s'interroger sur la personne à qui il revient de faire la démarche aux fins d'obtenir l'autorisation du titulaire du droit d'auteur pour effectuer une copie de son « œuvre » et pour transmettre cette copie au demandeur d'accès. Les textes ne sont

---

<sup>85</sup> CADA fédérale, 22 mars 1996, avis n° 96/7 et complément d'avis le 11 avril 1996.

<sup>86</sup> *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1992-1993, n° 1112/1, p. 40, c'est nous qui soulignons.

<sup>87</sup> Voy. A. STROWEL, *op. cit.*, pp. 69-70.

<sup>88</sup> CADA fédérale, *Rapport annuel 1996*, Bruxelles 1997, p. 10.

<sup>89</sup> Art. 8, § 2, de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins. Voy. C. DE TERWANGNE, *Société de l'information et mission publique d'information*, Thèse de doctorat, Namur, 2000, nos 613 à 615, disponible à l'adresse <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf>.

<sup>90</sup> A. BERENBOOM, *Le nouveau droit d'auteur et les droits voisins*, Bruxelles, Larcier, 1995, p. 78 ; A. STROWEL, « Publicité de l'administration et droit d'auteur », *Droit communal*. 1999/1-2, p. 66.

<sup>91</sup> J.-P. TRIAILLE, « La commercialisation des données détenues par le secteur public. Questions relatives aux droits intellectuels », contribution présentée au Colloque sur la commercialisation des données détenues par le secteur public, organisé par le CRID (FUNDP) à Namur le 25 novembre 1993.

<sup>92</sup> J.-P. TRIAILLE, *op. cit.*, p. 5.

pas éclairants sur ce point mais on est naturellement enclin à penser que c'est l'administration qui doit faire cette démarche. En effet, pour obtenir l'autorisation en question, il est nécessaire de connaître le nom du titulaire du droit d'auteur et les données le concernant qui permettraient d'entrer en contact avec lui/elle (adresse, numéro de téléphone ou adresse de courrier électronique). Or, dans la majeure partie des cas, c'est l'administration qui détient ces informations ou qui est dans la meilleure position pour les obtenir puisqu'elle a nécessairement établi un lien avec cet auteur avant d'entrer en possession de son œuvre (rapport, étude, plan d'architecte...)<sup>93</sup>.

Cette position a été adoptée explicitement par la CADA bruxelloise, à l'occasion d'une demande introduite devant elle, et portant sur l'accès à une étude établie pour la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) par un professeur d'université en collaboration avec son assistant<sup>94</sup>. Il est à noter que, alors que la demande était devenue sans objet du fait de la communication de l'étude au demandeur intervenue entretemps, la CADA bruxelloise a pris la peine de traiter ce cas en mettant pédagogiquement en évidence ce qu'il aurait fallu faire pour respecter le point de la législation d'accès portant sur le droit d'auteur. Copie de l'étude en question avait en effet été envoyée au demandeur sans prendre en considération que la professeur et son assistant disposaient d'un droit d'auteur sur leur œuvre commune transmise. La Commission a précisé dans son avis que la SDRB aurait dû solliciter l'autorisation des titulaires du droit d'auteur ainsi que prévenir le demandeur que le document était protégé par un tel droit.

Il convient de signaler encore que la même CADA a été saisie d'une requête à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale à propos d'une demande de copie électronique de l'étude préparatoire à l'élaboration du PRAS qui a été confiée au bureau MSA-IGEAT<sup>95</sup>. La CADA bruxelloise a notamment relevé que le document souhaité devait très vraisemblablement être couvert par un droit d'auteur et qu'il fallait dès lors vérifier si ce droit n'avait pas été transféré à l'administration, auquel cas il convenait de demander l'autorisation de copie au titulaire du droit d'auteur. Cette affaire ayant finalement fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, l'administration régionale a contesté l'intérêt de l'A.S.B.L. désireuse d'obtenir le document en question en faisant valoir « que la requérante n'a jamais sollicité ni *a fortiori* obtenu l'autorisation du titulaire du droit d'auteur relatif à cette étude et qu'en conséquence, à la suite de l'annulation de l'acte attaqué, [l'administration régionale] ne pourrait que refuser de faire droit à la demande telle qu'elle est formulée »<sup>96</sup>. Le Conseil d'État n'a pas suivi l'argumentation de l'Administration de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme mais son raisonnement ne comporte pas de clarification sur la personne sur qui repose la démarche visant à obtenir l'autorisation d'un auteur pour réaliser une copie de son œuvre.

<sup>93</sup> À moins qu'il ne s'agisse d'ouvrages dans le commerce, simplement achetés.

<sup>94</sup> CADA bruxelloise, 22 février 2007, n° 02807.

<sup>95</sup> CADA bruxelloise, 11 juillet 2012.

<sup>96</sup> C.E., 10 octobre 2013, *l.a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles*, n° 225.066.

### § 3. Les autres droits de propriété intellectuelle que le droit d'auteur

Il est à noter que les législations générales d'accès, suivant toutes fidèlement le modèle de la loi de 1994, n'évoquent que le droit d'auteur, alors que d'autres droits relevant de la propriété intellectuelle risquent d'avoir une incidence en la matière. La loi de 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement se situe, quant à elle, dans la ligne des législations générales d'accès et n'évoque que la question du droit d'auteur<sup>97</sup>.

Seuls les textes régionaux relatifs à l'accès en matière d'environnement ne limitent pas leur approche au droit d'auteur uniquement et invitent à prendre en considération les conflits avec les autres droits de propriété intellectuelle pouvant exister sur les documents en cause. En effet, à la différence de la loi de 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement qui se situe dans la ligne des législations générales d'accès et n'évoque que la question du droit d'auteur, ainsi qu'il vient d'être dit, le décret wallon et l'ordonnance bruxelloise en la matière mentionnent l'ensemble des « droits de propriété intellectuelle »<sup>98</sup>. Les dispositions de ces deux textes permettent donc expressément de prendre en considération les autres droits de la propriété intellectuelle qui peuvent entrer en conflit avec le droit d'accès instauré par la transparence administrative.

C'est principalement le droit *sui generis* protégeant les bases de données qui risque de se trouver en travers du chemin des demandeurs d'accès. Ce droit *sui generis* accorde au fabricant d'une base de données le droit d'interdire l'extraction et/ou la réutilisation de la totalité ou d'une partie substantielle du contenu de celle-ci lorsque l'obtention, la vérification ou la présentation des données contenues attestent un investissement quantitativement ou qualitativement substantiel<sup>99</sup>. Le droit *sui generis* ne porte pas sur une donnée individualisée dont on pourrait interdire l'extraction et la réutilisation, ce qui serait revenu à constituer des monopoles sur les informations elles-mêmes. Il vise la totalité ou une partie substantielle du contenu de la base de données<sup>100</sup>.

De nombreux fichiers, registres et autres recueils élaborés ou détenus par l'administration entrent dans le champ de ce droit, qu'ils soient sous forme électronique (CD-ROM, base accessible en ligne, via un site Web) ou sur support papier. À titre

---

<sup>97</sup> Art. 30 de la loi du 5 août 2006.

<sup>98</sup> Art. 11, § 2, 5°, de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale ; art. D.19.e du Livre I<sup>er</sup> du Code wallon de l'Environnement.

<sup>99</sup> Art. 7.1 de la directive 96/9/CE du Parlement et du Conseil du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données. La loi du 31 août 1998 transposant en droit belge la directive européenne substitue la notion de « producteur de base de données » à celle de « fabricant » adoptée dans la directive. Aux termes de l'article 2, 3°, de la loi, le producteur d'une base de données est la personne physique ou morale qui prend l'initiative et assume le risque des investissements qui sont à l'origine de la base de données.

<sup>100</sup> Voy. C. DE TERWANGNE, *Société de l'information et mission publique d'information*, op. cit., n<sup>os</sup> 620 et s., pour de plus amples développements sur cette question.

d'exemples, on peut citer « les thesaurus, les systèmes d'indexation, les sites Web, les recueils de références bibliographiques, les annuaires téléphoniques, les banques d'images, les listes de programmes télévisés, les collections de données météorologiques ou économiques, les cartes géographiques, les revues de presse, les catalogues de bibliothèques, les fichiers de jurisprudence, les recueils d'actes, etc. »<sup>101</sup>.

Outre le droit *sui generis*, il se peut aussi que d'autres droits relevant de la propriété intellectuelle, tels les droits voisins, doivent être pris en considération dans le cadre de demandes d'accès à des documents administratifs. Les législations spécifiques encadrant ces autres droits intellectuels doivent être prises en compte, même en dehors du champ des textes régionaux relatifs à la matière de l'environnement qui sont les seuls à les évoquer expressément.

---

<sup>101</sup> A. STROWEL, « Publicité de l'administration et droit d'auteur », *op. cit.*, p. 68, note 13.