

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.515 du 28 avril 2026

A. 237.428/XV-5196

En cause : XXXX,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric LEPEERS, avocat,
rue de la Régence, 58/8
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de la Fonction publique,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann, 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 octobre 2022, le requérant demande l'annulation de « la décision implicite de rejet du SPF Stratégie et Appui du 5 octobre 2022 qui refuse [de lui] octroyer l'accès à certains documents administratifs ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 février 2026.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Cédric Lepers, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Marine Wilmet, *loco* M^e Philippe Schaffner, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Par un courrier électronique du 12 août 2022, le requérant sollicite, auprès de la partie adverse, l'accès à des documents administratifs. Cette demande ne reçoit pas de réponse.

2. Par un courrier électronique du 13 septembre 2022, le requérant introduit une demande en reconsidération auprès de la partie adverse et saisit simultanément la commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs fédérale (ci-après la « CADA »). Ce courrier se lit notamment comme suit :

« Par courriel du 12 août 2022, j'ai demandé copie d'un certain nombre de documents, conformément à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Sans réponse de la part du SPF BOSA dans le délai légal de 30 jours et sans prolongation motivée, il y a lieu de considérer que l'administration a implicitement rejeté ma demande, conformément à l'article 6 de la loi de 1994.

En vertu de l'article 8 de la même loi, je demande au SPF BOSA de reconsidérer sa décision de rejet de ma demande et d'y faire droit.

Je demande simultanément à la Commission d'Accès aux Documents Administratifs d'émettre un avis sur ma demande.

Afin que ma demande puisse être traitée, je joins à cet email tous les courriels échangés avec le SPF BOSA. ».

3. Le 19 septembre 2022, la CADA donne un avis n° 2022-61. Cet avis est adressé à la partie adverse par courrier postal ordinaire du 23 septembre 2022. Un cachet apposé sur l'enveloppe figurant dans le dossier administratif mentionne la date du 12 octobre 2022.

Sur le bien-fondé de la demande, cet avis se lit comme il suit :

« 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 (Cour d'arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2, Cour d'arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

Dans la mesure où le SPF BOSA n'invoque aucun motif d'exception afin de refuser la publicité, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu de divulguer les documents administratifs demandés.

Par ailleurs, la Commission entend attirer l'attention du SPF BOSA sur les difficultés récurrentes que rencontrent les citoyens pour s'adresser au service compétent.

Enfin, la Commission souhaite rappeler 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. ».

4. Le 6 octobre 2022, le requérant introduit le présent recours en annulation.

5. Le 24 octobre 2022, la partie adverse statue sur la demande en reconsidération du requérant. Certaines informations sont communiquées intégralement, certains documents font l'objet d'une communication partielle et l'accès à d'autres documents est refusé, sur la base des exceptions prévues à l'article 6, § 1^{er}, 1°, 4° et 7°, et § 2, 1° et 4°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Cette décision est communiquée au requérant par un courrier électronique du 25 octobre 2022.

6. Par courrier électronique du 31 octobre 2022, le requérant accuse réception de la décision du 24 octobre, qu'il considère comme tardive. Il conteste

certain motifs de refus, réitère sa demande de communication d'informations non divulguées et formule de nouvelles demandes.

7. La partie adverse lui répond par une nouvelle décision motivée communiquée par un courrier électronique du 29 novembre 2022. À titre préalable, elle apporte les précisions qui suivent :

« Le SPF BOSA a reçu l'avis de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs ("CADA") le 12 octobre 2022 par la poste. Ensuite, le 25 octobre 2022, le SPF BOSA vous a bien communiqué la décision d'approbation de certaines informations demandées et de refus d'autres informations demandées dans le délai de quinze jours de la réception de l'avis, comme prévu par l'article 8, § 2, al. 3, de la loi du 11 avril 1994. Dans la décision, ci-jointe en annexe, le SPF BOSA a exprimé les motifs pour lesquelles certaines informations et documents rentrent dans les exceptions prévues par la loi du 11 avril 1994. Les motifs étant exprimés dans cette décision du 25 octobre 2022, il n'y aura pas de reconsidération par rapport à cela. ».

La partie adverse répond ensuite aux nouvelles demandes du requérant.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours. Elle fait valoir que « le raisonnement du requérant tendant à soutenir l'existence, à la date du 5 octobre 2022, d'une décision implicite de rejet de la demande de reconsidération qu'il a introduite le 13 septembre 2022 est inexact ».

Elle expose que « l'avis de la CADA a été réceptionné par la partie adverse à la date du 12 octobre 2022, soit endéans le délai de trente jours de la demande d'avis formulée par le requérant » et que, « conformément à l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994, [elle] a répondu à la demande de reconsidération du requérant par un courriel du 25 octobre 2022 qui a été adressé à ce dernier, ainsi qu'en copie à la CADA ». Elle estime que « ce courriel, dont il a déjà été exposé qu'il répondait notamment à la demande de reconsidération du requérant du 13 septembre 2022, a donc été communiqué au requérant endéans le délai de 15 jours à dater de la réception de l'avis de la CADA en date du 12 octobre 2022 ». Elle en déduit qu'une réponse expresse a été réservée par la partie adverse à la demande de reconsidération du 13 septembre 2022 et que la décision implicite de rejet qui constitue l'objet principal du recours est inexistante. Elle se réfère à l'arrêt n° 229.969 du 23 janvier 2015.

Elle ajoute qu'en tout état de cause, « la mesure accompagnant l'objet du recours consistant à obtenir la condamnation de la partie adverse à prendre une décision explicite est également sans objet ».

Enfin, à titre subsidiaire, elle estime que le requérant aurait perdu tout intérêt à obtenir l'annulation de la décision implicite faisant l'objet du recours, dès lors que la partie adverse a réservé une réponse explicite à sa demande.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, le requérant expose que la partie adverse a pris, après l'introduction de l'instance, « la décision sur reconsidération du [lire : communiquée le] 25 octobre 2022 portant rejet partiel d'une demande d'accès à des documents administratifs » et « la décision du 29 novembre 2022 faisant suite à celle du [lire : communiquée le] 25 octobre 2022 portant rejet partiel d'une demande d'accès à des documents administratifs ».

Il fait valoir que « les deux décisions sont dans les délais pour être attaquées en annulation comme le prévoit l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État », puisque « la décision du 25 octobre 2022 ne porte pas mention des voies de recours » et que « la décision du 29 novembre 2022 a été notifiée avant l'écoulement du délai ordinaire de 60 jours pour agir en annulation » et « porte également mention de voies de recours erronées ».

Il considère que « ces deux décisions viennent remplacer, modifier ou confirmer la décision initialement attaquée » et qu'elles « présentent manifestement un lien de connexité entre elles et avec la décision initialement attaquée ». Il en déduit que le recours doit être étendu à ces deux décisions et que « l'existence ou l'inexistence de la décision implicite n'est [...] plus pertinente à la solution du litige ».

IV.1.3. Le dernier mémoire du requérant

Dans son dernier mémoire, le requérant invite à ne pas adopter « une lecture formaliste du contentieux administratif qui, appliquée à la présente affaire, conduit à priver le justiciable d'un recours effectif et à faire supporter au requérant les conséquences de l'inertie de l'administration ».

Il estime que la thèse selon laquelle « la prise d'une décision explicite tardive, postérieure à l'introduction du recours, efface rétroactivement la décision implicite initiale et rend le recours sans objet » méconnaît la réalité selon laquelle les

décisions explicites n'auraient jamais été adoptées sans l'introduction du recours et aboutit à récompenser le comportement dilatoire de l'administration, en lui permettant de neutraliser un recours déjà pendant en prenant tardivement une décision ».

Il ajoute que cette thèse « conduit à imposer au justiciable l'obligation d'introduire deux recours distincts : l'un contre la décision implicite, l'autre contre la décision explicite adoptée plusieurs semaines plus tard ». Il regrette le coût et la complexité d'une telle exigence et estime qu'elle crée une insécurité juridique et porte atteinte au principe du droit à un recours effectif. Il estime que la partie adverse, informée depuis l'origine de l'existence du recours et ayant elle-même pris les décisions litigieuses en pleine connaissance de cause, ne saurait prétendre avoir été privée de la possibilité de présenter sa défense.

Il développe ensuite son argumentation aux fins de démontrer que la conclusion selon laquelle son recours aurait perdu son objet viole le droit à un recours effectif, parce qu'elle permet à l'administration d'échapper au contrôle juridictionnel et impose des frais au justiciable. Il estime qu'une telle conclusion « revient à transformer le droit à la publicité administrative en un privilège conditionné à la solvabilité du citoyen, ce qui est contraire aux principes d'égalité et de sécurité juridique » et « méconnaît non seulement le droit au recours effectif garanti par l'article 13 CEDH, mais aussi l'esprit de la loi du 11 avril 1994, qui érige la transparence administrative en un droit accessible à tous, sans entraves financières ni procédurales ».

Il conteste également que l'extension de l'objet du recours aux décisions explicites des 24 octobre et 29 novembre 2022 priverait la partie adverse de la possibilité de présenter utilement sa défense, porterait atteinte au principe du contradictoire et constituerait une violation de la loyauté procédurale.

Il estime que la partie adverse a eu l'opportunité de répondre à la requête qu'il a introduite, puisque les décisions des 24 octobre et 29 novembre 2022 ont été adoptées en pleine connaissance de l'existence du recours pendant. Il relève que « ces décisions, qui se substituent partiellement à la carence initiale de l'administration, sont longuement motivées et traduisent une réflexion juridique aboutie ». Il en déduit qu'« il ne peut être sérieusement soutenu qu'elle serait aujourd'hui prise de court ou privée de la possibilité de se défendre utilement sur la légalité de décisions qu'elle a elle-même élaborées avec une pleine conscience du litige en cours ».

Il considère, d'autre part, que « le principe de loyauté procédurale ne peut être invoqué par une partie qui en a elle-même compromis l'application ». Selon lui, « “nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude”, y compris dans le cadre du

contentieux administratif ». Il ajoute que « le principe du contradictoire ne saurait être invoqué par une partie qui s'est elle-même privée de la possibilité de l'exercer, en ne respectant pas les délais légaux de décision et en agissant tardivement dans le seul but d'influer sur le sort d'un recours pendant ».

IV.2. Appréciation

L'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose notamment comme suit :

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

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

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

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973.

Le recours devant le Conseil d'État est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission.

[...] ».

En l'espèce, une décision explicite, relative à la demande de reconsidération formulée par le requérant, a été adoptée par la partie adverse le 24 et communiquée le 25 octobre 2022. Le requérant considère que cette décision est tardive au regard du délai fixé à l'article 8, § 2, alinéa 3, précité, tandis que la partie adverse fait valoir que l'avis de la CADA a été reçu le 12 octobre 2022, de telle manière que sa décision a été prise et communiquée dans le délai prescrit.

Selon le cachet de la poste figurant sur l'enveloppe, l'avis de la CADA a été envoyé à la partie adverse, par un courrier ordinaire, le 23 septembre 2022. Cette enveloppe porte, en outre, un cachet à la date du 12 octobre 2022. La date de réception d'un courrier ordinaire ne peut être déterminée avec certitude et le cachet apposé par la partie adverse sur l'enveloppe ne précise pas s'il s'agit de la date de réception du courrier ou de la date d'entrée dans le service compétent. Le dossier administratif ne permet dès lors pas de constater que la décision du 24 octobre a été communiquée

dans le délai prescrit par l'article 8, § 2, alinéa 3, précité. Le requérant a dès lors pu considérer, à juste titre, qu'une décision implicite de refus a résulté de l'application de cette disposition.

Il reste qu'une décision expresse lui donnant partiellement satisfaction a été adoptée le 24 octobre 2022 et qu'elle remplace l'acte attaqué.

Un recours peut être étendu en cours de procédure aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué lorsque, notamment, ils le modifient ou le remplacent sans en différer essentiellement et lorsque la demande d'extension de l'objet du recours a été formée dans le délai prescrit pour solliciter l'annulation de l'acte visé par cette demande. Une demande d'extension de l'objet du recours ne peut être valablement introduite qu'à l'égard d'actes postérieurs à l'introduction du recours ou à des actes dont la partie requérante ne pouvait avoir connaissance avant cette introduction.

En l'espèce, par la décision du 24 octobre 2022, la partie adverse ne s'est pas bornée à rectifier, compléter ou confirmer la décision implicite, par hypothèse dépourvue de motivation formelle ; elle a examiné la demande et a adopté une nouvelle décision qui donne partiellement satisfaction au requérant au terme d'une motivation circonstanciée. L'objet du recours ne peut dès lors être étendu à cette décision explicite.

La décision du 29 novembre 2022 répond aux nouvelles demandes, formulées par le requérant dans un courrier électronique du 31 octobre. Elle a donc un objet différent de la décision implicite de refus ainsi que de la décision explicite du 24 octobre. La demande d'extension du recours à cet acte ne peut en conséquence être accueillie.

Le requérant n'a pas été privé de son droit d'accès au juge. Si les décisions des 24 octobre et 29 novembre 2022 ne satisfaisaient pas pleinement ses demandes d'accès, il était en mesure de les contester en faisant valoir des moyens appropriés, dans de nouvelles requêtes en annulation, auxquelles la partie adverse aurait pu répondre dans le respect du contradictoire.

Il résulte de ce qui précède que la requête est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VI. Dépersonnalisation

Dans son dernier mémoire, le requérant sollicite « l'anonymisation de l'arrêt à intervenir », demande qu'il y a lieu d'interpréter comme une requête tendant à ce que son identité ne soit pas mentionnée lors de la publication de l'arrêt.

En vertu de l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut formuler une telle demande jusqu'à la clôture des débats.

Rien ne s'oppose à ce qu'il y soit fait droit.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité du requérant ne sera pas mentionnée.

Article 3.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 28 avril 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly