



THESIS / THÈSE

MASTER COMPLÉMENTAIRE EN DROIT DES TECHNOLOGIES NOUVELLES

Quels droits à la transparence administratif en matière de vidéosurveillance dans l'espace public ?

ROY, Laurent

Award date:
2023

Awarding institution:
Universite de Namur

[Link to publication](#)

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.

Université de Namur
Faculté de droit



**Quels droits à la transparence administrative en matière
de vidéosurveillance dans l'espace public ?**

Travail réalisé par : Laurent Roy

Promotrice : Élise Degrave

Assistant responsable : Florian Jacques

Master DTIC

Année académique 2022-2023

Table des matières

Introduction	3
Partie 1 : Pourquoi contrôler la vidéosurveillance dans l'espace public avec le droit d'accès aux documents administratifs ?.....	4
Chapitre 1 : Le contexte de la vidéosurveillance en Belgique	4
Chapitre 2 : L'impact de la vidéosurveillance sur les droits fondamentaux.....	6
Chapitre 3 : Les garanties légales qui encadrent la vidéosurveillance dans l'espace public..	7
Chapitre 4 : En quoi les documents demandés par la Ligue permettent d'enrichir le débat sur la vidéosurveillance ?	10
Partie 2 : Le manque d'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs pour contrôler la vidéosurveillance dans l'espace public.....	13
Chapitre 1 : Est-ce que l'on dispose d'un droit d'accès aux documents administratifs ?	13
Chapitre 2 : Le refus massif des administrations et les exceptions-types mobilisées	15
<i>L'obligation de motivation</i>	16
<i>Le principe de publicité partielle</i>	16
<i>Les exceptions facultatives : la demande est abusive ou formulée de façon trop vague..</i>	17
<i>Les exceptions obligatoires relatives : le refus pour motif d'ordre public et sécuritaire.</i>	19
<i>Les exceptions obligatoires absolues : l'obligation de secret instaurée par la loi ou le décret</i>	20
Chapitre 3 : Quelles voies de recours choisir en cas de refus de l'administration ?	21
<i>Le caractère contraignant des décisions ou des avis</i>	21
<i>Les règles de compétences territoriales et matérielles</i>	22
<i>Les délais de recours ou de demande d'avis plus ou moins longs</i>	22
<i>Le vide juridique concernant les zones de police pluricommunales</i>	23
<i>Conclusions sur les critères déterminant le choix des voies de recours</i>	23
Chapitre 4 : Les conséquences de l'absence d'un pouvoir de sanction des CADA sur l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs.....	24
<i>L'impact de l'absence d'un pouvoir de sanction au niveau de l'instruction : la non-communication des pièces à la CADA wallonne</i>	24
<i>L'impact de l'absence d'un pouvoir de sanction au niveau de la communication des documents : quid si Mouscron avait été devant le Conseil d'État et qu'il avait confirmé la décision de la CADA wallonne ?</i>	24
<i>Faut-il se tourner vers le Conseil d'État ou vers le juge judiciaire ?</i>	25
<i>La théorie de l'objet véritable du recours</i>	26

Partie 3 : Quelles perspectives pour le droit d'accès en matière de vidéosurveillance ?.....	27
Chapitre 1 : Critique du projet de loi modifiant la publicité de l'administration au niveau fédéral.....	28
<i>Les apports de la loi</i>	28
<i>Les lacunes de la loi</i>	28
Conclusion	31
Remerciements	33
Bibliographie	34
Législation	34
<i>Droit national</i>	34
<i>Droit international et européen</i>	35
Doctrines	36
Jurisprudence.....	37
<i>Jurisprudence nationale</i>	37
<i>Jurisprudence européenne</i>	38
<i>Jurisprudence internationale</i>	39
Autres	39

Introduction

En février 2022, la Ligue des droits humains a lancé une campagne de demande d'informations sur la vidéosurveillance dans l'espace public auprès de 280 communes et 80 zones de police. Juriste bénévole au sein de la Ligue depuis juin 2022, j'ai pu constater les difficultés qu'elle a rencontrées pour obtenir les informations qui permettent de nourrir le débat public sur la vidéosurveillance. Dans un contexte où l'exercice du pouvoir public passe toujours plus par l'utilisation de la technologie, le droit à la transparence administrative est essentiel. Il permet de s'assurer que cette utilisation poursuit un but légitime et est proportionnée et nécessaire dans une société démocratique. Pourtant, les demandes effectuées par la Ligue montrent les limites de ce droit en pratique. Ce mémoire évaluera l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs en matière de vidéosurveillance dans l'espace public.

Ce travail est divisé en trois parties. Dans la première, nous contextualiserons la vidéosurveillance en Belgique. Nous verrons qu'elle s'est décuplée, sophistiquée, diversifiée, et qu'elle engendre des risques importants pour les libertés fondamentales. Heureusement, il y a des garanties légales qui existent pour prévenir ces risques et nous les présenterons. Elles viennent principalement du cadre légal sur la vidéosurveillance et sur la protection des données à caractère personnel. Nous nous demanderons si l'on peut accéder aux documents qui prouvent que ces garanties légales sont respectées en pratique. C'est là qu'interviendra le droit d'accès aux documents administratifs. Il permet au citoyen d'accéder à toute information détenue par l'administration sur n'importe quel support. En théorie, il garantit l'accès aux documents qui permettent de contrôler le déploiement de la vidéosurveillance par les pouvoirs publics.

Dans la deuxième partie, nous confronterons la théorie à la pratique. La Ligue a essuyé de nombreux refus de la part des administrations. En gardant à l'esprit certains principes qui contribuent à l'effectivité du droit à la transparence administrative, comme celui de l'obligation de motivation et de la publicité partielle, nous nous intéresserons aux arguments juridiques mobilisés pour motiver ces refus, et nous regrouperons ces arguments en fonction de leur portée. L'exemple de la demande formulée auprès de la Ville de Mouscron nous intéressera particulièrement, car elle reprend les exceptions-types mobilisées par les autres administrations et elle a fait l'objet d'une décision de la Commission d'accès aux documents administratif (CADA) wallonne. Cette décision nous aidera à questionner la légitimité des exceptions mobilisées par les administrations. Nous exposerons les différences entre les voies de recours en cas de refus et nous expliquerons pourquoi la Ligue a choisi de se tourner vers la CADA wallonne. Vu qu'aucune CADA ne dispose d'un pouvoir de sanction, nous explorerons ce qui se serait passé si la Ville de Mouscron avait fait fi de sa décision. Nous tenterons de trancher si la Ligue aurait dû se tourner vers le juge judiciaire ou vers le Conseil d'État. À partir de la théorie de l'objet véritable du recours, nous constaterons que la Ligue se serait trouvée dans une ornière. Le Conseil d'État ne peut qu'annuler ou valider des décisions, tandis que le juge judiciaire ne peut pas exercer le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Enfin, après avoir constaté le manque d'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs en matière de vidéosurveillance, la troisième partie sera consacrée à critiquer le projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 sur la transparence administrative au niveau fédéral, les apports du projet ne l'emportant pas sur ses lacunes.

Partie 1 : Pourquoi contrôler la vidéosurveillance dans l'espace public avec le droit d'accès aux documents administratifs ?

Cette partie vise à montrer la nécessité d'obtenir des informations sur la vidéosurveillance dans l'espace public. Pour y parvenir, nous expliquerons comment elle s'est répandue en Belgique et l'impact qu'elle a sur les droits fondamentaux. Nous verrons que des garanties légales existent pour la cadrer et que chaque document demandé par la Ligue sert à contrôler qu'elles soient bien respectées, en plus de réinsérer un débat démocratique sur la vidéosurveillance en tant que telle.

Chapitre 1 : Le contexte de la vidéosurveillance en Belgique

Il y a de plus en plus de caméras de surveillances dans l'espace public¹. Pour saisir comment la vidéosurveillance s'est imposée en Belgique, il est utile d'avoir quelques points de repères chronologiques². En 1968, la STIB place son premier dispositif de vidéosurveillance sur les quais et les guichets du métro de Bruxelles³. En 2003, le gouvernement bruxellois propose aux communes un budget d'un million et demi d'euros pour les aider à mettre en place un dispositif de surveillance sur leurs territoires respectifs⁴. En 2006, Joe Van Holsbeeck se fait poignarder à la Gare Centrale de Bruxelles pour se faire voler son lecteur mp3⁵. Des caméras ont filmé la scène et des photos extraites de ces enregistrements ont circulé ensuite⁶. À l'époque, la population avait été très touchée par le meurtre et une pétition réclamant davantage de dialogue avec les jeunes et davantage de sécurité dans les lieux publics avait recueilli plus de 255 000 signatures⁷. Il y avait également eu une marche silencieuse réunissant plus de 80 000 personnes. C'est dans ce contexte qu'est déposé le projet de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, qui deviendra finalement la loi « caméras » du 21 mars 2007⁸. En 2015, « le Centre d'Informatique pour la Région Bruxelloise (CIRB) publie le dossier "4 projets-clés de SMARTCITY.BRUSSELS" dont la première priorité est la "vidéoprotection

¹ P. De Keersmaecker et C. Debailleul, « Répartition géographique de la vidéosurveillance dans les lieux publics de la Région de Bruxelles-Capitale », *Brussels Studies*, 2016, General collection, n°104.

² Je me base en partie sur la chronologie de la vidéosurveillance proposée dans : Ligue des droits humains, *Sous l'œil de la sécurité : La vidéosurveillance dans l'espace public*, p. 2 et 3, accessible sur : https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2019/11/Brochure_LDH_Videosurveillance_2019.pdf

³ *Ibidem*, p. 2.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

⁶ F. Dumortier et A. Michel (dir.), *Vidéosurveillance, droit belge et vie privée*, 1e édition, Bruxelles, Politeia, 2020, p. 30.

⁷ Voy. l'article de N. Bensalem, « 255000 signatures », *La Dernière Heure*, 2 mai 2006, accessible sur : www.dhnet.be/actu/faits/255-000-signatures-51b7c383e4b0de6db98c9804 ; cité à partir de F. Dumortier et A. Michel, *op. cit.*, p. 31.

⁸ Loi du 21 mars 2007 relative à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance, *M.B.*, 31 mai 2007.

mutualisée" »⁹. Fin de la même année, la police fédérale achète son premier drone pour prendre des images aériennes en cas d'accident et de recherche de personnes disparues, et pour d'autres objectifs depuis¹⁰. En 2017, suite aux attentats du 22 mars 2016, une phase test pour la reconnaissance faciale est lancée à l'aéroport de Bruxelles-National¹¹. En 2018, des caméras ANPR (*Automated Number Plate Recognition*) sont installées dans le cadre du dispositif zone de basses émissions¹². Elles reconnaissent les numéros de plaques d'immatriculation qui sont ensuite comparées avec des bases de données policières. Fin 2018, Namur est la première ville francophone à tester les bodycams ou « caméras piétons »¹³, qui sont des caméras placées sur le torse des policiers. En juillet 2019, la reconnaissance faciale est utilisée à l'aéroport de Bruxelles-National¹⁴. Deux mois plus tard, l'organe de contrôle de l'information policière, qui a pris connaissance de l'affaire via la presse, rend un avis négatif et en interdit l'usage¹⁵. En octobre 2019, la police belge effectue 78 recherches avec le logiciel Clearview AI qui récolte les photos des utilisateurs sur les réseaux sociaux¹⁶.

Ces éléments de contexte montrent que la surveillance est déployée par une série d'acteurs, tels que les forces de police, les communes, ou les sociétés de transport en commun¹⁷ et qu'elle prend des formes variées telles que les drones, radars, ANPR, bodycams, ou caméras thermiques. Les caméras gagnent en qualité et des logiciels de traitements des images vidéo sont développés, comme ceux qui détectent les comportements anormaux ou font de la reconnaissance faciale, augmentant les possibilités de contrôle des individus¹⁸. Ce sont des acteurs privés qui développent ces technologies, et nous verrons que cela pose des problèmes de légitimité.

⁹ Ligue des droits humains, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰ *Ibidem*, p. 3.

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

¹³ Belga, « Les policiers de Namur auront bientôt des caméras corporelles », *Le Soir*, 20 décembre 2018, accessible sur : <https://www.lesoir.be/196739/article/2018-12-20/les-policiers-de-namur-aurent-bientot-des-cameras-corporelles?referer=%2Farchives%2Fcherche%3Fdatefilter%3Dlast10year%26sort%3Ddate%2520desc%26word%3Dbodycam%2520bruxelles>

¹⁴ Ligue des droits humains, *op. cit.*, p. 3 ; L. H. et T. H. avec Agences, « La reconnaissance faciale est en test à Brussels Airport », *RTBF*, 10 juillet 2019, accessible sur : <https://www.rtf.be/article/la-reconnaissance-faciale-est-en-test-a-brussels-airport-10267981>

¹⁵ Voy. Organe de contrôle de l'information policière, « Rapport intermédiaire avec mesure correctrice concernant la visite menée auprès de la police fédérale de l'aéroport de Zaventem par l'Organe de contrôle de l'information policière et portant sur l'utilisation de la reconnaissance faciale à l'aéroport national de Zaventem », DIO19005, accessible sur : https://www.organedecontrôle.be/files/DIO19005_Contr%C3%B4le_LPABRUNAT_Reconnaissance_Faciale_Publique_F.PDF

¹⁶ A. Sente, « Reconnaissance faciale: une enquête cinglante sur l'usage du logiciel Clearview par la police », *Le Soir*, 9 mars 2022, accessible sur : <https://www.lesoir.be/428807/article/2022-03-09/reconnaissance-faciale-une-enquete-cinglante-sur-lusage-du-logiciel-clearview>

¹⁷ Environ 15 000 caméras couvrent le réseau STIB, voy. M. Benayad, « Nous sommes les yeux et les oreilles de la Stib », *La Libre*, 13 février 2022, accessible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/mobilite/2022/02/13/nous-sommes-les-yeux-et-les-oreilles-de-la-stib-3UKQQYNGFBF6NGFWBRCQX7JL2U/>

¹⁸ Le logiciel Briefcam est utilisé par la police, il permet de détecter les événements anormaux en temps réel et la reconnaissance faciale y est intégrée par défaut, mais peut être désactivée : <https://www.briefcam.com/>

Chapitre 2 : L'impact de la vidéosurveillance sur les droits fondamentaux

L'augmentation du nombre et des formes de la vidéosurveillance ne doit pas faire oublier qu'elle porte atteinte à des droits fondamentaux, tels que la protection de la vie privée¹⁹, la liberté de pensée, de conscience et de religion²⁰, la liberté d'expression et d'information²¹, la liberté de réunion et d'association²². Elle comporte un risque de discrimination²³ dans sa répartition géographique et dans la répression qui en découle, en partie à cause du traitement algorithmique des images, par exemple via les logiciels qui recherchent les comportements anormaux ou les algorithmes de reconnaissance faciale.

Dans son acception juridique, la notion de vie privée s'est élargie au fil du temps. Elle reprend à présent le droit à l'épanouissement, à la liberté d'être soi, à l'autonomie²⁴, et à la protection des données à caractère personnel. C'est par un arrêt de la Cour Constitutionnelle allemande datant de 1983²⁵ et « [p]our répondre à la nécessité de disposer de règles spécifiques pour la collecte et l'utilisation de données personnelles »²⁶ que le concept de vie privée a fini par englober le droit à l'autodétermination informationnelle. La Cour explique qu'un ordre social et juridique dans lequel les citoyens ne pourraient plus savoir qui sait quoi sur eux, quand et à quelle occasion, ne serait pas compatible avec ce droit :

« Celui qui n'est pas sûr que des comportements déviants soient notés à tout moment et stockés, utilisés ou transmis de manière durable en tant qu'informations, tentera de ne pas se faire remarquer par de tels comportements. Celui qui s'attend à ce que sa participation à une réunion ou à une initiative citoyenne soit enregistrée par les autorités et que cela puisse lui faire courir des risques, renoncera peut-être à exercer ses droits fondamentaux (articles 8 et 9 de la Loi fondamentale). Cela n'affecterait pas seulement les chances d'épanouissement personnel de l'individu, mais aussi le bien commun, car l'autodétermination est une condition de fonctionnement élémentaire d'une communauté

¹⁹ Le droit à la vie privée est protégé par l'art. 7 de la Conv. E.D.H. et par la Convention STE n°108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, Strasbourg, 28 janvier 1981, le premier instrument juridique international contraignant en ce qui concerne la protection des données. Au niveau national il est protégé par les articles 15 et 22 de la Constitution.

²⁰ Charte des droits fondamentaux, art. 10.

²¹ *Ibidem*, art. 11.

²² *Ibidem*, art. 12.

²³ *Ibidem*, art. 21.

²⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Pretty c. Royaume-Uni*, 29 avril 2002, n°2346/02 : La Cour fait rentrer les choix de vies existentiels sous l'art. 8 de la Conv. E.D.H., et le confirmera plus tard par les arrêts : Cour eur. D.H., arrêt *Evans c. Royaume-Uni*, 11 juillet 2002, n°2346/02, et Cour eur. D.H., arrêt *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, 11 juillet 2002, n°28957/95.

²⁵ Au niveau européen, cela a été confirmé dans : Cour eur. D.H., (gde ch.), arrêt *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, 27 juin 2017, n°931/13, para. 137.

²⁶ Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, Cour Européenne des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe et Contrôleur Européen de la Protection des Données, Manuel de droit européen en matière de protection des données, 2018, p. 21, accessible sur : <https://fra.europa.eu/fr/publication/2019/manuel-de-droit-europeen-en-matiere-de-protection-des-donnees-edition-2018>

démocratique libérale fondée sur la capacité d'action et de participation de ses citoyens »²⁷.

Cet arrêt ne concerne pas la vidéosurveillance mais un recensement de la population allemande. Il permet pourtant de cerner ce qui se passe avec la vidéosurveillance dans l'espace public. Au premier abord, c'est la vie privée qui est impactée car les citoyens perdent la maîtrise sur les informations qui sont récoltées sur eux. Ensuite, ce sont les autres libertés qui sont fragilisées. Celui qui sait que des drones filment les manifestations, que les comportements anormaux sont signalés, que l'on peut retrouver les endroits où il s'est déplacé, risque de ne plus oser exercer ses libertés. Nous allons voir qu'il existe heureusement certaines garanties légales pour prévenir ces risques pour les libertés.

Chapitre 3 : Les garanties légales qui encadrent la vidéosurveillance dans l'espace public

Bien que le droit à la protection des données à caractère personnel fasse partie du droit au respect à la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance²⁸, dans le droit de l'UE, il est reconnu comme un droit fondamental à part entière²⁹. En 2016, l'UE a adopté le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD)³⁰. Parallèlement à ce règlement, la Directive 2016/680 (Directive Police Justice) établit les règles et principes de la protection des données traitées à des fins policières³¹. Ces deux réglementations nous intéressent particulièrement car elles posent des exigences à respecter dans le chef des responsables de traitement. Certains principes³² découlent de ces normes parmi lesquels celui de la licéité du traitement des données à caractère personnel, la limitation de ses finalités, la minimisation des données, ou encore la responsabilité de la personne chargée du traitement. Dès le moment de la collecte des données, les autorités doivent établir la finalité pour laquelle celles-ci seront traitées, qui se doit d'être précise, explicite, légitime, et elles doivent se tenir à cette finalité. Le traitement doit être nécessaire à la réalisation de cette finalité et il doit être proportionné.

²⁷ Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt *Volkszählungsurteil*, 15 décembre 1983, point 125, ma traduction, accessible sur : <https://research.wolterskluwer-online.de/document/flbace50-1d75-40d2-8e17-789fa46e85ce>

²⁸ Ce droit est protégé par l'art. 8 de la Conv. E.D.H. et par la Convention STE n°108 du Conseil de l'Europe, *op. cit.*

²⁹ Charte des droits fondamentaux, art. 8, et T.F.U.E., art. 16.

³⁰ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.U.E.*, 4 mai 2016, L 119/1.

³¹ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, 4 mai 2016, L 119/89.

³² À l'art. 5 du Règlement (UE) 2016/679, *op. cit.*, on retrouve les principes de licéité, loyauté, transparence, limitation des finalités, minimisation des données, exactitude, limitation de la conservation, intégrité et confidentialité, responsabilité. Il y a également le droit à l'information à l'art. 12.

Les personnes concernées doivent être informées de l'utilisation de la vidéosurveillance et doivent être informées de façon détaillée des lieux qui sont surveillés³³. Les lignes directrices de l'EDPB sur le traitement de données à caractère personnel par des dispositifs vidéo indiquent qu'il y a deux niveaux d'avertissement des personnes concernées. Au premier niveau, les informations les plus importantes doivent être affichées sur le pictogramme (panneau d'avertissement) en tant que tel, tandis qu'au second niveau les autres détails obligatoires peuvent être fournis par d'autres moyens³⁴. En Belgique, le pictogramme³⁵ (Figure 1) contient les informations suivantes : il indique la présence d'une caméra par un logo, il fait référence à la loi caméras, donne l'identité et les coordonnées du responsable du traitement ou de son représentant, le cas échéant les coordonnées du délégué à la protection des données, ainsi qu'une référence au deuxième niveau d'information où sont accessibles les informations listées à l'article 13 du RGPD.

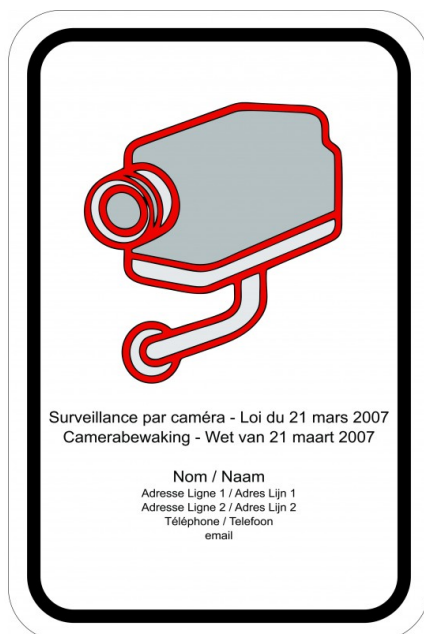


Figure 1. Pictogramme.

En outre, dans la loi sur la fonction de police³⁶ et dans la loi caméras³⁷, l'installation de caméras de surveillance dans les lieux ouverts au public doit faire l'objet d'un avis positif ou d'une autorisation préalable du Conseil communal, notamment fondé sur le lieu concerné, la finalité de la surveillance, et le type de caméra concerné. La plupart du temps, ces informations sont accessibles sur les sites internet des administrations.

³³ C.E.P.D., Lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo, version 2.0, adoptée le 29 janvier 2020, p. 26.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Loi du 21 mars 2007, *op. cit.*, art. 5, §3, alinéa 5, art. 6, §2, art. 7, §2. ; Arrêté royal du 28 mai 2018 portant modification de l'arrêté royal du 10 février 2008 définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra, M.B., 1er juin 2018 ; Pour les caméras de police, voy. Arrêté royal du 22 mai 2019 définissant la manière de signaler l'utilisation de caméras fixes et fixes temporaires par les services de police, M.B., 4 juin 2019.

³⁶ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, M.B., 22 décembre 1992, art. 25/4.

³⁷ Loi du 21 mars 2007, *op. cit.*, art. 5.

Toujours en ce qui concerne la vidéosurveillance dans l'espace public, les autorités sont tenues de faire une analyse d'impact (AIPD, analyse d'impact relative à la protection des données) qui permet aux citoyens de s'assurer du respect des différents principes³⁸. Cette obligation découle du principe de responsabilité (devoir d'*accountability*) selon lequel le responsable de traitement doit être en mesure de démontrer qu'il a pris les mesures appropriées pour assurer la conformité au RGPD³⁹. Une AIPD « est un processus qui vise à assurer la conformité aux règles et à pouvoir en apporter la preuve »⁴⁰. Plus spécifiquement, selon de l'article 35, § 1er du RGPD, le responsable du traitement est tenu d'en effectuer « lorsqu'un type de traitement, en particulier par le recours à de nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques »⁴¹. L'article 35 du RGPD donne trois exemples non-exhaustifs pour lesquels une analyse d'impact est toujours requise, dont celui de « la surveillance systématique à grande échelle d'une zone accessible au public ». La vidéosurveillance dans l'espace public rentre dans cette catégorie et nécessite toujours une AIPD. Cette dernière comprend une description du traitement, une évaluation de sa nécessité ainsi que de sa proportionnalité⁴². Elle doit également aider à gérer les risques pour les droits et libertés des personnes physiques liés au traitement de leurs données à caractère personnel, en les évaluant et en déterminant les mesures nécessaires pour y faire face. Elle ne doit pas seulement prendre en compte l'impact sur le droit à la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, mais « s'entend également, le cas échéant, pour d'autres droits fondamentaux, tels que la liberté de parole, la liberté de pensée, la liberté de circulation, l'interdiction de toute discrimination, le droit à la liberté ainsi que la liberté de conscience et de religion »⁴³.

Le RGPD n'impose pas de publier l'AIPD, il revient au responsable du traitement de décider de le faire. Le Groupe 29 considère toutefois qu'une « publication au moins partielle, sous la forme d'un résumé ou d'une conclusion de son AIPD, devrait être envisagée par le responsable du traitement » et qu'il « est notamment de bonne pratique de publier une AIPD lorsque des citoyens sont affectés par l'opération de traitement. Tel peut en particulier être le cas lorsqu'une autorité publique réalise une AIPD »⁴⁴.

Pour vérifier que ces garanties légales étaient bien respectées, la Ligue des Droits Humains (ci-après « la Ligue ») « a lancé une vaste campagne de demandes d'informations et d'accès aux

³⁸ Règlement (UE) 2016/679, *op. cit.*, art. 35.

³⁹ Groupe 29, Lignes directrices concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) et la manière de déterminer si le traitement est « susceptible d'engendrer un risque élevé » au sens du règlement (UE) 2016/679, WP 248, 4 avril 2017. p. 4.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Règlement (UE) 2016/679, *op. cit.*, art. 35, § 1^{er}.

⁴² Groupe 29, WP248, *op. cit.*, p. 4 ; Règlement (UE) 2016/679, *op. cit.*, art. 35, §7.

⁴³ Groupe 29, WP248, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 21.

documents administratifs portant sur les équipements de vidéosurveillance dont les autorités locales de la Fédération Wallonie-Bruxelles sont équipées »⁴⁵.

Chapitre 4 : En quoi les documents demandés par la Ligue permettent d'enrichir le débat sur la vidéosurveillance ?

La Ligue a formulé ces demandes auprès de 280 communes et 80 zones de police de la Fédération Wallonie Bruxelles. Elles ont été introduites par voie électronique via le site *Transparencia*⁴⁶, où elles sont consultables.

Les demandes portent sur les documents suivants :

- 1) « la liste des caméras fixes dans des lieux ouverts accessibles au public, en ce compris les localisations et les responsables de traitement ;
- 2) les documents administratifs relatifs à l'installation des dites caméras : les avis délivrés par la commune à destination des responsables de traitement conformément à l'article 5 de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance ;
- 3) les analyses d'impact et les documents relatifs aux marchés publics (appels d'offre, cahiers de charges, documents d'attribution, contrats signés pour l'ensemble des marchés passés, dans le cas des marchés classiques et des accords-cadres) concernant les systèmes de surveillance (caméras fixes et mobiles, visuelles et/ou thermiques, drones et bodycams, ANPR, commutateurs et logiciels, etc.) acquis depuis 2000 par la commune, conformément aux lois du 21 mars 2007 et du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et de l'arrêté royal du 30 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques »⁴⁷.

Nous allons voir en quoi chacun des documents demandés enrichit le débat sur la vidéosurveillance dans l'espace public.

1) En ce qui concerne la liste des caméras, leurs emplacements et les responsables de traitement, ce sont des informations dont la publicité est en partie garantie par les obligations de transparence du RGPD⁴⁸ et de la directive police justice, transposées dans la loi caméras. Pour l'instant, c'est par une initiative citoyenne que s'opère le recensement des caméras et des autres dispositifs de surveillance⁴⁹. Notons que le Comité Européen de la Protection des Données (CEPD) est favorable à « l'utilisation de moyens technologiques pour fournir des informations

⁴⁵ Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, *Doc., Ch., 2022-2023, n°3217/006*, p. 53.

⁴⁶ *Transparencia.be* est une plateforme via laquelle les citoyens peuvent formuler plus facilement leurs demandes d'accès à des documents détenus par les administrations publiques, toutes les réponses sont automatiquement publiées et accessibles à tous.

⁴⁷ C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 13 décembre 2022, décision n°257, p. 3.

⁴⁸ C'est l'art. 13 du Règlement (UE) 2016/679, *op. cit.*, qui est d'application lorsque des données à caractère personnel sont collectées au moyen de caméras.

⁴⁹ Cette cartographie est accessible sur : <https://carto.technopolice.be/>

aux personnes concernées. Il peut s'agir, par exemple, de la géolocalisation des caméras et de l'inclusion d'informations dans des applications cartographiques ou des sites web afin que les personnes puissent facilement, d'une part, identifier et localiser les sources vidéo liées à l'exercice de leurs droits et, d'autre part, obtenir des informations plus détaillées sur le traitement »⁵⁰. Étant donnée la primauté du RGPD sur la loi caméras dans la hiérarchie des normes, il va de soi qu'un responsable du traitement prudent tiendra compte des recommandations du Groupe 29 et du CEPD⁵¹. Ces informations permettent aux citoyens de mieux comprendre la géographie de la vidéosurveillance, sans avoir à se déplacer, et de répondre à des questions comme : « Est-ce que ma commune surveille plus que les autres ? Les endroits que je fréquente sont-ils surveillés ? » Il en va de même pour ceux qui se demandent si la répartition de la vidéosurveillance risque de causer des discriminations. Une étude menée par C. Debailleul et P. Keersmaecker montre que « la géographie de la vidéosurveillance n'est pas uniformément répartie sur le territoire et sert plutôt à protéger des intérêts particuliers et à surveiller des groupes sociaux bien précis »⁵². Les deux chercheurs ont trouvé une corrélation positive avec la densité de caméras de la police dans les lieux publics à Bruxelles et le pourcentage de population africaine et le taux de chômage, et une corrélation négative avec la densité de caméras de police et le pourcentage de personnes âgées et le revenu moyen par habitant⁵³. Les informations de ce genre sont essentielles pour alimenter le débat sur la vidéosurveillance dans l'espace public, d'où le besoin de publier les emplacements des caméras.

2) En ce qui concerne les avis délivrés par la commune, il s'agit avant tout de vérifier que les responsables du traitement ont respecté les obligations légales qui leur incombent, et qu'ils ont obtenus un avis positif des communes. Il s'agit simplement d'exercer un contrôle démocratique sur l'action de l'administration.

3) Comme nous l'avons vu, la surveillance porte atteinte à des droits fondamentaux, ce qui implique que toute ingérence d'une autorité publique est interdite, à moins qu'elle ne soit prévue par la loi, poursuivie des intérêts publics importants et légitimes et soit nécessaire dans une société démocratique. Avoir accès aux AIPD permet précisément d'évaluer si ces critères sont respectés. Certains auteurs montrent que la montée de la vidéosurveillance au Royaume-Uni était due à la plausibilité apparente de leur efficacité, et au bénéfice que les politiques espéraient tirer d'avoir fait quelque chose de visible pour lutter contre la criminalité⁵⁴. En réalité, il n'y a aucune preuve de l'efficacité de la vidéosurveillance. Au contraire, une étude comparative menée sur 40 ans aux États-Unis montre que si la surveillance peut être utile pour les infractions liées aux véhicules et aux biens, elle ne devrait pas être déployée comme une mesure de prévention de la criminalité à part entière⁵⁵. Ces considérations rendent encore plus cruciale la démonstration de la nécessité et de la proportionnalité de la vidéosurveillance par

⁵⁰ C.E.P.D., Lignes directrices 3/2019, *op. cit.*, p. 28.

⁵¹ F. Dumortier et A. Michel, *op. cit.*, p. 216.

⁵² P. De Keersmaecker et C. Debailleul, *op. cit.*, p. 1.

⁵³ *Ibidem*, p. 9.

⁵⁴ K. Painter et N. Tilley, « Seeing and being seen to prevent crime », *Crime Prevention Studies*, 1999, n°10, p. 77 à 122. ; E. L. Piza, B. C. Welsh, D. P. Warrington, A. L. Thomas, « CCTV surveillance for crime prevention : A 40-year systematic review with meta analysis », *Criminology and public policy*, 2019, n°18, p. 136.

⁵⁵ E. L. Piza, B. C. Welsh, D. P. Warrington, A. L. Thomas, *op. cit.*, p. 135.

les autorités. En outre, obtenir les AIPD permettrait de se demander si elles suffisent à assurer le déploiement éthique de la vidéosurveillance. Des auteurs suggèrent qu'elles devraient être accompagnées d'une analyse d'impact au regard des droits humains ainsi que d'une analyse politique et sociale⁵⁶.

En ce qui concerne les documents relatifs aux marchés publics, ils sont pertinents pour réaliser le coût de la vidéosurveillance. En moyenne, une caméra de surveillance coûte entre 8.000 et 27.000 euros⁵⁷. À cela il faut ajouter les coûts de consultance, de fonctionnement et de maintenance⁵⁸. Les projets comptent souvent des centaines de caméras de surveillance, ce qui revient à plusieurs centaines de milliers d'euros payés avec de l'argent public⁵⁹. Récemment, un article du *Soir* donnait l'exemple de Securitas qui a remporté le marché cadre relatif aux bodycams⁶⁰. Il est question de se faire livrer 3.135 caméras sur quatre ans pour la police fédérale, et 1.800 autres pour la police locale. Le marché porte également sur « un grand nombre d'accessoires, de licences de logiciel de gestion d'images ou encore d'heures de formations à donner aux membres du personnel »⁶¹. On parle de plus de 12 millions d'euros pour la police fédérale et de plus de 22 millions d'euros pour toutes les entités⁶². De plus, il y a un risque à confier l'exercice du pouvoir répressif aux entreprises privées qui développent ces dispositifs. Dans le centre de dispatching de la zone VLAS (Courtrai, Kuurne et Lendeledede), ce sont carrément les employés de Securitas qui répondent aux appels jugés « non urgents » et qui sont habilités à monitorer l'ensemble du réseau caméras de vidéosurveillance de la zone⁶³. Ces documents permettent de réinsérer du débat sur les enjeux financiers de la vidéosurveillance et permettent de s'interroger sur les acteurs auxquels elle profite. C'est d'autant plus vrai lorsqu'elle est sous-traitée à des acteurs privés avec une légitimité des plus questionnables, comme c'est le cas de l'utilisation par la police du logiciel israélien Briefcam, qui intègre d'ailleurs la reconnaissance faciale par défaut, et les solutions d'analyse vidéos de l'entreprise israélienne Interionet dans le développement d'i-Police⁶⁴.

⁵⁶ Voy. D. Almeida, K. Shmarko et E. Lomas, « The ethics of facial recognition technologies, surveillance, and accountability in an age of artificial intelligence: a comparative analysis of US, EU, and UK regulatory frameworks », *AI Ethics*, 2022, n°2, p. 377 à 387.

⁵⁷ A. Van Espen, C. Lobet-Marais, et F. Dumortier, *URBAN EYES – Recherche en vue d'une politique raisonnée et appropriée en matière de surveillance urbaine : Rapport final*, Namur, CRID, 2010.

⁵⁸ Ligue des droits humains, *op.cit.*, p. 6.

⁵⁹ À titre d'exemple, en 2021, la Ville de Jurbise préparait l'installation de 114 caméras pour un territoire de 57 km², voy. H. Wibaut, « Jurbise va installer un total de 114 caméras sur son territoire », *Sudinfo*, 28 juillet 2021, accessible sur : <https://www.sudinfo.be/art/813125/article/2021-07-28/jurbise-va-installer-un-total-de-114-cameras-de-surveillance-sur-son-territoire>

⁶⁰ A. Sente, « Securitas sécurise sa mainmise sur le marché belge de la bodycam (et pas que) », *Le Soir*, 8 mai 2023, accessible sur : <https://www.lesoir.be/art/d-20230507-GZCLUV?referer=%2Farchives%2Fcherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2Bdesc%26word%3Dsecuritas>

⁶¹ A. Sente, « Securitas sécurise sa mainmise sur le marché belge de la bodycam (et pas que) », *op. cit.*, p. 2.

⁶² *Idem.*

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ « Le programme de digitalisation de la police « i-Police » intègre les solutions d'analyse de données vidéo de l'israélien Interionet, après avoir déjà profité des technologies du cyber-spécialiste israélien Rayzone », voy. « Avec Interionet, le programme belge I-Police prend des accents toujours plus israéliens », *Intelligence Online*, le 22 novembre 2022, accessible sur : <https://www.intelligenceonline.fr/surveillance-->

Partie 2 : Le manque d'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs pour contrôler la vidéosurveillance dans l'espace public

Comme nous l'avons montré dans la première partie, il est nécessaire d'obtenir des informations sur la vidéosurveillance dans l'espace public pour vérifier que les garanties légales qui l'encadrent sont respectées et pour qu'elle soit débattue publiquement. Dans cette seconde partie, nous montrerons que ce droit d'accès existe en théorie mais qu'il manque d'effectivité en pratique.

Chapitre 1 : Est-ce que l'on dispose d'un droit d'accès aux documents administratifs ?

Selon l'article 32 de la Constitution, « [c]hacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 »⁶⁵. Cette disposition vise à faire du droit d'accès aux documents administratif un droit fondamental⁶⁶. La Cour Constitutionnelle en déduit que les exceptions à ce principe fondamental doivent être justifiées et sont de stricte interprétation⁶⁷. La publicité de l'administration a fait l'objet d'une douzaine de législations différentes⁶⁸. Celles qui nous intéresseront le plus sont la loi du 11 avril 1994⁶⁹ et le décret wallon du 30 mars 1995⁷⁰.

Dans sa note explicative de l'article 32 de la Constitution, le gouvernement précise la notion de document administratif en disant qu'elle « couvre toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités administratives disposent. Elle doit être prise au sens large. Elle concerne toute les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé

[interception/2022/11/02/avec-interionet-le-programme-belge-i-police-prend-des-accents-toujours-plus-israeliens.109839968-art](https://www.interception/2022/11/02/avec-interionet-le-programme-belge-i-police-prend-des-accents-toujours-plus-israeliens.109839968-art)

⁶⁵ Const., art. 32.

⁶⁶ C.C., 19 décembre 2013, n°169/2013, B.16.2.

⁶⁷ C.E., (15^e Ch.), 23 décembre 2020, n°249.326., p. 23.

⁶⁸ Au niveau fédéral, sont applicables la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, la loi du 7 mars 2007 relative à la réutilisation des informations du secteur public, la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes. Au niveau wallon, sont applicables le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, le Code wallon de l'environnement, le décret du 14 décembre 2006 concernant la réutilisation des informations du secteur public, les dispositions du code de démocratie locale et de la décentralisation applicables aux autorités administratives provinciales et communales wallonnes, les dispositions du code de la démocratie locale et de la décentralisation applicables aux autorités administratives provinciales et communales wallonnes. Pour la communauté française, c'est le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration et le décret du 25 janvier 2007 concernant la réutilisation des informations du secteur public qui s'appliquent. À Bruxelles s'appliquent l'ordonnance du 22 décembre 1994 relative à la publicité de l'administration et l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-capitale. ; P. Debroux, J.-B. Levaux, V. Michiels, *Les voies de recours*, in. V. Michiels (dir.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 261.

⁶⁹ Loi du 11 avril 1994, relative à la publicité de l'administration, *M.B.*, 20 juin 1994.

⁷⁰ Décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, *M.B.*, 28 juin 1995.

de l'information »⁷¹. Le constituant a choisi de ne pas définir la notion pour qu'elle soit la plus large possible, et pour éviter toute interprétation restrictive⁷². Cela signifie par exemple que même un algorithme détenu par l'administration est un document administratif. La notion de document administratif garde cette même portée dans les textes législatifs⁷³. Elle est beaucoup plus large que la notion d'acte administratif, qui ne vise que ceux qui ont une portée juridique⁷⁴. Or, comme dit dans les travaux préparatoires, tout l'objectif de l'article 32 est de répondre « à un souci d'une plus grande information du citoyen en lui donnant accès aux documents administratifs, une notion beaucoup plus large »⁷⁵. Ce qui fait que le « "document administratif" comprend, outre les actes administratifs, tous les documents préparatoires à la décision ou qui ont un lien avec celle-ci »⁷⁶, peu importe que l'acte administratif en question ait été adopté ou non⁷⁷.

Il ne faut pas démontrer d'intérêt pour avoir accès à un document administratif. Selon le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, « il suffit d'être concerné en tant que citoyen »⁷⁸. La CADA fédérale l'a confirmé en considérant qu'« [é]tant donné que le tableau en question ne contient aucune information comportant une appréciation ou un jugement de valeur concernant une personne physique, le demandeur ne doit justifier d'aucun intérêt pour obtenir l'accès à ce tableau »⁷⁹ et la CADA wallonne qu'il « est sans incidence que le demandeur n'identifie pas l'usage qu'il entend donner aux renseignements sollicités »⁸⁰. C'est seulement pour les documents à caractère personnel que le citoyen doit justifier d'un intérêt.

Cependant, il est essentiel que la demande d'accès à un document administratif porte sur une information dont l'administration dispose sur un document existant. La CADA fédérale a rendu un avis le 2 juin 2014 à ce sujet : « Pour que la loi soit d'application, le document administratif doit exister et l'information doit être matérialisée sur un support, la loi ne s'applique pas à de simples questions »⁸¹. Une question ou une demande d'explication ne relève pas du champ d'application des textes législatifs relatifs à la publicité de l'administration. Par contre, il suffit

⁷¹ Proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24^{ter} dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, *Doc.*, Ch., 1992-1993, n°839/1, p. 5.

⁷² L. MANISCALCO, *La notion de document administratif*, in. MICHIELS, Valérie (dir.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 111.

⁷³ Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *op. cit.*, art. 1^{er}, §2, 2° ; Décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, *op. cit.*, art. 3, 2° ; L. MANISCALCO, *op. cit.*, note de bas de page 11 de la p. 111.

⁷⁴ L. Maniscalco, *op. cit.*, p. 112.

⁷⁵ Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24^{ter} relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration, et au médiateur, *Doc.*, Sén., 1992-1993, n°100 49/2, p. 8, cité dans L. Maniscalco, *op. cit.*, p. 112.

⁷⁶ L. Maniscalco, *op. cit.*, p. 113.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Révision du titre II de la Constitution, *op. cit.*, *Doc.*, Sén., 1992-1993, n°100 49/2, p. 10, cité dans L. Maniscalco, *op. cit.*, p. 118.

⁷⁹ C.A.D.A. fédérale, 12 juillet 2010, avis n°2010/41, p. 2.

⁸⁰ C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 20 février 2014, avis n°62, cité dans L. Maniscalco, *op. cit.*, p. 119.

⁸¹ C.A.D.A. fédérale, 2 juin 2014, avis n°2014/48.

que l'autorité administrative dispose de l'information sur un support matérialisé pour qu'il constitue un document administratif accessible à tous.

Nous avons donc le droit de demander des informations sur la vidéosurveillance aux administrations.

Chapitre 2 : Le refus massif des administrations et les exceptions-types mobilisées

Pour exercer son droit d'accès aux documents administratifs qui intéressent l'administré, il lui suffit de contacter l'administration qui détient le document. Cela paraît plutôt simple en théorie mais c'est très compliqué en pratique. Voyons à présent ce qui s'est passé lorsque la Ligue a fait ses demandes auprès des communes et des zones de police de Wallonie et de Bruxelles.

Le 23 mai 2023, « sur près de 350 demandes envoyées, le taux de réponse global pour les communes et les zones de police est de 50 %. Les réponses obtenues varient (accusé de réception, réponse partielle, refus). Parmi ces 50 % de réponses, le taux de refus catégoriques s'élève à 2 % pour les demandes adressées aux communes. Ce taux de refus grimpe à 13 % pour les demandes adressées aux zones de police. Les demandes portaient sur les mêmes documents »⁸². L'État met en place des dispositifs pour soumettre le citoyen à une transparence mais refuse la transparence dans l'autre sens. Or la publicité de l'administration est nécessaire au débat démocratique. Il est vrai que, selon l'article 32 de la Constitution, le droit à la transparence administrative n'est pas absolu et qu'il peut se voir limiter par la loi, le décret ou l'ordonnance⁸³. Des limitations au droit d'accès ont été adoptées aussi bien au niveau fédéral qu'aux niveaux fédérés, aux articles 6 de la loi du 11 avril 1994 et du décret wallon du 30 mars 1995.

Nous allons nous intéresser aux différentes exceptions qui ont été mobilisées par les administrations, en gardant à l'esprit que toutes les exceptions sont d'interprétation restrictive⁸⁴. Pour évaluer la validité des exceptions mobilisées par les administrations, il est utile de commencer par présenter deux principes de la transparence administrative, celui de l'obligation de motivation et celui de la publicité partielle. Ensuite, nous identifierons les exceptions et nous les classerons en fonction de leur portée. La doctrine distingue les exceptions obligatoires absolues, les exceptions obligatoires relatives et les exceptions facultatives⁸⁵. Pour les exceptions obligatoires absolues, l'autorité « doit rejeter la demande d'accès dès qu'il est établi que la divulgation du document sollicité porterait atteinte à l'un des intérêts qu'elle protège »⁸⁶. En ce qui concerne les exceptions obligatoires relatives, l'autorité doit faire la balance entre

⁸² Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3217/006, p. 54.

⁸³ Const., art. 32. ; P.-O. de Broux, D. de JONGHE, Delphine, M. VANDERSTRAETEN et R. SIMAR, *Les exceptions à la publicité des documents administratifs*, in. V. Michiels (dir.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 133.

⁸⁴ Exposé des motifs de la loi du 11 avril 1994, *Doc. Parl.*, Ch., 1992-1993, n° 112/1, p. 16. ; P.-O. de Broux, D. de Jonghe, M. Vanderstraeten et R. Simar, *op. cit.*, p. 135.

⁸⁵ P.-O. de Broux, D. de Jonghe, M. Vanderstraeten et R. Simar, *op. cit.*, p. 135.

⁸⁶ D. Renders, *Droit administratif*, t. III, le contrôle de l'administration, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 88 ; P.-O. de Broux, D. de Jonghe, M. Vanderstraeten et R. Simar, *op. cit.*, p. 135.

l'intérêt protégé par l'exception, qui ne se confond pas avec l'intérêt du demandeur, et l'intérêt de la publicité⁸⁷. Enfin, les exceptions facultatives nécessitent une justification d'autant plus large de la part de l'administration qu'elles n'imposent pas de refuser un document, même lorsque l'intérêt protégé l'emporte sur l'intérêt de la publicité⁸⁸.

L'obligation de motivation

L'administration est obligée de motiver son refus. Elle est soumise à la loi du 29 juillet 1991⁸⁹ relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi qu'au « principe général de droit qui exige que tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles »⁹⁰. Les CADA ont rappelé qu'« il ne suffit pas de citer une des exceptions applicables pour pouvoir valablement refuser l'accès à un document administratif. Il faut que cette motivation soit circonstanciée, concrète et pertinente »⁹¹. Le recours doit être motivé en droit et en fait⁹². Par rapport à la motivation des exceptions, la CADA a notamment mentionné qu'« [il] ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la pratique d'avis de la Commission qu'il ne suffit pas d'invoquer ce motif d'exception, sans plus. L'exception visée constitue en effet une exception à un droit fondamental qui doit être interprétée de manière restrictive. En tout cas, il y a lieu de motiver *in concreto* la raison pour laquelle les informations concernées tombent sous l'obligation de secret »⁹³.

Le principe de publicité partielle

Selon du principe de publicité partielle⁹⁴, les documents pour lesquels l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt que l'une des exceptions protège doivent tout de même faire l'objet d'une communication partielle. Elle est « pratiquement devenue systématique dans tous les avis où l'accès à la publicité est tranché sur le fond, renforçant le principe selon lequel les exceptions ne doivent être appliquées que de manière restrictive »⁹⁵. Le rapport annuel de 2012 de la CADA wallonne indique que « dans la majorité des cas où une exception peut être invoquée, "la solution d'une transmission de documents expurgés de certaines parties est retenue" par la CADA wallonne »⁹⁶. C'est confirmé par la Cour Constitutionnelle qui considère

⁸⁷ P.-O. de Broux, D. de Jonghe, M. Vanderstraeten et R. Simar, *op. cit.*, p. 135.

⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991.

⁹⁰ C.E., (15^e Ch.), 23 décembre 2020, n°249.326, p. 28.

⁹¹ P.-O. de Broux, D. de Jonghe, M. Vanderstraeten et R. Simar, *op. cit.*, p. 135 et 136.

⁹² *Ibidem*, p. 136.

⁹³ Avis n° 2018-88 du 12 juillet 2018, cité par le Conseil d'État, XV^e ch., n°249.326 du 23 décembre 2020, p. 25.

⁹⁴ Ce principe est défini à l'art. 6, §4 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *op. cit.*, et à l'art. 6, §4 du décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, *op. cit.* : « Lorsque, en application des §§ 1er à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante ».

⁹⁵ P.-O. de Broux, D. de Jonghe, M. Vanderstraeten et R. Simar, *op. cit.*, p. 192.

⁹⁶ C.A.D.A., *Rapport annuel 2012*, p. 20, accessible sur :

https://www.wallonie.be/sites/default/files/CADA_rapport_2012.pdf, cité dans P.-O. de Broux, D. de Jonghe, M. Vanderstraeten et R. Simar, *op. cit.*, note de bas de page 353 de la p. 192.

que l'atteinte à l'obligation de secret imposé par la loi qui fonde un refus « ne peut pas non plus être interprétée de manière extensive. Cette exception à l'obligation de transparence, fût-elle obligatoire et absolue, doit être limitée à ce qui est nécessaire comme l'indique le paragraphe 4 de l'article 6 précité en ce qu'il prévoit que "Lorsque, en application des §§ 1^{er} à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante". Ce n'est donc qu'en dernier recours, soit lorsque la publicité partielle n'est pas envisageable, qu'un document doit être entièrement soustrait à la publicité »⁹⁷. C'est également confirmé par le Conseil d'État selon lequel « il appartient à toute autorité administrative qui refuse l'accès à des documents administratifs d'examiner si ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet d'une divulgation partielle, purgés des informations jugées confidentielles, comme le prévoit l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994, précitée »⁹⁸. Le Conseil d'État considère qu'« [u]n refus total de divulgation des documents ne peut en effet s'envisager que s'il résulte des documents concernés que les expurger des informations confidentielles reviendrait à les rendre inutiles »⁹⁹.

Avec ces principes à l'esprit, analysons à présent les exceptions mobilisées par les administrations en les répartissant en fonction de leur portée.

Les exceptions facultatives : la demande est abusive ou formulée de façon trop vague

Certaines administrations ont refusé d'accéder à la demander en considérant qu'elle était trop vague ou abusive. Ces deux exceptions sont distinctes et à ranger parmi les exceptions facultatives, leur invocation nécessite donc une argumentation fournie. Est considéré comme vague, « ce qui est confus, imprécis, incertain, indécis, indéfini, indéterminé »¹⁰⁰. Tel est le cas lorsque les termes de la demande ne permettent pas à l'autorité d'identifier sans équivoque l'objet de la communication. L'exposé des motifs de la loi sur la transparence administrative précise que l'autorité administrative peut dans ce cas inviter le demandeur à préciser sa demande¹⁰¹. À titre d'exemple, la CADA fédérale a considéré que la demande de communication d'une liste de tous les rapports d'audits effectués par l'autorité administrative et celle de tous les actes des assemblées générales du Bureau fédéral d'Orientation ne peut être considérée comme vague¹⁰². Pour les documents administratifs liés à l'installation des caméras, la Ville de Mouscron rappelle que le droit administratif n'est pas absolu, et que la demande doit être pertinente et proportionnée au regard du but poursuivi. Elle considère que la demande de la Ligue est formulée de façon manifestement trop vague, car elle ne donne ni la finalité ni l'affectation de l'accès à de telles informations. Pourtant, nous devons rappeler qu'il n'est pas nécessaire au citoyen de justifier l'exercice de son droit d'accès aux documents administratifs. Il ne doit pas indiquer la finalité ni l'affectation qu'il entend faire desdits documents.

⁹⁷ C.C., 19 décembre 2013, n°169/2013, B.16.2., cité par C.E., (15^e Ch.), 23 décembre 2020, n°249.326. p. 24.

⁹⁸ C.E., (15^e Ch.), 23 décembre 2020, n°249.326, p. 30.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 31.

¹⁰⁰ C.E., (15^e Ch.), 12 décembre 2003, n°126.340, cité dans : P.-O. de Broux, D. de Jonghe, M. Vanderstraeten et R. Simar, *op. cit.*, p. 175.

¹⁰¹ P.-O. de Broux, D. de Jonghe, M. Vanderstraeten et R. Simar, *op. cit.*, p. 175.

¹⁰² *Idem*.

Concernant le caractère abusif d'une demande, le Conseil d'État a rendu un arrêt des plus éclairants¹⁰³. Dans l'affaire en question, l'administration a considéré une demande abusive car elle risquait d'impliquer une charge de travail trop importante, ce qui aurait risqué de mettre en danger la continuité du service. Pour motiver ceci, elle avait fait valoir le nombre important de formulaires concernés par la demande et les opérations que le traitement de celle-ci lui imposerait d'effectuer. Le Conseil d'État a considéré que le nombre de formulaires à consulter n'était pas à lui seul indicatif de la charge de travail, il doit être accompagné de précisions utiles¹⁰⁴. Il faut des indications qui permettent de rendre compte de l'ampleur ou de la complexité des tâches effectivement requises, par exemple des indications relatives aux modalités d'archivage et de constitution des dossiers concernés. Il ne suffit pas d'indiquer le nombre ou d'énumérer les tâches. Dans une affaire où l'autorité administrative estimait « qu'expurger des documents concernés les informations confidentielles qu'ils contiennent, demanderait de sa part un travail abusif », le Conseil d'État a également considéré qu'« [u]n tel raisonnement ne s'accorde pas avec les exigences de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994, précitée »¹⁰⁵.

Ce raisonnement a pourtant été adopté par la Ville de Bruxelles. Elle a considéré ne pas pouvoir accéder à la demande concernant les documents relatifs à l'installation des caméras et les avis délivrés par la commune « au motif qu'elle est abusive et nécessiterait un travail administratif démesuré pour récolter les informations éparses. En outre, toutes les décisions du Conseil communal concernant l'installation des caméras de surveillance sont sur le site internet de la Ville de Bruxelles »¹⁰⁶. La Ville de Mouscron a utilisé le même raisonnement pour les documents relatifs aux marchés publics : les informations sont déjà disponibles en ligne, il suffit à l'administré d'effectuer ses recherches. La Ville indique que cela relève de la compétence du Conseil communal et qu'il est possible de consulter le site internet de la Ville de Mouscron, où se trouvent les procès-verbaux du Conseil communal à partir de janvier 2015. La CADA fédérale a rendu un arrêt assez parlant sur le fait de demander au citoyen d'aller lui-même consulter un site Internet :

« Le droit d'accès aux documents administratifs peut être exercé en consultant le document, en en recevant une copie ou en obtenant des explications le concernant. Ce choix revient en principe au demandeur. 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, il ne peut absolument pas être demandé au demandeur de faire l'effort de reconstituer le tableau sur la base d'informations tandis que la demande porte bien sur un document administratif existant. Il importe en effet peu que ce document soit sous format papier ou sous forme électronique »¹⁰⁷.

¹⁰³ C.E., (6^e ch.), 19 mars 2021, n°250.170.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 23.

¹⁰⁵ C.E., (15^e Ch.), 23 décembre 2020, n°249.326, p. 31.

¹⁰⁶ Réponse de la Ville de Bruxelles du 13 avril 2023, accessible sur : https://transparencia.be/request/decisions_et_registres_sur_les_d_98#incoming-5627

¹⁰⁷ C.A.D.A. fédérale, 12 juillet 2010, avis n°2010/41, p. 2 et 3.

Ce raisonnement est transposable au décret wallon du 30 mars 1995 qui en son article 4 prévoit lui aussi que le citoyen a le choix de demander une copie du document détenu par l'administration qui l'intéresse.

Les exceptions obligatoires relatives : le refus pour motif d'ordre public et sécuritaire

Pour la communication des AIPD, la Ligue fait remarquer qu'« elle fait presque systématiquement défaut alors qu'il s'agit d'un document essentiel pour permettre d'évaluer et de contrôler les risques pour la vie privée et les mesures prises pour y remédier [...]. Il appartient aux autorités, dans l'élaboration de ces analyses, de ne pas en oublier la finalité première »¹⁰⁸. Comme beaucoup d'autres, la Ville de Mouscron a refusé sur base de motifs d'ordre public et sécuritaires. Elle mobilise l'article 6, §1^{er}, 1^o, 3^o, 4^o et §2, 1^o du décret du 30 mars 1995 selon lequel une demande doit être refusée si « l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur un des intérêts suivants : 1^o la sécurité de la population ; (...); 3^o l'ordre public ; 4^o la recherche ou la poursuite de faits punissables », ainsi que sur le secret d'affaire dont nous traiterons juste après. Selon la Ville, comme ces analyses comportent une évaluation des risques (notamment au niveau de l'IT, de l'infrastructure physique, ...) et les moyens mis en œuvre pour y répondre et les limiter, cela rendrait la communication des AIPD inopportune¹⁰⁹. Or il se trouve que l'objectif premier de l'analyse d'impact est justement de pouvoir démontrer aux citoyens que les mesures nécessaires ont été prises pour pallier les risques d'atteinte à la protection de leurs données à caractère personnel. D'autant plus que « [l]a publicité partielle du document peut toujours être envisagée en réponse à une demande d'accès au document »¹¹⁰.

Dans sa réponse, la Ville de Mouscron précise également que l'analyse d'impact relative à la vidéosurveillance urbaine est en voie de finalisation, de même que celle relative à la caméra ANPR mobile. Il est pourtant contraire à l'article 35 du RGPD de déployer ces dispositifs sans effectuer une AIPD au préalable¹¹¹. C'est cohérent avec les principes de protection des données dès la conception et de protection des données par défaut¹¹². Il serait absurde de déployer tout un système de vidéosurveillance, comme cela a été le cas dans la Ville de Mouscron, pour ensuite en évaluer la proportionnalité et la nécessité par le biais des analyses d'impact. Autrement, on risquerait de se rendre compte *a posteriori* que le dispositif est illégal, vu qu'il ne peut être porté atteinte aux droits fondamentaux que pour un objectif légitime et avec des moyens proportionnés. Le fait de ne pas effectuer l'analyse d'impact ne rend pas le traitement illicite, mais il peut donner lieu à des amendes par l'Autorité de Protection des Données : « Le

¹⁰⁸ Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3217/006, p. 54.

¹⁰⁹ Ville de Mouscron, réponse du 26 avril 2022, accessible sur :

<https://transparencia.be/request/3339/response/4442/attach/html/4/2022%2004%2026%20let%20Ligue%20droit%20humains.pdf.html>

¹¹⁰ Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3217/006, p. 54.

¹¹¹ L'art. 35, §1, du règlement (UE) 2016/679, *op. cit.*, dispose que « [l]orsqu'un type de traitement, en particulier par le recours à de nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue, avant le traitement, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel. Une seule et même analyse peut porter sur un ensemble d'opérations de traitement similaires qui présentent des risques élevés similaires ».

¹¹² Règlement (UE) 2016/679, *op. cit.*, cons. 78 et art. 25 ; Groupe 29, WP248, *op. cit.*, p. 17.

fait de ne pas effectuer d'AIPD alors que le traitement est soumis à l'obligation d'une telle analyse (article 35, paragraphes 1, 3 et 4), de réaliser l'analyse d'une manière incorrecte (article 35, paragraphes 2 et 7 à 9) ou de ne pas consulter l'autorité de contrôle compétente lorsque la situation l'exige (article 36, paragraphe 3, point e), est passible d'une amende administrative pouvant s'élever jusqu'à 10 000 000 EUR »¹¹³.

Les exceptions obligatoires absolues : l'obligation de secret instaurée par la loi ou le décret

La Ligue indique que « [c]oncernant la liste des caméras et leurs localisations, elles furent tantôt communiquées, tout comme il fut aussi opposé un refus relatif aux restrictions d'accès aux registres de police »¹¹⁴. La Ville de Mouscron rentre dans cette seconde catégorie. Elle a accepté de donner le nombre de caméras présentes dans la ville : 102 caméras fixes, 42 bodycams, 1 caméra ANPR mobile et 1 caméra fixe temporaire dédiée au dépôt d'immondices. Par contre, pour leur localisation, la Ville commence par expliquer ce que nous avons déjà exposé, la publicité est déjà en partie garantie par l'obligation de publicité passive. Elle « a été réalisée par le biais de différents moyens (publication sur le site internet de la zone, publication sur les réseaux sociaux de la zone, articles de presse, publicité des débats du Conseil communal, retransmission des débats du Conseil communal, publication systématique des procès-verbaux du Conseil communal sur le site internet de la Ville, ...) et pour les caméras fixes permanentes et temporaires, il y a aussi les pictogrammes qui permettent au citoyen de prendre connaissance de la présence de caméras »¹¹⁵. Pour justifier le refus de communiquer ces informations dont elle affirme le caractère public, elle assimile l'objet de la demande de la Ligue des Droits Humains à la liste des caméras reprise dans le registre caméra qui est visé à l'article 25/8 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police¹¹⁶. L'accès à ces registres est régi par l'alinéa 3 du même article, qui prévoit que « [l]es registres visés aux alinéas 1er et 2 sont mis sur demande à la disposition de l'Organe de contrôle, des autorités de police administrative et judiciaire et du délégué à la protection des données visé à l'article 144 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ». Comme la Ligue ne correspond à aucune des trois entités, la Ville de Mouscron estime qu'elle ne peut pas avoir accès aux registres. Elle considère implicitement que la liste demandée par la Ligue tombe sous le couvert de l'article 6, §2 du décret de 1995. Elle serait protégée par une obligation de secret instaurée par la loi sur la fonction de police. La Ligue va rétorquer que la liste qu'elle demande ne correspond pas aux deux registres repris dans la loi sur la fonction de police. Plus tard, ce raisonnement sera confirmé par la CADA wallonne : « Tenant compte de ces multiples mesures de publicité [mentionnés *supra*], la liste des caméras fixes installées sur le territoire de la partie adverse constitue une information publique, dont la Ville dispose (au sens de l'article 1er du décret du 30 mars 1995). L'éventuel secret qui serait prévu par l'article 25/8 de la loi sur la fonction de police ne concerne donc pas la liste demandée elle-même, ni la localisation ou

¹¹³ Groupe 29, WP248, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁴ Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3217/006, p. 54.

¹¹⁵ Ville de Mouscron, *op. cit.*

¹¹⁶ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992, art. 25/8.

l'indication du responsable du traitement de chaque caméra. Cette liste doit par conséquent être communiquée à la partie requérante »¹¹⁷.

La Ville de Mouscron procède à un raisonnement similairement double en ce qui concerne les documents relatifs aux marchés publics. D'un côté, les documents sont disponibles sur internet et il suffit à la Ligue d'aller les consulter, de l'autre ils sont confidentiels et ne peuvent pas être transmis¹¹⁸. La CADA wallonne va dire que les documents relatifs aux marchés publics ne sont pas tous reproduits dans les procès-verbaux des conseils communaux : « Les appels d'offre et les cahiers des charges des marchés concernés ne concernent par définition aucune information d'entreprise ou de fabrication communiquée à l'autorité »¹¹⁹. Par contre, « les décisions d'attribution comme les contrats avec les adjudicataires sont [...] susceptibles de contenir des secrets d'affaire, lorsque l'entreprise concernée a fait état du caractère confidentiel des informations transmises »¹²⁰.

Chapitre 3 : Quelles voies de recours choisir en cas de refus de l'administration ?

Après avoir essuyé un refus de la part de l'administration, le grand défi pour le citoyen sera de s'y retrouver parmi les dix commissions de recours ou d'avis¹²¹ pour l'accès aux documents administratifs et la douzaine de législations différentes. Laquelle de ces commissions choisir ? Comme nous allons le voir, plusieurs critères ont mené la Ligue à formuler son recours auprès de la CADA wallonne : le caractère contraignant ou non des décisions, les délais de recours plus ou moins longs, les règles de compétence territoriales et matérielles, ainsi que les vides juridiques...

Le caractère contraignant des décisions ou des avis

La loi du 11 avril 1994 ne donne pas un pouvoir d'avis contraignant aux CADA. Son article 8 dispose que si l'autorité administrative fédérale ne suit pas l'avis de la CADA, « [l]e demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'État ». En revanche, les entités fédérées, en Wallonie, à Bruxelles et Flandre, ont doté leurs CADA

¹¹⁷ C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 13 décembre 2022, décision n°257, p. 5.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 10.

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ Au niveau fédéral, il y a la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (Commission elle-même composée de deux sections : section publicité et section réutilisation) et la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement. Au niveau wallon, il y a la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission de recours pour l'accès aux informations relatives à l'environnement, une commission d'accès aux documents administratifs pour la Communauté française. À Bruxelles, celle de la Région de Bruxelles-Capitale (qui statue selon trois compétences différentes, selon qu'il s'agisse de la matière générale, de la matière environnementale ou de la réutilisation des informations du secteur public), celle de la COCOF et celle de la COCOM. Enfin, la Flandre est également dotée de sa commission. ; P. Debroux, J.-B. Levaux, V. Michiels, *Les voies de recours*, in. V. Michiels (dir.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 261 ; Sur la complexité du droit administratif, voy. LEWALLE, Paul, DONNAY, Luc, et ROSOUX, Géraldine, *Aspects théoriques. L'accès aux documents administratifs, un itinéraire sinueux*, in. RENDERS, David (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

d'un pouvoir d'avis et de décision contraignant. Dans le décret wallon du 30 mars 1995, l'article 8quinquies §2 dispose que « [s]i la Commission fait droit au recours, l'entité concernée exécute sa décision dans le délai imparti par cette dernière dans sa décision. Ce délai est au minimum de 15 jours et au maximum de 60 jours. Le Gouvernement fixe les sanctions en cas de non-respect » des avis et décisions de la CADA. Seulement, le gouvernement n'a jamais fixé les sanctions. Dans le chapitre suivant, nous verrons que cela fragilise grandement l'effectivité du droit à la transparence administrative. Du reste, il est tout de même préférable d'aller devant la CADA wallonne car ses décisions sont contraignantes, alors que les avis de la CADA fédérale ne le sont pas.

Les règles de compétences territoriales et matérielles

Il y a aussi des différences de compétences en fonction de la matière. La vidéosurveillance à des fins policières est une matière prévue dans la loi sur la fonction de police¹²², il s'agit donc d'une matière fédérale, contrairement à la vidéosurveillance à des fins de police administrative ou communale qui ne dépend pas de la loi sur la fonction de police. Cela signifie que celui dont la demande concerne une autorité administrative établie sur le territoire de Bruxelles, qui souhaite obtenir une décision contraignante, et qui préfère donc se tourner vers la CADA bruxelloise plutôt que vers la CADA fédérale, pourrait se voir rattraper par la compétence matérielle de la CADA fédérale, vu que la matière peut relever de la loi sur la fonction de police¹²³. C'est précisément ce qui se passe vis-à-vis des zones de police monocommunes, c'est la CADA fédérale, non décisionnelle, qui est compétente pour elles. Que faire si les zones de polices monocommunes refusent de suivre l'avis de la CADA fédérale ?

En revanche, pour une zone de police monocommune établie en Wallonie, il est envisageable de se tourner vers la CADA wallonne. Cette dernière considère qu'elle est compétente « dès lors que les documents sollicités sont détenus par une autorité administrative située sur le territoire de la Région wallonne; que le fait que les documents concernés puissent relever d'une matière fédérale, communautaire ou autre ne prive pas la Commission de sa compétence organique (...); qu'hormis le cas d'un document de nature environnementale, le critère déterminant la compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne est lié à l'autorité administrative qui détient le document et non au contenu du document qui pourrait relever d'une matière pour laquelle la Région wallonne n'est pas compétente»¹²⁴.

Les délais de recours ou de demande d'avis plus ou moins longs

Au niveau wallon, l'administré a trente jours après la fin du délai de réponse ou après la réception du courrier de refus pour formuler un recours auprès de la CADA¹²⁵. Au niveau

¹²² Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992, art. 25/1.

¹²³ Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3217/006, p. 56.

¹²⁴ C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 23 octobre 2017, avis n°154, p. 2 ; C.A.D.A. fédérale, 31 mars 2014, avis n°2014/30.

¹²⁵ Décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, *op. cit.*, art. 8bis.

fédéral, il a au maximum deux ans. Cette considération a eu son importance pour la Ligue. Il était plus judicieux de se tourner en premier vers la CADA wallonne, car si elle se déclarait incompétente, il aurait toujours été possible de se tourner vers la CADA fédérale. L'inverse aurait été impossible à cause du délai de trente jours chez la CADA wallonne.

Le vide juridique concernant les zones de police pluricommunales

Les zones de police pluricommunales prennent des actes qui ont un impact sur la vie des citoyens, mais elles possèdent un statut juridique si particulier qu'elles sont actuellement exclues du champ d'application de certaines dispositions de la loi du 11 avril 1994, ce qui rend les demandes d'avis et les recours impossibles. Elles ne sont pas des autorités administratives, elles « sont dotées d'une personnalité juridique propre et peuvent être qualifiées de structures de coopération intercommunales »¹²⁶. Comme cela a été mis en évidence dans un avis de la CADA fédérale¹²⁷, par une loi spéciale du 13 juillet 2001, la compétence organique sur les communes a été transférée aux régions, à l'exception de certaines matières dont celles de police, qui sont restées de la compétence fédérale. Seul problème, « [l]e législateur fédéral a toutefois omis d'élaborer une législation en ce qui concerne les zones de police pluricommunales »¹²⁸. Pour combler cette lacune juridique, la CADA fédérale a tout de même indiqué que le requérant pouvait invoquer l'article 32 de la Constitution à leur encontre, car il produit des effets immédiats¹²⁹. Elle considère également que les zones de police pluricommunales doivent « tenir compte des motifs d'exception prévus à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, lesquels s'appliquent en effet à la fois aux autorités administratives fédérales et non fédérales et par conséquent aussi aux zones de police pluricommunales “dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, cette loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs” (article 1^{er}, alinéa premier, b) de la loi du 11 avril 1994) ». Enfin, « [b]ien que le requérant ne puisse pas bénéficier de la procédure de recours administratif prévue par la loi du 12 novembre 1997, dans le cadre de laquelle la Commission fonctionne, cela n'exclut pas qu'il puisse directement interjeter appel (*sic*) auprès du Conseil d'État lorsqu'une zone de police pluricommunale omet de donner accès aux documents administratifs demandés ».

Conclusions sur les critères déterminant le choix des voies de recours

Alors que le droit d'accès aux documents administratifs se veut à la portée de tous, la complexité des règles de compétences, de délais et le vide juridique concernant les zones de police pluricommunales affaiblissent les possibilités d'aller au bout de la démocratisation et du contrôle de l'administration pour le citoyen lambda, et même pour les juristes spécialistes en la matière. L'élément le plus frappant reste l'absence de sanction en cas de non-respect des

¹²⁶ C.A.D.A. fédérale, 13 août 2012, avis n°2012/53, cité dans C.E., (15^e Ch.), 20 novembre 2015, n°232.974, p. 5.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Idem.*

décisions des différentes CADA. Il mérite d'être approfondi et c'est ce que nous ferons dans le chapitre suivant.

Chapitre 4 : Les conséquences de l'absence d'un pouvoir de sanction des CADA sur l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs

Dans ce chapitre, nous montrerons les conséquences de l'absence d'un pouvoir de sanction sur l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs, tant au niveau de l'instruction que de la communication des documents. Pour rappel, la Ligue a introduit un recours devant la CADA wallonne suite au refus de la Ville de Mouscron. La CADA a rendu une décision qui donne raison à la Ligue en substance, en laissant tout de même la porte ouverte à certaines exceptions. Avec l'appui de la décision de la CADA, la Ligue a réitéré sa demande auprès de la Ville de Mouscron. Cette dernière a d'abord fait savoir sa volonté de faire un recours au Conseil d'État, pour se raviser ensuite, partageant son souhait de communiquer les documents dans les plus brefs délais. Nous analyserons ce qui se serait passé si la Ville avait effectivement été devant le Conseil d'État, et qu'il avait validé la décision de la CADA wallonne. Ensuite nous nous demanderons quelles auraient été les voies de recours si même après la validation du Conseil d'État, l'administration avait persisté dans son refus de communiquer les documents.

L'impact de l'absence d'un pouvoir de sanction au niveau de l'instruction : la non-communication des pièces à la CADA wallonne

Selon l'article 8^{ter} du décret du 30 mars 1995, une entité est tenue de transmettre à la CADA wallonne, non seulement le document objet de la demande mais également tout autre élément de droit ou de fait, document ou renseignement qui a motivé sa décision de rejet. Comme le relève la Cour constitutionnelle, « lorsque l'entité concernée allègue que ceux-ci sont confidentiels, il revient à la Commission d'apprécier la confidentialité invoquée en mettant en balance les exigences du contradictoire et celles des intérêts allégués par l'entité concernée, en vue de soumettre ou au contraire de soustraire ces éléments, documents ou renseignements à la contradiction »¹³⁰. Pourtant, *in casu*, la CADA indique ne pas avoir reçu les pièces pour quasiment l'ensemble des documents demandés. C'est le cas pour les avis délivrés par la Ville de Mouscron sur base de l'article 5 de la loi de 2007, les analyses d'impact et les documents relatifs aux marchés publics. Comme ces documents sont indispensables pour que la CADA puisse exercer sa mission, c'est son pouvoir d'instruction qui est remis en cause.

L'impact de l'absence d'un pouvoir de sanction au niveau de la communication des documents : quid si Mouscron avait été devant le Conseil d'État et qu'il avait confirmé la décision de la CADA wallonne ?

Comme le fait remarquer la Cour constitutionnelle, la CADA wallonne n'est pas une juridiction administrative, mais bien une autorité administrative¹³¹. C'est affirmé dans les travaux

¹³⁰ C.E., (15^e Ch.), 12 janvier 2022, n°252.604, p. 21. ; C.C., 25 novembre 2021, n°170/2021, B.24.

¹³¹ C.C., 25 novembre 2021, n°170/2021.

préparatoires du décret wallon : « [I]es auteurs de la présente proposition de décret soulignent que la Commission est une autorité administrative, et que ses décisions sont des actes administratifs susceptibles de recours devant le Conseil d'État »¹³². De ces mêmes travaux préparatoires, il ressort « que cette Commission exerce non seulement un contrôle de la légalité des décisions des autorités auprès desquelles le demandeur avait sollicité la consultation d'un document administratif, mais qu'elle dispose aussi "d'un véritable pouvoir de réformation" et "d'un pouvoir d'appréciation autonome" et qu'elle est "chargée de prendre une décision qui se substituera à celle de l'autorité initialement saisie" »¹³³. « Ceci a des implications importantes puisqu'une décision de la CADA ne pourra pas faire l'objet d'une cassation administrative par le Conseil d'État mais bien d'une suspension ou d'une annulation comme tout acte administratif unilatéral à portée individuelle »¹³⁴. Autrement dit, la CADA rend des décisions administratives que le Conseil d'État pourrait seulement annuler ou valider. Cela nous amène à nous poser la question suivante : si le Conseil d'État avait validé la décision de la CADA wallonne et que la Ville de Mouscron avait persisté à refuser de transmettre les documents, qu'aurait-il fallu faire ? À ce moment-là, le fait de ne pas transmettre les documents dans le délai imparti par la CADA wallonne constitue un nouveau refus de la part de la Ville de Mouscron. Il est possible de faire un recours contre celui-ci mais encore faut-il déterminer devant quelle autorité.

Faut-il se tourner vers le Conseil d'État ou vers le juge judiciaire ?

Conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, les cours et tribunaux sont exclusivement ou en principe compétents pour les droits subjectifs dont le droit d'accès aux documents administratifs fait partie. En effet, ce droit d'accès est exécutoire indépendamment de l'intervention du législateur, ce qui est caractéristique des droits subjectifs¹³⁵. Toutefois, cette qualification ne garantit pas d'office l'accès au juge judiciaire¹³⁶. Il existe deux types de droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques. Alors que le juge judiciaire est toujours compétent pour les droits civils, pour les droits politiques, il ne l'est que pour autant que le législateur ne lui ait pas préféré une autre juridiction. Les droits politiques sont ceux qui se rapportent à la participation à l'exercice de la souveraineté¹³⁷. Comme le droit d'accès entend « favoriser une participation du citoyen à l'administration (...), renforcer la protection juridictionnelle du citoyen »¹³⁸ et sa reconnaissance doit permettre « d'intégrer l'action de l'autorité plus fortement dans le processus démocratique du fait de l'existence d'un plus grand contrôle externe »¹³⁹. C'est ainsi que « la nature politique du droit d'accès transparait. Il autorise

¹³² Proposition de décret modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Région wallonne, *Doc.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1075/1, p. 4, cité dans C.C., 25 novembre 2021, n°170/2021, B4.

¹³³ Proposition de décret modifiant le décret du 30 mars 1995, *op. cit.*, n° 1075/1, p. 3, cité dans C.C., 25 novembre 2021, n°170/2021, B4.

¹³⁴ C.C., 25 novembre 2021, n°170/2021, B4, citant la proposition de décret modifiant le décret du 30 mars 1995, *op. cit.*, n° 1075/10, p. 2.

¹³⁵ D. Renders, B. Gors, et C. Thiebaut, « La procédure d'accès aux documents administratifs », in D. Renders, (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 565.

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *Ibidem*, p. 566.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *Idem.*

ses bénéficiaires à jeter un regard sur les affaires publiques »¹⁴⁰. Le droit d'accès aux documents administratifs est donc à ranger parmi les droits politiques. C'est aussi appuyé par le fait que le citoyen ne doit pas démontrer d'intérêt à la consultation des documents.

Dans les textes, il est bien fait mention d'une possibilité de recours en annulation devant le Conseil d'État. L'objectif ne semble pas d'exclure la possibilité de faire appel au juge judiciaire, mais plutôt de « rappeler la compétence générale d'annulation du Conseil d'État »¹⁴¹. En conclusion, comme le législateur n'a pas exclu la compétence du juge judiciaire au profit du Conseil d'État ou d'une autre juridiction, les deux juridictions sont en principe compétentes pour connaître des litiges relatifs à l'accès aux documents administratifs.

La théorie de l'objet véritable du recours

A priori, le Conseil d'État est compétent pour les contentieux des droits objectifs et le juge judiciaire pour ceux des droits subjectifs. La ligne de démarcation entre ces catégories n'étant pas si claire, pour déterminer laquelle de ces juridictions sera compétente, il faut faire appel à la théorie de l'objet véritable du litige. Cette théorie a été élaborée par la Cour de Cassation. Selon elle « le Conseil d'État doit se déporter au profit du juge judiciaire lorsque le recours en annulation, dont il a à connaître, porte essentiellement sur un droit subjectif »¹⁴². Le juge judiciaire fera de même si la demande qu'on lui formule vise l'annulation d'un acte.

Il est crucial de s'assurer que le juge judiciaire n'exerce pas le pouvoir discrétionnaire de l'administration à sa place, afin de respecter le principe de la séparation des pouvoirs. Pour rappel, la doctrine fait la distinction entre les exceptions facultatives, obligatoires relatives et obligatoires absolues. Pour les exceptions facultatives, l'administration a un grand pouvoir d'appréciation. Il en va de même pour les exceptions obligatoires relatives car elles nécessitent de faire la balance entre l'intérêt de la publicité et l'intérêt protégé. Même pour les exceptions obligatoires absolues, il s'agira d'évaluer si l'on rentre effectivement dans l'exception, d'évaluer par exemple s'il y a eu une atteinte à une obligation de secret. En outre, il lui appartient d'apprécier la possibilité de communiquer partiellement le document lorsqu'une exception empêche d'en communiquer l'entièreté. Dans les trois cas, il y a des chances que la juridiction administrative doive être saisie et inversement les cas dans lesquelles sa saisie est exclue d'office sont peu nombreux.

Le problème pour la Ligue, c'est que la décision de la CADA wallonne laisse une certaine marge d'appréciation à la Ville de Mouscron pour déterminer quelles parties des analyses d'impact ne sont pas confidentielles et doivent être rendues publiques. Il en va de même pour déterminer les éléments confidentiels des rapports d'attribution, des décisions d'attribution et des documents contractuels des marchés concernés¹⁴³. À cause de cette marge d'appréciation réservée à l'administration, même si le Conseil d'État validait la décision de la CADA wallonne,

¹⁴⁰ D. Renders, B. Gors, et C. Thiebaut, *op. cit.*, p. 566.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 568.

¹⁴² D. Renders, B. Gors, et C. Thiebaut, *op. cit.*, p. 569.

¹⁴³ C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 13 décembre 2022, décision n°257.

il serait impossible pour la Ligue de se tourner vers le juge judiciaire car il ne pourrait pas enjoindre la Ville de communiquer les documents sans utiliser le pouvoir d'appréciation dévolu à l'administration. Il serait tout aussi inutile pour la Ligue de se tourner vers le Conseil d'État car le recours « qui tend, non à voir annuler une décision de refus d'accès, mais à voir censurées les difficultés de prise de connaissance des documents dont l'accès a été, dans l'intervalle dûment autorisé, est sans objet »¹⁴⁴. Le Conseil d'État est compétent lorsque le recours vise l'annulation d'un acte émis par une autorité administrative, or la Ligue cherche non seulement à obtenir l'annulation de la décision, mais aussi une nouvelle décision par laquelle la Ville de Mouscron donnera accès aux documents demandés. Ce dont la Ligue a besoin, c'est d'une décision de la CADA wallonne qui ne laisse aucune marge de manœuvre à la Ville. Alors la Ligue irait devant le juge judiciaire dont la compétence serait liée et qui par son pouvoir d'injonction pourrait ordonner la réparation en nature, c'est-à-dire à ordonner à ce que la Ville de Mouscron donne accès aux documents. Le problème c'est que pour que la CADA wallonne puisse rendre une telle décision, il faut qu'elle puisse obtenir les documents, or comme nous l'avons constaté précédemment, l'absence du pouvoir de sanction de la CADA a pour conséquence que les autorités administratives peuvent impunément refuser de communiquer les documents au stade de l'instruction.

En résumé, d'un côté, nous avons le juge judiciaire qui a un pouvoir d'injonction mais qui ne dispose pas du pouvoir d'appréciation dévolu à l'administration, de l'autre, une CADA qui rend des décisions contraignantes, dispose du pouvoir d'appréciation de l'administration, mais qui n'a pas de pouvoir de sanction. Peut-on espérer qu'un projet de loi discuté à la Chambre des représentants résolve cette aporie ?

Partie 3 : Quelles perspectives pour le droit d'accès en matière de vidéosurveillance ?

Dans la partie précédente, nous avons vu quelles étaient les causes du manque d'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs. Très récemment, le 15 mars 2023, le gouvernement a déposé un projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes. Cette modification législative fait suite aux recommandations formulées par le GRECO¹⁴⁵ et s'inscrit dans le cadre d'une optimisation plus large de l'administration au niveau fédéral¹⁴⁶. Nous pourrions espérer un changement vers davantage d'effectivité pour le droit d'accès aux documents administratifs. À la lumière du

¹⁴⁴ D. Renders, B. Gors, et C. Thiebaut, *op. cit.*, p. 578.

¹⁴⁵ Le GRECO, le « Groupe d'États contre la corruption », est l'organe de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. Il a formulé certaines recommandations à l'égard de l'État belge en matière de publicité de l'administration dans le cadre du cinquième cycle d'évaluation « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ; Accessible sur : <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-pre-vention-de-la-corruption-et-promotion-/1680998a41>

¹⁴⁶ Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*, n°3217/001, p. 3.

rapport de la première lecture du projet et d'un communiqué écrit par dix associations de la société civile¹⁴⁷, nous l'analyserons pour saisir ses qualités et ses défauts.

Chapitre 1 : Critique du projet de loi modifiant la publicité de l'administration au niveau fédéral

Les apports de la loi

Premièrement, dans ses recommandations, le GRECO a souligné que les organes stratégiques et les cabinets n'étaient pas clairement soumis au champ d'application de la loi relative à la publicité de l'administration. Une réponse du projet de loi est d'élargir son champ d'application personnel. De la notion d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État¹⁴⁸, la loi s'appliquera désormais à la nouvelle notion d'instance administrative. Des entités supplémentaires y sont incluses, comme les zones de polices pluricommunales, les organismes d'intérêt public, les zones de secours et les cabinets ministériels. À noter que « [c]eci ne s'appliquera évidemment que dans l'exercice de leurs compétences fédérales et notamment, pour les zones de police pluricommunales, des missions de police administrative et judiciaire »¹⁴⁹. Comme nous l'avons vu, le vide juridique qui entoure les zones de police pluricommunales empêche le citoyen d'obtenir des informations sur la vidéosurveillance, c'est donc un aspect positif de la législation de les faire rentrer dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994. L'abrogation de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes simplifie la vie des administrés. Ils ne devront plus l'articuler avec les législations des entités fédérées. Désormais, les provinces, les communes, et les zones de police couvrant une commune seront également soumises à la loi du 11 avril 1994. Deuxièmement, les obligations en matière de publicité active sont précisées dans la loi. Elles visent par exemple la communication claire au citoyen, l'obligation de publier les membres des cabinets ministériels. Troisièmement, en cas d'application du principe de publicité partielle, l'instance administrative doit indiquer clairement où des informations ont été soustraites à la publicité, ce qui simplifie également la vie de l'administré et renforce l'effectivité du droit d'accès¹⁵⁰.

Les lacunes de la loi

Premièrement, et il s'agit d'un des plus gros points noirs de la loi, la CADA fédérale ne devient pas décisionnelle. Pourtant, les demandes formulées par la Ligue ont montré que c'était nécessaire aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau fédéré. D'ailleurs, il ne suffit pas que la CADA rende des décisions contraignantes. Comme la Ligue a été forcée de le constater, « le caractère contraignant d'une CADA décisionnelle peut être contourné, en pratique, tant au stade

¹⁴⁷ Communiqué conjoint de dix organisations de la société civile, « Six propositions pour une véritable transparence administrative au fédéral », *Cumuleo*, accessible sur : <https://www.cumuleo.be/presse/cp/12-06-2023.php>

¹⁴⁸ Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, art. 14.

¹⁴⁹ Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*, n°3217/006, p. 6.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 15.

de l’instruction de la demande qu’à celui de l’exécution de la décision »¹⁵¹. Comme les autres CADA, en plus de devenir décisionnelle il faut qu’elle soit dotée d’un pouvoir de sanction. Deuxièmement, le projet de loi ajoute deux nouveaux motifs d’exception obligatoires absolus. Le premier concerne le respect de la confidentialité nécessaire de certains documents des organes stratégiques, échangés entre les ministres ou les secrétaires d’État et leurs organes stratégiques, qui portent sur « l’exécution d’une stratégie politique ». Comme l’ont dénoncé les associations de la société civile, cette nouvelle exception risque de vider l’élargissement du champ d’application personnel aux cabinets ministériels de sa substance¹⁵². Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d’État questionne également l’utilité de ce motif d’exception, vu que l’article 6, §2, 3° de la loi du 11 avril 1994 dispose déjà que « l’autorité administrative rejette la demande de publicité de l’administration si la publication porte préjudice au secret des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée »¹⁵³. Cette exception absolue pour les documents des organes stratégiques vaudra également lorsque le document est « inachevé, incomplet, uniquement préparatoire ou non exécutable »¹⁵⁴. Le Conseil d’État demande à l’auteur de l’avant-projet de justifier en quoi le caractère relatif de l’exception ne suffirait pas¹⁵⁵. Troisièmement, le deuxième motif d’exception obligatoire absolu que le projet de loi ajoute vise « les documents relatifs à des procédures civiles ou administratives en cours »¹⁵⁶. Le Conseil d’État considère que « [t]el qu’il est actuellement rédigé, le motif d’exception en projet pourrait laisser entendre qu’il s’appliquerait également aux procédures administratives non juridictionnelles, comme par exemple un recours administratif, ce qui n’est manifestement pas l’intention de l’auteur de l’avant-projet »¹⁵⁷. Les associations de la société civile estiment que cette exception est disproportionnée car elle porte atteinte au droit des journalistes et des citoyens de rechercher et de diffuser des informations¹⁵⁸. Quatrièmement, ces mêmes associations demandent l’introduction d’une procédure accélérée pour les demandes qui revêtent un caractère urgent¹⁵⁹. C’est par exemple important pour les journalistes qui ont besoin d’obtenir les informations rapidement, ou pour les demandes formulées en vue de répondre à une enquête publique¹⁶⁰. Cinquièmement, les associations demandent le renforcement de la publicité active. Elles proposent de s’inspirer de « la publicité active à Bruxelles et de son site openbudgets.be.brussels qui permet de rechercher les subsides, factures, et marchés publics de la Région bruxelloise »¹⁶¹. Il pourrait également y avoir un site internet avec un moteur de recherche pour consulter d’autres documents qui sont déjà dans des bases de données¹⁶². Elles demandent également « qu’un cadastre des banques de données disponibles

¹⁵¹ Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*, n°3217/006, p. 55.

¹⁵² Communiqué conjoint de dix organisations de la société civile, *op. cit.*

¹⁵³ C.E., (2^{ème} Ch.), 30 janvier 2023, avis n°732.32/2.

¹⁵⁴ Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994, *op. cit.*, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3217/001, p. 48.

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 46.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 48.

¹⁵⁸ Communiqué conjoint de dix organisations de la société civile, *op. cit.*

¹⁵⁹ *Idem.*

¹⁶⁰ *Idem.*

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² *Idem.*

soit réalisé afin d'élargir la liste de documents accessibles en publicité active/open data »¹⁶³. Sixièmement, les associations demandent l'élargissement des instances administratives soumises à la publicité car des organismes comme la Chambre des Représentants ou la SMALS ne sont pas comprises dans la nouvelle notion d'instance administrative¹⁶⁴.

En conclusion, pour l'instant, ce projet de loi sur la publicité de l'administration ne répond pas aux attentes de la société civile. Les apports du projet sont vidés de leur substance à cause de ses lacunes. Il semble que le pouvoir politique soit réticent à se soumettre à la transparence, alors qu'il a intérêt à renforcer la confiance des citoyens.

¹⁶³ Communiqué conjoint de dix organisations de la société civile, *op. cit.*

¹⁶⁴ *Idem.*

Conclusion

Dans la première partie de ce travail, nous avons exposé les raisons qui ont mené la Ligue à demander des informations sur la vidéosurveillance aux communes et aux zones de police wallonnes et bruxelloises. Nous avons vu que les développements technologiques de ces dernières années avaient fait de la vidéosurveillance dans l'espace public un enjeu brûlant d'actualité. Déployée par différents acteurs tels que les communes, les zones de police, ou les sociétés de transport en commun, la vidéosurveillance s'est propagée sous des formes variées, comme les caméras ANPR, les bodycams ou les drones. Des logiciels traitent les images captées par ces différents dispositifs, par exemple pour reconnaître les individus ou détecter les anomalies. Nous avons montré que ces développements s'accompagnaient de nouveaux risques pour les droits fondamentaux tels que la protection de la vie privée¹⁶⁵, la liberté de pensée, de conscience et de religion¹⁶⁶, la liberté d'expression et d'information¹⁶⁷, ou encore la liberté de réunion et d'association¹⁶⁸. Sa répartition géographique et le traitement des images par des algorithmes qui peuvent être biaisés constituent également des risques de discrimination¹⁶⁹. Vu qu'elle porte atteinte à des droits fondamentaux, il faut que la vidéosurveillance poursuive un but légitime et soit proportionnée et nécessaire dans une société démocratique. En plus de poser des questions sur sa légalité, la vidéosurveillance pose des questions sociétales, notamment sur l'argent public qu'elle coûte et sur les sociétés privées qui en profitent. Ces dernières se retrouvent parfois dans des positions ambiguës où elles exercent un rôle réservé à la police. Finalement, elle est éminemment politique puisqu'elle sert de faire-valoir pour montrer qu'on a agi en faveur de la sécurité. En ce qui concerne sa légalité, nous avons vu qu'il y avait certaines garanties à respecter pour la déployer. Entre autres, le citoyen doit être averti qu'il est surveillé et le responsable du traitement doit tenir une AIPD. Cette dernière nous intéresse particulièrement car il n'y a pas de preuve de l'efficacité de la vidéosurveillance, alors que pour être licite elle doit être proportionnée par rapport au but qu'elle poursuit. Obtenir les emplacements des caméras, les avis des communes, les AIPD et les documents relatifs aux marchés publics n'est pas une fin en soi mais plutôt un moyen d'enrichir le débat sur la vidéosurveillance et de proposer des outils complémentaires pour s'assurer qu'elle soit éthique. Dans la seconde partie, nous avons vu qu'en théorie, le droit à la transparence administrative était un outil adéquat pour obtenir ces informations. En pratique, énormément d'administrations ont refusé de les communiquer, en tout ou en partie. Nous avons questionné le bien-fondé des exceptions qu'elles ont mobilisées en les répartissant en fonction de leurs portées, en gardant à l'esprit qu'elles étaient d'interprétation restrictive et que les administrations étaient soumises au principe de publicité partielle et à l'obligation de motivation. Nous avons ensuite examiné les critères utiles pour déterminer vers quelle instance de recours se tourner. La conclusion était que *in casu*, il valait mieux se tourner vers la CADA wallonne du fait de son délai de recours

¹⁶⁵ Le droit à la vie privée est protégé par l'art. 7 de la Conv. E.D.H. et par la Convention STE n°108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, Strasbourg, 28 janvier 1981, le premier instrument juridique international contraignant en ce qui concerne la protection des données. Au niveau national il est protégé par les articles 15 et 22 de la Constitution.

¹⁶⁶ Charte des droits fondamentaux, art. 10.

¹⁶⁷ *Ibidem*, art. 11.

¹⁶⁸ *Ibidem*, art. 12

¹⁶⁹ *Ibidem*, art. 21.

plus court et du caractère contraignant de ses décisions. Nous avons ensuite creusé les conséquences de l'absence d'un pouvoir de sanction des CADA. Cette absence porte atteinte à l'effectivité du droit administratif, tant au niveau de l'instruction, car l'autorité peut refuser de les communiquer à la CADA, qu'au niveau de la communication des documents, car l'autorité peut refuser de se soumettre à ses décisions. Nous avons vu que ni le Conseil d'État ni le juge judiciaire ne pouvaient apporter de solution, l'un ne disposant pas d'un pouvoir de sanction, l'autre ne disposant pas du pouvoir d'appréciation de l'administration. Des modifications législatives sont nécessaires pour résoudre la situation. Dans la troisième partie, nous avons critiqué le projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 à partir des propositions faites par les organisations de la société civile. Ce projet a du bon car il élargit le champ d'application à de nouvelles instances administratives, comme les zones de police pluricommunales et les cabinets ministériels. Malheureusement, il ne rend pas les décisions de la CADA fédérale contraignantes et il instaure de nouvelles exceptions obligatoires absolues. Nous étions forcés de constater la réticence du politique à se soumettre à la transparence administrative qui est pourtant nécessaire en démocratie. Enfin, j'espère que ce mémoire pourra servir d'outil à ceux qui souhaiteraient utiliser le droit d'accès aux documents administratifs pour contrôler l'action de l'administration, que cela concerne la vidéosurveillance ou non.

Remerciements

Je tiens à remercier mon père pour son soutien indéfectible, Élise Degrave pour avoir encadré ce mémoire, Emmanuelle Hardy pour ses précieux renseignements et Corentin Debailleul, Aphrodite Tsikalakis et Marc Dassesse pour leurs relectures.

Bibliographie

Législation

Droit national

Const., art. 15, 22, 32, 35, 144 et 145.

Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, *M.B.*, 14 juillet 2016.

Loi du 21 mars 2007 relative à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance, *M.B.*, 31 mai 2007, art. 5, 6 et 7.

Loi du 12 novembre 1997, relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, *M.B.*, 19 décembre 1997.

Loi du 11 avril 1994, relative à la publicité de l'administration, *M.B.*, 20 juin 1994, art. 6.

Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992, art. 25/1.

Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991.

Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, art. 14.

Décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, *M.B.*, 28 juin 1995, art. 1^{er}, 6, 8^{ter}, 8quinquies.

Arrêté royal du 22 mai 2019 définissant la manière de signaler l'utilisation de caméras fixes et fixes temporaires par les services de police, *M.B.*, 4 juin 2019.

Arrêté royal du 28 mai 2018 portant modification de l'arrêté royal du 10 février 2008 définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra, *M.B.*, 1^{er} juin 2018.

Arrêté Royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, *M.B.*, 9 mai 2017.

Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3217/001.

Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3217/006.

Proposition de décret modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Région wallonne, *Doc., Parl. w.*, 2017-2018, n° 1075/1 et n°1075/10.

Proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24^{ter} dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, *Doc., Ch.*, 1992-1993, n°839/1.

Exposé des motifs de la loi du 11 avril 1994, *Doc. Parl., Ch.*, 1992-1993, n° 112/1.

Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24^{ter} relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration, et au médiateur, *Doc., Sén.*, 1992-1993, n°100 49/2.

Droit international et européen

Conv. E.D.H., art. 8 et 10.

Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, art. 7, 8, 10, 11, 12 et 21.

T.F.U.E., art. 16.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 19, fait à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *M.B.*, 6 juillet 1983.

Convention STE n°108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, Strasbourg, 28 janvier 1981.

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, 4 mai 2016, L 119/89.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.U.E.*, 4 mai 2016, L 119/1, art. 5, 12, 13, 22, 30 et 35.

Doctrine

ALMEIDA, Denise, SHMARKO, Konstantin et LOMAS, Elizabeth, « The ethics of facial recognition technologies, surveillance, and accountability in an age of artificial intelligence: a comparative analysis of US, EU, and UK regulatory frameworks », *AI Ethics*, 2022, n°2, p. 377 à 387.

Comité Européen de Protection des Données, Lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo, version 2.0, adoptées le 29 janvier 2020, p. 26.

De KEERSMAECKER, Pauline et DEBAILLEUL, Corentin, « Répartition géographique de la vidéosurveillance dans les lieux publics de la Région de Bruxelles-Capitale », *Brussels Studies*, 2016, General collection, n°104.

DUMORTIER, Franck, « La vidéosurveillance sous l'angle de la proportionnalité - Premières réflexions au sujet de la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance », *R.D.T.I.*, 2007/3, n° 29, p. 311 à 350.

DUMORTIER, Franck, et MICHEL, Alejandra (dir.), *Vidéosurveillance, droit belge et vie privée*, 1e édition, Bruxelles, Politeia, 2020.

Groupe 29, Lignes directrices concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) et la manière de déterminer si le traitement est « susceptible d'engendrer un risque élevé » au sens du règlement (UE) 2016/679, WP 248, 4 avril 2017.

MICHIELS, Valérie (dir.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

MOSSOUX, Youri, *La notion d'autorité administrative*, p. 51 à 108.

MANISCALCO, Laurent, *La notion de document administratif*, p. 109 à 132.

de BROUX, Pierre-Olivier, de JONGHE, Delphine, VANDERSTRAETEN, Maxime, et SIMAR, Renaud, *Les exceptions à la publicité des documents administratifs*, p. 133 à 192.

DEBROUX, Pol, LEVAUX, Jean-Baptiste, et MICHIELS, Valérie, *Les voies de recours*, p. 203 à 262.

THIBAUT, Éric, *La publicité dans le domaine particulier des marchés publics*, p. 327 à 357.

GOSSELIN, Frédéric, *Le paradoxe de la publicité de l'administration*, p. 515 à 517.

PAINTER, Kate et TILLEY, Nick, « Seeing and being seen to prevent crime », *Crime Prevention Studies*, 1999, n°10, p. 77 à 122.

PIZA, Eric L., WELSH, Brandon C., WARRINGTON, David P., THOMAS, Amanda L., « CCTV surveillance for crime prevention : A 40-year systematic review with meta analysis », *Criminology and public policy*, 2019, n°18.

RENDERS, David, *Droit administratif*, t. III, le contrôle de l'administration, Bruxelles, Larcier, 2010.

RENDERS, David (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

DELPÉRÉE, Francis, *Le droit administratif et la transparence*.

LEWALLE, Paul, DONNAY, Luc, et ROSOUX, Géraldine, *Aspects théoriques. L'accès aux documents administratifs, un itinéraire sinueux*.

DÉOM, Diane, BOMBOIS, Thomas, et GALLET Laurence, *Les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs*.

RENDERS, David, GORS, Benoit, et THIEBAUT, Christophe, *La procédure d'accès aux documents administratifs*.

DURVIAUX, Ann Lawrence, *Le droit d'accès aux documents administratifs et les marchés publics*.

VAN ESPEN, Alexis, LOBET-MARIS, Claire, et DUMORTIER, Franck, *URBAN EYES – Recherche en vue d'une politique raisonnée et appropriée en matière de surveillance urbaine : Rapport final*, Namur, CRID, 2010.

Jurisprudence

Jurisprudence nationale

C.C., 25 novembre 2021, n°170/2021.

C.C., 19 décembre 2013, n°169/2013.

C.E., (2^{ème} Ch.), 30 janvier 2023, avis n°732.32/2.

C.E., (15^e Ch.), 12 janvier 2022, n°252.604.

C.E., (6^e Ch.), 19 mars 2021, n°250.170.

C.E., (15^e Ch.), 23 décembre 2020, n°249.326.

C.E., (15^e Ch.), 20 novembre 2015, n°232.974.

C.E., (15^e Ch.), 12 décembre 2003, n°126.340

C.A.D.A. fédérale, 19 août 2019, avis n°2019/80.

C.A.D.A. fédérale, 2 juin 2014, avis n°2014/48.

C.A.D.A. fédérale, 31 mars 2014, avis n°2014/30.

C.A.D.A. fédérale, 13 août 2012, avis n°2012/53.

C.A.D.A. fédérale, 12 juillet 2010, avis n°2010/41.

C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 13 décembre 2022, décision n°257.

C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 23 août 2021, avis n°106.

C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 23 octobre 2017, avis n°154.

C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 14 septembre 2016, décision n°74.

C.A.D.A. de la fédération Wallonie-Bruxelles, 20 février 2014, avis n°62.

Jurisprudence européenne

Cour eur. D.H., (gde ch.), arrêt *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, 27 juin 2017, n°931/13, para. 137.

Cour. eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, 8 novembre 2016, n° 18030/11.

Cour eur. D.H., arrêt *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, 11 juillet 2002, n°28957/95.

Cour eur. D.H., arrêt *Evans c. Royaume-Uni*, 11 juillet 2002, n°2346/02

Cour eur. D.H., arrêt *Pretty c. Royaume-Uni*, 29 avril 2002, n°2346/02

Groupe 29, Avis 4/2004 sur le traitement des données à caractère personnel au moyen de la vidéo-surveillance, WP89, adopté le 11 février 2004.

Jurisprudence internationale

Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt *Volkszählungsurteil*, 15 décembre 1983, point 125, ma traduction, accessible sur : <https://research.wolterskluwer-online.de/document/flbace50-1d75-40d2-8e17-789fa46e85ce>.

Autres

Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, Cour Européenne des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe et Contrôleur Européen de la Protection des Données, Manuel de droit européen en matière de protection des données, 2018, p. 21, accessible sur : <https://fra.europa.eu/fr/publication/2019/manuel-de-droit-europeen-en-matiere-de-protection-des-donnees-edition-2018>

Belga, « Les policiers de Namur auront bientôt des caméras corporelles », *Le Soir*, 20 décembre 2018, accessible sur : <https://www.lesoir.be/196739/article/2018-12-20/les-policiers-de-namur-auront-bientot-des-cameras-corporelles?referer=%2Farchives%2F recherche%3Fdatefilter%3Dlast10year%26sort%3Ddate%2520desc%26word%3Dbodycam%2520bruxelles>

BENAYAD, Maryam, « Nous sommes les yeux et les oreilles de la Stib », *La Libre*, 13 février 2022, accessible sur : <https://www.lalibre.be/belgique/mobilite/2022/02/13/nous-sommes-les-yeux-et-les-oreilles-de-la-stib-3UKQOYNGFBF6NGFWBRCQX7JL2U/>

BENSALEM, Nawal, « 255000 signatures », *La Dernière Heure*, 2 mai 2006, accessible sur : www.dhnet.be/actu/faits/255-000-signatures-51b7c383e4b0de6db98c9804

Briefcam, site internet : <https://www.briefcam.com/>

C.A.D.A., *Rapport annuel 2012*, p. 20, accessible sur : https://www.wallonie.be/sites/default/files/CADA_rapport_2012.pdf

Communiqué conjoint de dix organisations de la société civile, « Six propositions pour une véritable transparence administrative au fédéral », *Cumuleo*, accessible sur : <https://www.cumuleo.be/presse/cp/12-06-2023.php>

Intelligence Online, « Avec Interionet, le programme belge I-Police prend des accents toujours plus israéliens », le 22 novembre 2022, accessible sur : <https://www.intelligenceonline.fr/surveillance--interception/2022/11/02/avec-interionet-le-programme-belge-i-police-prend-des-accents-toujours-plus-israeliens,109839968-art>

H. L. et H. T. avec Agences, « La reconnaissance faciale est en test à Brussels Airport », *RTBF*, 10 juillet 2019, accessible sur : <https://www.rtf.be/article/la-reconnaissance-faciale-est-en-test-a-brussels-airport-10267981>

Ligue des Droits Humains et Liga voor mensenrechten, avis sur la proposition de loi du 6 avril 2021 modifiant la loi relative à la publicité de l'administration du 11 avril 1994 afin d'introduire une plus grande transparence dans l'usage des algorithmes par les administrations, disponible sur : <https://www.liguedh.be/avis-de-la-ligue-des-droits-humains-et-de-la-liga-voor-mensenrechten-sur-la-proposition-de-loi-du-6-avril-2021-modifiant-la-loi-relative-a-la-publicite-de-l-administration-du-11-avril-1994-af/>

Ligue des droits humains, *Sous l'œil de la sécurité : La vidéosurveillance dans l'espace public*, accessible sur : https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2019/11/Brochure_LDH_Videosurveillance_2019.pdf

Organe de contrôle de l'information policière, « Rapport intermédiaire avec mesure correctrice concernant la visite menée auprès de la police fédérale de l'aéroport de Zaventem par l'Organe de contrôle de l'information policière et portant sur l'utilisation de la reconnaissance faciale à l'aéroport national de Zaventem », DIO19005, accessible sur : https://www.organedeconrole.be/files/DIO19005_Contr%C3%B4le_LPABRUNAT_Reconnaissance_Faciale_Publique_F.PDF

SENTE, Arthur, « Sécuritas sécurise sa mainmise sur le marché belge de la bodycam (et pas que) », *Le Soir*, 8 mai 2023, accessible sur : <https://www.lesoir.be/art/d-20230507-GZCLUV?referer=%2Farchives%2Fcherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2Bdesc%26word%3Dsecuritas>

SENTE, Arthur, « Reconnaissance faciale: une enquête cinglante sur l'usage du logiciel Clearview par la police », *Le Soir*, 9 mars 2022, accessible sur : <https://www.lesoir.be/428807/article/2022-03-09/reconnaissance-faciale-une-enquete-cinglante-sur-lusage-du-logiciel-clearview>

Technopolice, site internet de la cartographie : <https://carto.technopolice.be/>

Transparencia, site internet : transparencia.be

Ville de Bruxelles, réponse du 13 avril 2023, accessible sur : https://transparencia.be/request/decisions_et_registres_sur_les_d_98#incoming-5627

Ville de Mouscron, réponse du 26 avril 2022, accessible : <https://transparencia.be/request/3339/response/4442/attach/html/4/2022%2004%2026%20let%20Ligue%20droits%20humains.pdf.html>

WIBAUT, Héloïse, « Jurbise va installer un total de 114 caméras sur son territoire », *Sudinfo*, 28 juillet 2021, accessible sur : <https://www.sudinfo.be/art/813125/article/2021-07-28/jurbise-va-installer-un-total-de-114-cameras-de-surveillance-sur-son-territoire>