



## Décision n°617/23

Fondée sur l'article 25 des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises (ci-après « les D.O.C. »)

**En cause** : XXXX  
partie requérante;

**Contre** : La commune de Woluwe-Saint-Pierre  
partie adverse;

### **A- Faits**

1. Le 15 juin 2023, la partie requérante adresse à la partie adverse, via la plateforme en ligne Transparencia, une demande d'accès à plusieurs documents administratifs.

Cette demande est formulée comme suit :

*« Le 14 juillet 2022, le Collège de Woluwe-Saint-Pierre a décidé d'introduire une action en justice à l'encontre de l'association Transparencia.*

*Le Collège a décidé de limiter la consultation à un seul avocat, à savoir Me XXXX XXXXX et de lui attribuer le marché. Sans consulter les conditions de plusieurs avocats comme recommandé par l'article 125 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques qui prévoit que « les marchés pour la désignation d'un avocat dans le cadre de la représentation légale ou en vue de la préparation d'une procédure judiciaire (...) sont passés après consultation si possible des conditions de plusieurs avocats mais sans obligation de demander l'introduction d'offres. La preuve de cette consultation doit pouvoir être fournie par le pouvoir adjudicateur. »*

[...]

*Par la présente et en application de la législation sur la publicité de l'administration et de l'article 32 de la Constitution, je souhaite obtenir copie, en version numérique et par retour de ce mail, des documents listés ci-dessous.*

- *Toutes les factures d'honoraires des avocats dans le dossier qui oppose la commune avec l'association Transparencia.*



- *Toutes les factures d'honoraires des avocats transmis à l'assureur de la commune dans le même dossier.*
- *Toutes les provisions d'honoraires demandés par les avocats dans le même dossier.*

*Ma demande porte sur les documents de mai 2022 à ce jour.*

*Ma demande porte sur les factures/provisions d'honoraires du cabinet de XXX XXXX mais également de tout autre cabinet/avocat qui est intervenu dans ce dossier pour la commune ou pour un membre du Collège des bourgmestres et échevins.*

[...] ».

2. Le 10 juillet 2023, la partie adverse transmet à la partie requérante, via la plateforme en ligne Transparencia, une délibération de son collège des bourgmestres et échevins du 6 juillet 2023, refusant de lui transmettre les documents administratifs sollicités.

Elle est motivée comme suit :

*« Attendu que l'article 32 de la Constitution dispose que « Chacun 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 » ;*

*Attendu que l'article 458 du Code pénal dispose que « Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice (ou devant une commission d'enquête parlementaire) et [1 celui où la loi, le décret ou l'ordonnance les oblige ou les autorise]1 à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement [1 d'un an à trois ans et d'une amende de cent euros à mille euros ou d'une de ces peines seulement] » ;*

*Que la profession d'avocat est englobée dans l'expression « toutes autres personnes dépositaires, par état ou profession, des secrets qu'on leur confie » ;*

*Considérant que la CADA, dans sa décision n° 194 du 06.09.2021, a estimé, dans le cadre d'un recours dirigé contre la zone de police Vesdre et la ville de Verviers qui avaient refusé de communiquer les factures d'avocat de 2019 à 2021, que les factures d'avocat relèvent de l'exception relative à une obligation de secret prévue à l'article 6, § 2, 2°, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, et prévue par l'article 458bis du Code pénal, à savoir le secret professionnel ;*

*Que selon la CADA, « le secret professionnel de l'avocat peut constituer une exception au sens des législations relatives à la publicité de l'administration.*



*Si ce secret est au cœur des règles déontologiques relatives à la profession d'avocat, il peut aussi trouver son fondement à l'article 458 du Code pénal ainsi que dans les droits fondamentaux protégés par les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme... la protection du secret professionnel des avocats s'étend essentiellement aux documents émanant des avocats eux-mêmes (...) le secret professionnel de l'avocat a pour objectif de permettre à l'avocat et à son client de communiquer en toute liberté, sans crainte de voir le contenu de ces échanges divulgué à des tiers. Donc les documents sollicités ne doivent pas être communiqués » ;*

*Considérant que dans un avis récent n° 2023-45, la CADA a estimé que si la justification de refus de transmettre des factures d'avocats avancée par la défenderesse, à savoir le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité, n'était en l'espèce pas suffisamment concrète, d'autres exceptions pouvaient être invoquées, tel l'article 6 § 2, 1° de la loi du 11 avril 1994, à savoir le rejet de la demande si la publication du document administratif porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi ;*

*Considérant que XXXX a transmis une copie de sa carte d'identité ;*

*Considérant qu'en l'espèce, les factures de XXXX relèvent de l'exception relative à l'obligation du secret professionnel ;*

*Considérant qu'il convient de refuser la demande ;*

*Considérant qu'un recours contre la présente décision peut être introduit devant le Conseil d'État dans un délai de 60 jours à dater de la notification de la décision ; qu'il est introduit soit par une requête envoyée par pli recommandé à la poste à l'adresse suivante : Conseil d'État, rue de la Science 33, 1040 Bruxelles, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "e-Procédure" sur le site Internet <http://www.raadvst-consetat.bel>) ;*

*DECIDE de ne pas transmettre à XXXX, suite à sa demande du 15.06.2023, les factures d'avocat dans le dossier qui oppose la commune à XXXX et XXXX ».*

**3.** Le 14 juillet 2023, la partie requérante saisit la Commission afin d'obtenir les documents sollicités. La partie requérante précise ce qui suit :

**« I. FAITS PERTINENTS**

*En date du 15 juin 2023, j'ai sollicité, via la plateforme [Transparencia.be](https://transparencia.be) ([https://transparencia.be/request/frais\\_davocat\\_procedure\\_a\\_lencon](https://transparencia.be/request/frais_davocat_procedure_a_lencon)), la Commune de Woluwe-Saint-Pierre ([secretariat@woluwe1150.irisnet.be](mailto:secretariat@woluwe1150.irisnet.be)) afin d'obtenir copie des documents administratifs décrits ci-dessous.*



- *Toutes les factures d'honoraires des avocats dans le dossier qui oppose la commune avec l'association Transparencia.*
- *Toutes les factures d'honoraires des avocats transmis à l'assureur de la commune dans le même dossier.*
- *Toutes les provisions d'honoraires demandés par les avocats dans le même dossier.*

*Ma demande porte sur les documents de mai 2022 à ce jour.*

*Ma demande porte sur les factures/provisions d'honoraires du cabinet de XXXX mais également de tout autre cabinet/avocat qui est intervenu dans ce dossier pour la commune ou pour un membre du Collège des bourgmestres et échevins.*

[...]

*III. JURISPRUDENCE (non exhaustif) Décision n° 576.23 du 15 mai 2023 de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale.*

*IV. RECOURS Le 10 juillet 2023, la Commune de Woluwe-Saint-Pierre m'a transmis une décision du Collège communal du 6 juillet 2023 par laquelle le Collège refuse d'accéder à ma demande ;*

*En conséquence je suis dans l'obligation d'introduire un recours auprès de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs en réitérant ma demande d'obtention des documents sollicités et en rappelant utilement le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d'application d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées.*

[...]»

**4.** Par courrier électronique du même jour, la Commission accuse bonne réception du recours de la partie requérante. Par courrier électronique séparé, également du même jour, la Commission prie la partie adverse de transmettre le ou les documents administratifs sollicités par la partie requérante.

**5.** Par courrier électronique du 24 juillet 2023, la partie adverse transmet copie des factures d'honoraires de XXXX et copie de la délibération de son collège des bourgmestre et échevins du 6 juillet 2023.



6. Par courrier électronique du 2 août 2023, la Commission interroge la partie adverse quant à l'éventuelle existence de factures d'honoraires des avocats transmis à l'assureur de la commune dans le même dossier, ainsi que de toutes les provisions d'honoraires demandées par les avocats dans le même dossier.

7. Par courrier électronique du 3 août 2023, la partie adverse indique qu'elle ne dispose pas de tels documents.

## **B- Recevabilité**

8. L'article 27 des DOC prévoit que :

*« § 1<sup>er</sup>. Sous peine d'irrecevabilité, la Commission est saisie d'un recours visé à l'article 25, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, dans les 30 jours du refus. Lorsque le demandeur sollicite l'examen de son recours en urgence, le délai pour introduire son recours est réduit à 5 jours ouvrables.*

*Le point de départ des délais visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> est le jour de la prise de connaissance de la décision expresse de refus ou, à défaut d'une telle décision, le jour de l'expiration du délai dans lequel l'autorité administrative devait se prononcer sur la demande.*

*Les délais visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> sont interrompus par l'introduction d'une réclamation devant le médiateur bruxellois. Un nouveau délai de 30 jours ou de 5 jours commence à courir à dater de la réception par le demandeur de la notification du médiateur l'informant de la fin de son intervention.*

*§ 2. Sous peine d'irrecevabilité, le recours est introduit par une demande écrite qui :  
1<sup>o</sup> est signée par le demandeur. Les personnes morales, outre la signature de leur fondé de pouvoir, mentionnent dans leur demande leur numéro d'inscription à la banque-carrefour des entreprises visée à l'article III.15 du code de droit économique ou fournissent une copie de leurs statuts lorsqu'il s'agit d'une personne morale de droit étranger.*

*En cas d'envoi de la demande par courriel, celui-ci est considéré comme valablement signé lorsque le demandeur, ou le fondé de pouvoir de la demanderesse personne morale, joint à son courriel une photocopie, une photographie ou un scan d'un document d'identité.*

*Lorsque la demande est signée par un avocat ou qu'elle est transmise par courriel par un avocat, le demandeur ne doit pas y joindre les documents visés par les alinéas précédents ;*

*2<sup>o</sup> précise le nom et l'adresse du demandeur ;*

*3<sup>o</sup> est adressée à la Commission de façon à lui assurer une date certaine.*

*§ 3. Lorsque le recours est dirigé contre une décision rejetant la demande d'accès visée au Chapitre III ou une décision rejetant la demande de rectification visée au Chapitre IV, le recours contient, sous peine d'irrecevabilité, une copie de la demande d'accès ou de rectification et, si le refus est exprès, une copie de la décision de refus.*



*§ 4. Quand un recours n'est pas recevable pour l'un des motifs visés aux §§ 1<sup>er</sup> à 3, la Commission doit le faire savoir au requérant dans les plus brefs délais, pour autant que celui-ci soit identifié dans le recours.*

*§ 5. Lorsqu'elle est saisie d'un recours, la Commission le notifie sans délai à l'autorité administrative concernée. »*

Aucune exception d'irrecevabilité ne peut être soulevée eu égard à cette disposition.

Le recours est recevable.

### **C- Examen**

**9.** La partie adverse fonde son refus de communication des documents administratifs demandés sur l'obligation de secret professionnel des avocats, déduite de l'article 458 du Code pénal. Celle-ci pourrait, selon elle, constituer une exception au principe constitutionnel de l'accès aux documents administratifs.

**10.** L'examen des documents administratifs transmis par la partie adverse révèle qu'il s'agit de factures de prestations de services d'avocats. Ces factures comportent exclusivement un montant total (HTVA et TVAC) à payer par la partie adverse. Aucune autre information ne peut en être déduite. Seuls les deux courriers les accompagnant fournissent quelques détails quant aux prestations auxquelles ces montants se rapportent.

**11.** Dans une affaire comparable (n° 576.23), la Commission a eu l'occasion d'écrire ce qui suit :

*« 6. Selon la Commission, il ressort de la demande d'accès du requérant que celui-ci ne semble pas tant vouloir obtenir le détail des honoraires des avocats tels que repris dans les factures qu'ils ont émises mais plutôt connaître le coût total supporté jusqu'à présent par la partie adverse afin d'assurer sa défense dans le cadre de deux procédures devant le Conseil d'Etat. Il s'agit dès lors, dans le chef du requérant, d'avoir accès à des documents administratifs au sens de l'article 4, 8°, des D.O.C..*

*7. Si, comme le considère la Commission, la demande du requérant consiste donc à ce que lui soit communiqué un montant global, ne se pose pas le problème d'une éventuelle atteinte au secret professionnel, lequel, selon la partie adverse, couvre également le détail des états de frais et honoraires et le relevé des prestations du conseil de la partie adverse. Le requérant, contrairement à ce que craint la partie adverse, ne pourrait ainsi avoir accès à des informations portant sur le fond du dossier ni aux échanges confidentiels intervenus entre la Région de Bruxelles-Capitale et son conseil.*



8. *A cet égard, la Commission n'aperçoit pas, parmi les exceptions à la publicité active reprises dans les D.O.C., de motif de s'opposer à la communication du montant total facturé à la partie adverse pour assurer sa défense devant le Conseil d'Etat dans le cadre des deux recours visés par la demande d'accès. Elle rappelle pour le surplus que, dans la mesure où le cabinet d'avocats concerné a été désigné par l'intermédiaire d'un marché public, ledit marché doit, conformément à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 4<sup>o</sup>, des DOC, figurer dans la rubrique "transparence" du site internet de la partie adverse ».*

12. L'enseignement de cette décision peut être appliqué au cas d'espèce, de telle sorte que rien ne s'oppose à la communication des factures d'honoraires d'avocats litigieuses. En effet, il ne peut être question d'une atteinte au secret professionnel, ces factures permettant seulement à la partie requérante de connaître les montants totaux déboursés par la commune dans le cadre de sa collaboration avec son conseil dans un dossier spécifique, et non d'avoir connaissance du taux horaire pratiqué par l'avocat, ni du temps qu'il a consacré au dossier. Une telle solution a été expressément admise par la Beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur, dans une décision récente<sup>1</sup>.

Il sera également rappelé, ainsi que mentionné dans la décision n° 576.23, que « *dans la mesure où le cabinet d'avocats concerné a été désigné par l'intermédiaire d'un marché public, ledit marché doit, conformément à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 4<sup>o</sup>, des DOC, figurer dans la rubrique "transparence" du site internet de la partie adverse ».*

13. Dans sa décision du 6 juillet 2023, la partie adverse se réfère la décision n° 194 de la CADA wallonne<sup>2</sup>. Dans cette affaire, qui avait également trait à la communication de factures d'avocats, « [...] *la Commission estime que de telles factures relèvent de l'exception relative à une obligation de secret prévue à l'article 6, §2, 2<sup>o</sup>, du décret, et prévue par l'article 458bis du Code pénal, à savoir le secret professionnel : [...] ».*

Toutefois, la décision en question n'expose aucun détail quant au contenu des factures en question. Il est donc impossible de savoir si celles-ci contenaient d'autres informations que les montants totaux facturés, à l'instar du cas d'espèce. La référence à cette décision n'est donc pas pertinente.

14. Dans sa décision du 6 juillet 2023, la partie adverse renvoie également à la décision n° 2023-45 de la CADA fédérale<sup>3</sup>. Il s'agit d'une affaire dans laquelle la partie requérante demandait « [...] *à Beliris une copie du coût total des prestations des avocats qui ont assuré la défense de Beliris devant le Conseil d'Etat [...] ».*

<sup>1</sup> BOVB, 17 novembre 2022, n° OVB/2022/316.

<sup>2</sup> CADAW, 6 septembre 2021, n° 194.

<sup>3</sup> CADA, 9 mars 2023, n° 2023-45.



Il faut mais il suffit de constater que, dans cette affaire, après avoir rejeté la justification avancée par Beliris pour refuser la communication des documents administratifs, la CADA fédérale se contente d'évoquer la possibilité que d'autres exceptions puissent être invoquées. Elle indique de plus, sans ambages, que « *C'est à Beliris qu'il appartient d'évaluer si les conditions pour invoquer cette exception sont rencontrées et, le cas échéant, de le justifier concrètement* ».

Il ne peut donc nullement être déduit de cette décision que la CADA fédérale a considéré que les factures d'avocats sont systématiquement, par principe, couvertes par une exception tirée du secret professionnel. Au contraire, celle-ci confirme qu'il y a lieu d'analyser *in concreto* ces factures, afin d'évaluer si leur contenu peut ou non être couvert par le secret professionnel.

**15.** En ce qui concerne les deux lettres accompagnant les factures réclamées, il peut être admis que le secret professionnel fasse obstacle à ce qu'elles soient communiquées<sup>4</sup>. Celles-ci exposent en effet, quoique brièvement, les devoirs réalisés par le conseil de la partie adverse.

---

<sup>4</sup> A cet égard, il y a lieu de rappeler que, le cas échéant, il faut tenir compte du motif de refus visé à l'article 19, §2, al. 1er, 7° des DOC, lorsque la collaboration avec un avocat tombe sous le coup de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés public, de sorte que son article 13 trouve à s'appliquer.



## **D- Décision**

Le recours est fondé, sauf en ce qu'il vise à obtenir communication des deux courriers accompagnant les factures réclamées.

Conformément à l'article 25, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, des D.O.C., la Commission enjoint à la partie adverse de communiquer à la partie requérante, au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2023, toutes les factures d'honoraires des avocats dans le dossier qui oppose la commune avec l'association Transparencia, produites entre mai 2022 et juin 2023.

Si, au terme du délai précité, une telle information n'a pas été transmise à la partie requérante, celle-ci est invitée à en informer la Commission, laquelle peut, conformément à l'article 25, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, 2<sup>o</sup>, des D.O.C., la lui communiquer elle-même.

\*  
\* \*

Décision adoptée le 15/09/2023 par la Commission d'accès aux documents administratifs, sur rapport de Monsieur Hadrien Dasnoy.

Ont participé à la délibération: Monsieur L. Jans, Président; Mesdames et Messieurs C. Aerts, S. Kinda, H. Dasnoy, F. Eggermont, J. Hobé, N. Meysman, Q. Peiffer, et A. Van Steenberge, membres.

Le Secrétaire:

Le Président:

A. CHRISTIAENS

L. JANS