Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

30 juin 2026

AVIS n° 2026-140

Concernant le refus de BPOST de remettre copie des procès-verbaux des réunions de son conseil d'administration

(CADA/130/2026)

Mots-clés : BPOST – Procès-verbaux de réunions – Code des sociétés et des associations – Instance administrative fédérale

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 30 mai 2026, X sollicite de BPOST qu'elle lui donne accès à trois procès-verbaux de réunions de son Conseil d'Administration de l'année 2026.

1.2. Par un courriel du 2 juin 2026, BPOST lui répond ce qui suit :

> « *Les PV des AGO/AGE précédentes sont disponibles sur notre site via ce lien :*
> *https://bnode.com/fr/investisseurs/gouvernance/assemblees-generales-des-actionnaires. Il suffit ensuite désélectionner l'année dans la colonne de gauche pour accéder aux différents PV.*
>
> *Tous les PVs des AG ordinaires précédentes sont également publiés au Moniteur Belge.*
> *Par simplicité, voici les liens directs vers les PV 2020-2025 :* […] ».

1.3. Par un courriel du même jour, le demandeur précise que sa demande ne porte pas sur les procès-verbaux des réunions de l'Assemblée générale des actionnaires mais bien sur ceux relatifs aux réunions du Conseil d'administration de BPOST, qui se réunit à intervalles réguliers.

1.4. Par un courriel du même jour, BPOST répond de la manière suivante :

> « *Les PV du Conseil d'administration ne font pas partie des documents communicables aux actionnaires et ne sont pas publiés publiquement* ».

1.5. Par un courriel du même jour, le demandeur invite BPOST à lui fournir la base légale sur laquelle elle se fonde pour refuser cette divulgation.

1.6. Par un courriel du 4 juin 2026, BPOST répond de la manière suivante :

> « *Les procès-verbaux des conseils d'administration de BPOST SA ne sont pas des documents qui sont publiés sur notre site internet ni communiqués aux actionnaires. Ce n'est que dans des cas particuliers fixés par le Code des sociétés et des associations que certaines parties de procès-verbal des conseils d'administration*

doivent être publiées dans le rapport annuel. Nous attirons votre attention sur le fait que, conformément à l'art. 16 de l'arrêté royal relatif aux obligations des émetteurs d'instruments financiers admis à la négociation sur un marché réglementé, seuls les procès-verbaux des assemblées générales doivent être publiés. A contrario, aucune obligation similaire ne s'applique pour les procès-verbaux des conseils d'administration qui contiennent par ailleurs des informations d'entreprise confidentielles ».

1.7. Par un courriel du même jour, le demandeur réitère sa demande quant à la base légale sur laquelle BPOST se fonde pour refuser la divulgation des documents demandés.

1.8. Par un courriel du même jour, BPOST lui répond ce qui suit :

« *Il n'existe pas de disposition du Code des sociétés et des associations conférant aux actionnaires un droit général d'accès aux procès-verbaux du Conseil d'administration. Le droit des actionnaires est encadré par les dispositions légales applicables aux sociétés cotées, lesquelles prévoient notamment la communication des informations destinées à l'assemblée générale, ainsi que la publication des procès-verbaux des assemblées générales. En revanche, aucun droit comparable n'est prévu pour les procès-verbaux du Conseil d'administration.*

Par ailleurs, les procès-verbaux du Conseil d'administration contiennent des informations relatives à la gestion de la société, dont de nombreuses informations confidentielles ou sensibles sur le plan commercial, stratégique ou réglementaire.

Lorsque la loi impose la publication de certaines décisions du Conseil d'administration, BPOST se conforme pleinement à ces obligations. Les publications légalement requises sont disponibles dans les Annexes au Moniteur belge ainsi que, le cas échéant, via les communications réglementées de la société.

Nous vous invitons dès lors à consulter ces publications pour les décisions du Conseil d'administration faisant l'objet d'une obligation légale de publicité ».

1.9. Par un courriel du 9 juin 2026, le demandeur introduit une demande de reconsidération de la décision de refus auprès de BPOST, fondée sur les motifs suivants :

> « *Je fais suite à nos échanges plus bas et votre refus de me transmettre les PV demandés du Conseil d'administration.*
>
> *Votre refus me semble disproportionné dès lors que conformément à l'article 1er, § 4, 3° de la loi du21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques (Loi Entreprises Publiques), BPOST est une entreprise publique autonome.*
>
> *Cette loi prévoit que les entreprises publiques autonomes, ainsi que leurs filiales ont également pour mission la mise en œuvre de tâches de service public. Notons, en effet, que la participation des autorités publiques dépasse 50% dans le capital de l'entreprise.*
>
> *Dès lors, conformément à la législation relative à l'accès aux documents administratifs (loi du 11/04/1994) j'introduis un recours auprès de la CADA fédérale vu votre refus de me laisser accéder(en tout ou en partie) aux trois derniers PV de 2026 (à compter de la date de ma demande du30/05/2026).*
>
> *Ce présent courriel constitue une demande de reconsidération auprès de BPOST* ».

1.10. Par un courriel du même jour, le demandeur sollicite de la Commission qu'elle donne son avis.

2. Recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que e demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération à BPOST et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994.

3. Bien-fondé de la demande d'avis

Avant d'apprécier le bien-fondé de la demande, la Commission doit examiner si BPOST entre bien dans le champ d'application personnel de la loi du 11 avril 1994.

3.1. Le droit fondamental comme principe constitutionnel

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

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

3.2. Le champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 avril 1994

Aux termes de son article 1er, alinéa 1er, la loi du 11 avril 1994 s'applique: a) aux instances administratives fédérales ; b) aux instances administratives autres que les instances administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où elles exercent des compétences fédérales. En remplaçant la notion d' « *autorité administrative* » par celle d' « *instance administrative* », la modification législative intervenue le 12 mai 2024 a quelque peu étendu le champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 avril 1994.

Bien que le champ d'application de la nouvelle loi inclue dorénavant les provinces et les communes, les organismes d'intérêt public, les zones de polices pluricommunales et les zone de secours lorsqu'ils exercent des compétences fédérales, ainsi que les organes stratégiques du gouvernement fédéral, les autorités administratives qui étaient jusqu'à présent déjà soumises à la loi du 11 avril 1994, le restent de la même manière qu'auparavant. Le raisonnement développé par la Commission sur la base de la jurisprudence du Conseil d'Etat continue donc d'être pertinent pour les instances administratives entendues comme des autorités administratives au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En effet, l'article 1er, 1°, a) vise comme instance administrative l'autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'État.

3.3. La notion d' « *autorité administrative* »

Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de la loi du 11 avril 1994 (Doc. parl., Chambre, session 1992-1993, n° 1112/1, pp. 8-11), la notion a été expliquée comme suit : « [p]*our déterminer la notion "autorités administratives", on se fonde sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et par conséquent sur l'importante jurisprudence du Conseil d'État en la matière. Il s'ensuit, et c'est important, que le champ d'application de la loi évoluera en fonction des nouveaux développements qui se présenteront dans le cadre de la législation et de la pratique administrative. En outre, la jurisprudence du Conseil d'État offre un solide point d'appui et les critères employés s'associent étroitement aux objectifs poursuivis par cette loi, c'est-à-dire offrir la publicité à l'administré dans le cadre de sa relation avec l'administration quelle que soit sa forme. Ces critères du Conseil d'État sont positifs et pas cumulatifs : l'exercice d'une mission d'intérêt général, disposer d'une compétence coercitive de décision, l'implication des autorités dans la création ou dans l'agrément, contrôle par l'autorité, disposer de certaines prérogatives du pouvoir public et, négatifs : ne pas appartenir au pouvoir législatif ou judiciaire ».*

Il ressort de l'exposé des motifs qu'en se référant à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à la jurisprudence y afférente pour interpréter la notion d' « *autorité administrative* », le législateur a voulu lier le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 au développement

éventuel de cette jurisprudence. Le législateur a ainsi opté pour une notion évolutive qui permet de tenir compte des évolutions sociales.

3.4. La qualification de BPOST

BPOST est une société anonyme de droit public. Il ressort de la pratique constante de la Commission que les sociétés anonymes de droit public doivent être considérées comme des instances administratives fédérales dans le cadre des missions de service public qu'elles exercent (voy. not. en ce sens les avis n° 2026-50 du 2 mars 2026, n° 2025-098 du 3 juillet 2025 ou encore n° 2025-66 du 13 mai 2025).

En ce qui concerne BPOST, ses missions de service public sont énumérées à l'article 141 de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' et sont les suivantes :

> « *§ 1er. bpost est chargée des missions de service public suivantes sur l'ensemble du territoire du Royaume:*
> *A. Le maintien, en vue d'assurer la cohésion territoriale et sociale, d'un réseau de proximité configuré comme suit:*
> […]
> *B. L'exécution des services financiers postaux suivants:*
> *1° la réception de dépôts en espèces sur un compte courant postal et l'exécution des paiements à partir de ce compte ou sur celui-ci;*
> *2° la réception de dépôts en espèces à porter au crédit d'un compte postal courant ou d'un compte auprès d'une institution financière; et*
> *3° …*
> *C. Le paiement à domicile des pensions de retraite et de survie et des allocations de sécurité sociale aux personnes handicapées.*
> *D. Le développement du rôle social des facteurs, notamment envers les personnes isolées et démunies, et du service "SVP facteur".*
> *E. L'information au public à la demande de l'autorité publique compétente.*
> *F. L'envoi à des tarifs réduits de correspondance expédiée par des fondations et associations sans but lucratif.*

G. La distribution des envois de la poste aux lettres soumis au régime des franchises de port.

4 § 1er bis. D'autres missions de service public peuvent être attribuées, soit à bpost, par son contrat de gestion, soit à bpost ou un tiers, par une convention spécifique.

Les missions de service public autres que celles énumérées à l'article 141, § 1er, A. à G. qui sont susceptibles d'être attribuées conformément au paragraphe précédent, aux conditions prévues dans le contrat de gestion ou dans la convention spécifique, peuvent notamment inclure le service des abonnements pour les journaux reconnus et les écrits périodiques reconnus, dont l'exécution est, le cas échéant, contrôlée par l'autorité désignée par un arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres.

Lorsque l'exécution de ces missions ne serait pas assumée ou ne serait pas assumée dans les mêmes conditions sans contrepartie, une compensation est octroyée à charge du budget de l'Etat.

Lorsque bpost ou le tiers n'a pas été désigné dans le cadre d'une procédure d'attribution permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, l'article 141ter s'applique mutatis mutandis à la compensation.

Pour ce qui concerne les missions de service public visées au deuxième alinéa du présent § 1er bis, le contrat de gestion ou la convention spécifique règle les matières suivantes:

1° la définition des obligations de service public et les modalités opérationnelles de l'exécution de ces missions;

2° les règles de conduite à l'égard des utilisateurs;

3° le cas échéant, les paramètres objectifs et transparents sur la base desquels est calculée la compensation; et

4° le cas échéant, les montants provisoires et les modalités de paiement des compensations, selon le cas, visées à l'article 141ter.

§ 2. Les dispositions du contrat de gestion doivent être compatibles avec les obligations contenues dans la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service.

[…] ».

C'est à BPOST qu'il revient de vérifier si les documents administratifs demandés, à savoir les trois procès-verbaux de son Conseil d'administration pour l'année 2026, concernent ou non une ou plusieurs missions de service public qui lui ont été confiées par le législateur, et d'en rendre compte.

Dans l'hypothèse où une partie du contenu de ces procès-verbaux porte effectivement sur la réalisation de ses missions de service public par BPOST et entre ainsi dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994, il appartient à BPOST de vérifier si les documents concernés sont ou non couverts par un ou plusieurs motifs d'exception visés par la loi et de motiver sa réponse en conséquence.

3.5. En l'espèce, BPOST se contente d'invoquer les dispositions du Code des sociétés et des associations pour soutenir, *a contrario*, que ces procès-verbaux ne font pas partie des documents qui doivent être communiqués aux actionnaires et au public.

Or, s'il s'agit bien de documents établis dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public et, dans la mesure où BPOST n'invoque aucun motif d'exception prévu par la loi du 11 avril 1994 afin de refuser la divulgation des documents demandés, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, elle est tenue de faire droit à la demande.

3.6. Enfin, la Commission rappelle à toutes fins utiles le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d'application d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées.

Bruxelles, le 30 juin 2026,

S. JOCHEMS
Secrétaire

L. DONNAY
Président