Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

30 juin 2026

AVIS n° 2026-147

Concernant le refus de donner accès à un dossier personnel établi par le Service fédéral des Pensions et devant servir de fondement à une expertise médicale

(CADA/137/2026)

Mots-clés : SPF Santé publique – Dossier personnel – Absence de motif

1. Aperçu

1.1. Par un courrier du 28 janvier 2026, X prend contact avec le MEDEX, service du SPF Santé publique (ci-après : le SPF Santé publique), afin d'obtenir accès à son dossier personnel dans le cadre de sa convocation à une expertise médicale (liée à une demande auprès du SPF des Pensions) en date du 24 mars 2026.

1.2. Par un courriel du 29 janvier 2026, le SPF Santé publique lui indique que la consultation des dossiers sur place n'est plus possible mais qu'il convient d'envoyer un e-mail vers un service spécifique afin d'en obtenir une copie électronique.

1.3. Par un courrier du 7 janvier 2026, cacheté le 9 février 2026 et reçu le 13 février 2026, le demandeur sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

Le demandeur joint à sa demande d'avis quelques courriels antérieurs, dont notamment:

- Un courriel du SPF Santé publique du 22 avril 2024 affirmant qu'il ne communique pas les missions qu'il reçoit du SPF des Pensions.
- Un courriel du SPF des Pensions du 28 octobre 2019 adressé à une personne anonymisée affirmant qu'il a communiqué au SPF Santé publique que le SPF des Pensions n'a pas d'objections à ce qu'une personne, qui est autorisée à consulter son dossier médical, ait également accès à la mission envoyée par le SPF des Pensions au SPF Santé publique.

1.4. Par un avis n° 2026-056 du 2 mars 2026, la CADA déclare la demande d'avis irrecevable en raison du non-respect des exigences formelles prévues à l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994, à défaut pour le demandeur d'avoir introduit une demande de reconsidération auprès de l'instance administrative simultanément à l'introduction sa demande d'avis auprès de la CADA.

1.5. Par un courriel du 3 mars 2026, le demandeur sollicite du SPF Santé publique qu'il reconsidère sa décision de refus, précisant que sa demande porte tant sur son dossier ainsi que sur « la mission médicale ».

1.6. Par un courriel du 9 mars 2026, le SPF Santé publique répond de la manière suivante :

> « *Ma réponse n'est pas une opinion mais une procédure mise en place afin de protéger les données personnelles numérisées.*
>
> *Comme indiqué dans mon mail précédent, vous pouvez avoir accès à votre dossier médical (copie électronique ou copie papier – vous avez le choix) en envoyant un mail à : copiedossiermedical@health.fgov.be*
>
> *Je mets le service en question en copie de ce mail à toutes fins utiles* ».

1.7. Par un courriel du 10 mars 2026, le demandeur transfère cet échange à son conseil pour qu'il l'envoie à la Commission.

1.8. Par un courriel du même jour, il répond au SPF Santé publique en indiquant ce qui suit :

> « *Merci pour votre réponse mais l'adresse mail que vous invoquez ne m'intéresse pas ; c'est le dossier OML qui ne contient que les anciens protocoles. Ce dont j'ai besoin, c'est le dossier Pensions devant servir à l'expertise ainsi que la mission médicale rédigée par le commissaire rapporteur qui se rapporte à ma demande.*
>
> *Il semblerait que nous ne parlons pas la même langue ou que vous faites semblant de ne pas comprendre.*
>
> *Quoiqu'il en soit, devant votre refus, je transmettrai à qui de droit* ».

1.9. Par un courriel du 19 juin 2026, le demandeur indique à la Commission avoir mandaté son avocat pour transmettre son dossier à la Commission complet afin qu'un nouvel avis soit rendu.

La Commission n'ayant reçu aucune demande d'avis, indique au demandeur la procédure à suivre pour que son dossier puisse être traité.

1.10. Par un courriel du même jour, le demandeur réintroduit une demande de reconsidération auprès du SPF Santé publique :

« *Je reviens vers vous concernant votre refus de pouvoir consulter mon dossier ainsi que la mission médicale rédigée par le SPF de Pensions.*

Je suis en total désaccord avec votre procédure mise en place soi-disant pour protéger les données personnelles numérisées, en effet, rien ne vous empêche de me laisser consulter l'ordinateur dans vos services.

Je pense qu'il s'agit d'un refus volontaire dans le but de nuire en me privant de préparer une défense correcte avec mon médecin de recours.

[…] je suis toujours sans nouvelles à ce jour, il en va de même ».

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

2. Recevabilité de la demande d'avis

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

2.2. En introduisant sa demande de reconsidération et sa demande d'avis moins de six mois après la décision de l'instance administrative, le demandeur a respecté l'exigence du délai raisonnable.

3. Bien-fondé de la demande d'avis

3.1. L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète

et pertinente. Seuls les motifs d'exception prévus par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (voy. not. Cour constitutionnelle, arrêt n° 167/2018 du 29 novembre 2018, considérants B.7.2 et B.12.2).

3.2. La Commission déduit des pièces que les problèmes rencontrés par le demandeur portent sur deux aspects :

- le demandeur ne désire pas seulement avoir accès aux pièces médicales de son dossier, mais également aux missions telles qu'envoyées par le SPF des Pensions au SPF Santé publique concernant l'examen médical du demandeur ;
- le demandeur ne se contente pas de solliciter une copie (numérique ou en papier) des documents administratifs, mais demande en outre la consultation sur place par l'accès aux ordinateurs du SPF Santé.

3.2.1. En ce qui concerne l'accès aux missions envoyées par le SPF des Pensions au SPF Santé publique, la Commission rappelle que, conformément à l'article 1, alinéa 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994, est considéré comme « *document administratif* » : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une instance administrative dispose* ». Par conséquent, le critère déterminant pour l'application de la loi du 11 avril 1994 est qu'une autorité administrative dispose du document administratif demandé. Pour déterminer si une information peut être qualifiée de « *document administratif* », l'origine du document n'entre pas en ligne de compte (cf. avis n° 2026-127 du 12 juin 2026).

Dans la mesure où le SPF Santé publique dispose effectivement d'un document contenant les missions reçues par le SPF des Pensions, il s'agit bien d'un document administratif au sens de la loi du 11 avril 1994. Dès lors, s'il n'invoque, de manière dûment motivée, aucun motif d'exception prévu par la loi du 11 avril 1994, afin de refuser l'accès aux documents sollicités, le SPF Santé publique est tenu de communiquer les documents administratifs demandés.

3.2.2. En ce qui concerne la demande de pouvoir accéder aux informations sur les ordinateurs mêmes du SPF Santé publique, la Commission rappelle que l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 dispose ce qui suit :

> *« Le droit de consulter un document administratif d'une instance administrative et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie. »*

Conformément à la pratique constante de la Commission en matière d'avis, il appartient en principe au demandeur de choisir s'il souhaite consulter le document administratif sur place ou en recevoir une copie (voir par exemple l'Avis n° 2026-066 du 18 mars 2026, l'Avis n° 2025-08 du 6 février 2025, l'Avis n° 2021-98 du 9 août 2021). Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles et dûment motivées qu'une autorité administrative peut imposer des modalités et conditions spécifiques relatives à la consultation. Ces restrictions doivent toutefois être raisonnables, proportionnées à l'objectif poursuivi et dûment motivées (Avis n° 2021-103 du 9 août 2021).

Bien que le SPF Santé publique consente à donner accès au dossier (médical) en mettant à disposition du demandeur une copie numérique ou en papier, il refuse (implicitement) au demandeur de donner accès à ses ordinateurs. Ce refus ne semble pas, à première vue, être déraisonnable ou disproportionné. En effet, donner librement accès aux ordinateurs d'une instance administrative à un citoyen, pourrait, par définition, poser des risques importants. Ainsi le demandeur pourrait avoir un accès illimité à des informations qui peuvent être protégées à la lumière de la loi du 11 avril 1994. De même, il existe également un risque que des documents soient modifiés par le demandeur.

3.3. Enfin, la Commission souhaite encore attirer l'attention du SPF Santé publique sur 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