



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

14 février 2011

AVIS n° 2011-06

Sur le refus implicite de délivrer des copies concernant
des audits

(CADA/2011/01)

1. Un récapitulatif

Dans sa lettre datée du 3 décembre 2010, mais envoyée par courrier recommandé le 7 décembre 2010, Madame Pauline Lagasse et Monsieur Benoît Cambier demandaient au nom de leur client, le Groupe S asbl, au SPF Sécurité sociale et à Madame Sabine Laruelle, Ministre des Classes moyennes, une copie des documents suivants relatifs à une décision du 18 janvier 2010:

1. « Les résultats finaux de l'audit "quantité et "qualité" pour les Caisses d'Assurance Sociale autres que le Groupe S – à tout le moins pour les critères et sous-critères.
2. Les documents qui justifient les scores qui ont été attribués au l'a.s.b.l. Groupe S dans le cadre de l'audit « qualité ».
3. Le cahier des charges en vertu duquel les personnes chargées des audits « quantité » et « qualité » ont réalisé ceux-ci.
4. Les documents et décisions en vertu desquels les critères, sous-critères et sous-sous-critères de l'audit « qualité » et la pondération précise ceux-ci ont été définis.
5. Les documents sur la base desquels le SPF s'est basé afin de déterminer le montant moyen raisonnable des frais de gestion par affilié d'une CAS ».

Ni la Ministre ni le SPF Sécurité sociale n'ont donné suite à la demande. Madame Pauline Lagasse et Monsieur Benoît Cambier avait déjà précédemment introduit une demande d'accès au dossier administratif relatif à la décision du 18 janvier 2010 y compris aux résultats précis des audits réalisés en 2009 et auxquels la décision du 18 janvier 2010 se réfère, aux critères d'évaluation utilisés pendant ces audits, ainsi qu'à chaque document qui justifie la confirmation sur la base de laquelle le Groupe S a des frais réels supérieurs à ceux des caisses moyennes. Les choses sont telles que le SPF Sécurité sociale y partiellement donné suite en autorisant une publicité partielle et en motivant comme suit le refus d'accès aux informations non divulguées: *“ Vous comprendrez enfin que les documents complets desdits audits, en ce qu'ils portent sur les mêmes données pour l'ensemble des caisses d'assurances sociales et permettent donc des comparaisons précises, ne peuvent, tels quels, être communiqués à votre cliente. Il s'agit en effet de données propres à chaque caisse d'assurances sociales et, dans un souci de ne pas faire de mauvaise publicité aux caisses présentant actuellement les résultats les*

plus faibles, il a été décidé de ne pas divulguer ces données à ce stade.” La Commission constate que la demande actuelle porte sur les documents qui n’avaient alors pas été divulgués.

Dans leur courrier recommandé du 10 janvier 2011, Madame Pauline Lagasse et Monsieur Benoît Cambier demandaient à la Commission d’accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l’administration, ci-après dénommée la Commission, de formuler un avis. Le secrétariat de la Commission a reçu cette demande le 12 janvier 2011. Dans leur courrier recommandé du 10 janvier 2011, ils demandaient tant à la Ministre qu’au SPF Sécurité sociale de reconsidérer leur point de vue.

Tant dans la demande d’avis que dans les demandes de reconsidération, les demandeurs avançaient les arguments suivants à l’appui :

1. On ne voit pas en quoi les résultats finaux des autres CAS tant pour l’audit “quantité” que pur l’audit “qualité” – à tout le moins pour les critères et sous-critères – constitueraient l’une des exceptions à l’obligation de publicité qui s’impose à l’administration énumérée par l’article 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l’administration. On ne voit plus particulièrement pas en quoi ces documents seraient confidentiels.

En l’espèce parce qu’il est considéré que « le montant moyen des frais par affilié de la caisse Groupe S est fortement supérieur à la moyenne des caisses, il est justifié que le Groupe S se voie imposer une diminution de son taux de cotisation pour frais de gestion. Une telle affirmation doit pouvoir être vérifiée par le Groupe S, notamment sur la base des résultats obtenus par les autres Caisses et de motifs qui sous-tendent ceux-ci.

2. En l’absence de la communication de ces documents, le demandeur n’est pas en mesure de comprendre les scores qui lui ont été attribués dans le cadre de l’audit « qualité ». On ne voit pas en quoi l’analyse de la situation et des services du Groupe S, réalisée par l’équipe d’audit, devrait être considérée comme confidentielle ou permettrait l’application de l’une des exceptions à l’obligation de la publicité qui s’impose à l’administration

énumérée par l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 dès lors qu'elle ne porte que sur les données qui sont propres au Groupe S.

3. On ne voit pas en quoi le cahier des charges sur la base duquel les audits « quantité » et « qualité » ont dû être réalisés permettrait l'application de l'une des exceptions à l'obligation de publicité qui s'impose à l'administration énumérée par l'article 6 de la loi du 11 avril 1994.
4. L'évaluation dans le cadre de l'audit « qualité » a été réalisée sur la base de critères, sous-critères et sous-sous-critères et d'une pondération précise. Il ne ressort pas des autres documents du dossier administratifs qui sont en possession du Groupe S quelle est l'autorité qui a fixé cette grille d'évaluation, quand celle-ci a été fixée, ni sur quelle base.
Le dossier administratif ne permet pas non plus de comprendre sur quelle base le montant raisonnable des frais de gestion par affilié d'une CAS aurait été déterminé.
5. Quand bien même l'on devrait admettre le caractère confidentiel de certains documents, encore faudrait-il examiner si ces documents le sont en tout ou partie et si ceux-ci pourraient ne pas être communiqués tout en occultant les passages qui seraient confidentiels.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. Le demandeur a en effet satisfait à la condition de simultanéité de la demande de reconsidération et de la demande d'avis.

Par ailleurs les documents demandés ne concernent pas des documents à caractère personnel de sorte que ce n'est pas pertinent si le demandeur présente un intérêt et qu'il ne doit pas du tout justifier d'un intérêt.

3. Le bien-fondé de la demande

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration partent du principe de la publicité de tous les documents administratifs. Ce n'est que dans la mesure où la Ministre et le SPF Sécurité sociale peuvent ou doivent invoquer un ou plusieurs motifs d'exception qui trouvent leur fondement à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994, que la divulgation d'informations tombant sous la définition d'un motif d'exception peut être refusée. Dans ce cas, la non-divulgation doit être motivée de manière concrète et pertinente.

La Commission ne comprend dès lors pas pourquoi le demandeur se verrait refuser l'accès aux documents qui ne concernent que le client des demandeurs et aux documents généraux reprenant des critères ou des sous-critères pour la réalisation d'un audit ou sur la manière dont ces critères ou sous-critères sont comparés les uns aux autres ou aux documents sur lesquels le SPF Sécurité sociale s'est basé pour déterminer les frais de gestion normaux d'une caisse de sécurité sociale. La Commission ne voit par ailleurs aucune raison de ne pas fournir au demandeur les documents – pour autant que ceux-ci existent – dans lesquels sont justifiés certains scores attribués au client des demandeurs.

En ce qui concerne la demande d'accès aux informations relatives à d'autres caisses de sécurité sociale et au cahier spécial des charges des audits, il n'appartient pas à la Ministre et au SPF Sécurité sociale de déterminer, en fonction de données concrètes, si certains motifs d'exception visés à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 doivent être invoqués ou non. En ce qui concerne les motifs d'exception repris à l'article 6, §1^{er}, de cette loi, la Commission tient à signaler qu'il ne suffit pas de démontrer qu'un intérêt subirait un préjudice, il faut également vérifier si l'intérêt qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt à protéger. Les motifs d'exception invoqués doivent toujours être motivés de manière concrète et pertinente.

En tout cas, la Commission souhaite attirer l'attention de la Ministre et du SPF Sécurité sociale sur le fait que les informations contenues dans un document administratif ne peuvent être soustraites à la publicité que dans la mesure où un motif d'exception empêche la publicité. Toutes les informations qui n'entrent pas dans la définition d'un motif d'exception

doivent en effet être divulguées sur la base de l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994.

Bruxelles, le 14 février 2011.

F. SCHRAM
secrétaire

J. BAERT
président