



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

11 juillet 2019

AVIS n° 2019-70

CONCERNANT UNE COPIE DE L'ENSEMBLE
DES DOCUMENTS RELATIFS A LA MISE EN
ŒUVRE DU PLAN DE RESTRUCTURATION PAR
LES AUTORITES BELGES A LA COMMISSION
EUROPEENNE

(CADA/2019/64)

1. Un aperçu

1.1. Par un courrier du 27 décembre 2018, Maître Renaud Simar demande au SPF Mobilité et Transports de lui communiquer par courrier électronique ou support informatique « l'ensemble des documents relatifs à la mise en œuvre du plan de restructuration fournis par les autorités belges à la Commission européenne dans le cadre du suivi de la décision du 26 mai 2010 dans l'affaire N 726/2009- Belgique -Projet d'aide à la restructuration des activités fret de la SNCB.

1.2. Par lettre du 5 février 2019 le SPF Mobilité et Transports répond « qu'en complément aux rapports annuels de suivi mentionnés dans votre deuxième question, le SPF Mobilité et Transports a des difficultés à identifier les documents que vous visez par cette troisième question. Nous considérons cette question comme formulée de façon manifestement trop vague et manifestement abusive (voir l'article 6, § 3, 3° et 4°, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration'). En plus, même si le SPF Mobilité et Transports était capable d'identifier les documents que vous visez, je constate :

- qu'il s'agit des documents administratifs dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet (voir l'article 6, § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration'), tenant compte du fait que les seuls documents formels étaient les rapports annuels de suivi et que tout autre document n'était qu'un document préparatoire, inachevé ou incomplet – souvent avec un caractère conditionnel – avec pour seul but la rédaction des rapports annuels de suivi. Sans les rapports annuels de suivi, ces documents ne pourraient qu'engendrer de fausses idées ; et
- que la publication de certains de ces documents porte atteinte au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée (voir l'article 6, § 2, 3°, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration').

1.3. Par lettre du 20 juin 2019 le demandeur introduit auprès du SPF Mobilité et Transports une demande de reconsidération. Par une lettre du même jour, il demande à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après la Commission, un avis.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. L'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : la loi du 11 avril 1994) requiert que la demande de reconsidération auprès du SPF Mobilité et Transports et la demande d'avis auprès de la Commission soient introduites simultanément. Les deux demandes sont introduites le même jour.

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

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. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et 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 imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

La Commission constate que de manière générale, le SPF Mobilité et Transports invoque l'article 6, § 3, 3° et 4° de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la divulgation. L'article 6, § 3, 3° et 4° dispose ce qui suit: "L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

(...) 3° est manifestement abusive ;

4° est formulée de façon manifestement trop vague. »

Comme la Commission l'a affirmé par le passé, les deux motifs d'exception ne peuvent pas être invoqués simultanément. Si la formulation d'une demande est trop vague, cela implique en effet qu'une autorité administrative fédérale ne sait absolument pas à quels documents administratifs le demandeur souhaite avoir accès. Seul un fonctionnaire connaissant suffisamment la matière peut être considéré comme la norme de vérification afin d'évaluer si c'est en effet le cas. Il ne peut être décidé de considérer une demande comme manifestement abusive que si l'on sait

clairement sur quels documents administratifs porte celle-ci. La demande ne peut être considérée comme manifestement abusive que si cet abus est motivé concrètement sur la base de plusieurs critères. A cette fin, la Commission se réfère à l'avis 2019-33 qui peut être consulté sur son site Internet (www.documentsadministratifs.be). La Commission peut en déduire que le SPF Mobilité et Transports semble très bien savoir quels documents sont concernés par la demande et que la demande n'est par conséquent pas trop vague. Le SPF Mobilité et Transports se réfère en effet à des documents préparatoires qui sont ou ont été rédigés dans le cadre de rapports de suivi. Dans ce sens, la Commission estime peu probable que l'article 6, §3, 4° puisse servir de fondement au rejet de la demande.

Dans la mesure où les deux motifs d'exception ne peuvent pas être invoqués, le SPF Mobilité et Transports invoque encore d'autres motifs d'exception. En premier lieu, le SPF invoque l'article 6, § 3, 1° de la loi du 11 avril 1994 qui s'énonce comme suit: « L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande : 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ». En ce qui concerne l'invocabilité de ce motif d'exception, la Commission a formulé un avis de sa propre initiative dans l'avis 2018-105 qui se trouve également sur son site Internet. En définissant ce motif d'exception, le législateur ne voulait aucunement exclure l'accès à tous les documents préparatoires. Seuls les documents (préparatoires) inachevés peuvent éventuellement tomber sous la définition de ce motif d'exception. Le fait qu'un certain document soit complété par d'autres documents ne signifie pas que cela est dû au fait qu'il soit inachevé. Le document peut en effet reproduire une certaine situation à un moment donné dans le temps. En soi, le caractère inachevé d'un document administratif n'est pas une raison suffisante pour refuser la publicité. Il y a en effet lieu de démontrer concrètement que ce caractère inachevé ou incomplet peut être source de méprise. Il ne suffit donc pas que l'information contenue dans un document administratif puisse être source de méprise. C'est en effet un risque qui peut s'appliquer à tout document administratif. Le risque de méprise doit résulter du caractère inachevé du document administratif (voir l'avis 2018-105).

Les motifs d'exception repris à l'article 6, § 3 de la loi du 11 avril 1994 se caractérisent par leur caractère non seulement facultatif mais également

relatif, ce qui signifie qu'ils ne peuvent être invoqués qu'après une mise en balance dont il ressort concrètement que l'intérêt servi par la publicité ne l'emporte pas (*Doc. Parl. Chambre 1112/1, 17*). Le fait que ces motifs d'exception soient facultatifs a pour conséquence que la motivation doit être plus développée pour pouvoir les invoquer. Etant donné que les documents administratifs sont en principe publics et qu'il n'y a aucune obligation d'invoquer ces motifs d'exception, la raison pour laquelle l'accès aux documents administratifs demandés est refusé doit donc être évidente.

Enfin, le SPF Mobilité et Transports invoque le motif d'exception repris à l'article 6, § 2, 3° de la loi du 11 avril 1994 sur la base duquel une autorité administrative doit refuser la publicité «si la publication du document administratif porte atteinte (...) 3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée ». Comme la Commission l'a déjà déclaré à plusieurs reprises par le passé, il faut accorder une portée limitée à ce motif d'exception. Il est estimé ne protéger que des points de vue individuels formulés dans un processus délibérationnel. La divulgation pourrait avoir comme conséquence de sérieusement compliquer le processus délibérationnel voire même de le rendre impossible. Ce motif d'exception, pour autant qu'il soit motivé de manière suffisamment concrète, reste d'application lorsque le processus délibérationnel ou décisionnel a pris fin.

Enfin, la Commission souhaite attirer l'attention sur le principe de la divulgation partielle, sur pied duquel les seules informations d'un document administratif qui peuvent être soustraites à la publicité sont celles qui sont couvertes par un motif d'exception. Toute autre information contenue dans un document administratif doit être divulguée.

Bruxelles, le 11 juillet 2019.

F. SCHRAM
secrétaire

K. LEUS
présidente