



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

9 août 2010

AVIS n° 2010-45

demande d'avis sur le dispositif de gestion des conflits
d'intérêts du Conseil Supérieur de la Santé

(CADA/2010/40)

1. Un récapitulatif

Dans son courrier du 14 juillet 2010, le Conseil supérieur de la Santé posait les questions suivantes à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après dénommée la Commission:

- Le Conseil supérieur de la Santé est-il, au sens juridique, une autorité administrative? Avec les obligations qui en découlent concernant la publicité des documents administratifs tels que le PV de réunion des groupes de travail reflétant les débats entre experts?
- Si oui, quelle en est la conséquence pour les documents administratifs du Conseil?
- Quels sont les documents à considérer comme documents administratifs (ex. le PV de réunion des groupes de travail reflétant les débats entre experts)?
- Etant donné les risques élevés d'intérêts privés, et/ou de lobby dans les avis du Conseil, estimez-vous que le dispositif imaginé par nos soins est proportionnel à la finalité recherchée? Est-ce que ce dispositif est acceptable pour les législations qui s'y appliquent?
- La base réglementaire du CSS légitime-t-elle de demander aux experts siégeant au Conseil (experts nommés comme invités), ainsi qu'à son personnel, de remplir une déclaration d'intérêts?
- Qu'en est-il de la gestion de toutes ces données des experts? Peuvent-elles être considérées comme des données à caractère privé? Peut-on ne pas les rendre publiques?
- Que peut-on (doit-on) faire s'il nous est demandé de transmettre ces déclarations d'intérêts? Par exemple si un journaliste nous les demande? Y a-t-il une obligation du CSS de transmettre de ces données? Comment démontrer la transparence de fonctionnement du CSS sans transmettre ces données?
- Les avis du CSS tombent-ils sous la loi du 5 août 2006 relative au droit public à l'information en matière d'environnement? Quelles en sont les conséquences concrètes? Que faire si certains domaines de travail du CSS tombent sous cette loi et d'autres pas?

2. La recevabilité de la demande d'avis

Sur la base de l'article 8, § 3 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, la Commission peut être consultée par des autorités administratives fédérales. Dans sa pratique d'avis, la Commission a interprété cela de manière telle que ces questions ne portent que sur les aspects généraux et l'application de la loi du 11 avril 1994 et pas sur des demandes concrètes introduites auprès d'une autorité administrative fédérale.

Dans la mesure où le Conseil supérieur de la Santé doit être considéré comme une autorité administrative fédérale, la Commission est par conséquent compétente pour formuler un avis sur ces questions relatives à l'application de la loi du 11 avril 1994. La Commission ne peut toutefois pas répondre aux questions relatives à l'application de la loi du 11 avril 1994, telles que la question de savoir si le Conseil supérieur de la Santé tombe sous le champ d'application de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement et quelles en sont les conséquences, parce que la loi ne lui octroie pas cette compétence. Dans ce cas, c'est la Commission fédérale de Recours pour l'accès aux informations environnementales qui est compétente (voir l'article 41 de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement).

Afin de pouvoir évaluer la recevabilité de la demande d'avis, il y a donc d'abord lieu de vérifier si le Conseil supérieur de la Santé est une autorité administrative fédérale au sens de la loi du 11 avril 1994.

Droit fondamental comme principe

Il est important de ne pas perdre de vue l'objectif visé par le législateur lorsqu'il a intégré la publicité de l'administration à la Constitution.

Dans la Note explicative à l'article 24ter, l'actuel article 32 de la Constitution, il est clairement stipulé que "*Les 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'Etat et la jurisprudence du Conseil d'Etat à ce sujet.” (Documents parlementaires Chambre, Session 1992-1993, 839/1, 5).

Le pouvoir constituant avait donc un domaine d'application personnel très vaste mais a laissé au législateur le soin de l'interpréter. Vu le fait qu'il s'agit d'un droit fondamental, le législateur doit opter pour une interprétation aussi vaste que possible. Par ailleurs, lorsqu'il choisit d'interpréter le champ d'application personnel de la notion d'"autorité administrative", le législateur ne peut interpréter cette notion de manière si restreinte que la loi serait contraire au vaste champ d'application que visait le pouvoir constituant.

Champ d'application de la loi fédérale relative à la publicité

Sur la base de son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, la loi du 11 avril 1994 s'applique:

- a) aux autorités fédérales administratives;
- b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

La loi définit une autorité administrative comme "une autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'Etat" (article 1^{er}, deuxième alinéa, 1^o de la loi).

Notion d'«autorité administrative» (fédérale)

Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi qui est devenu la loi fédérale relative à la publicité de l'administration (*Documents parlementaires* Chambre, 1992-1993, 1112/1, 8-11), la notion de "publicité de l'administration" a été expliquée comme suit:

“Pour 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.

Une nouveauté à l'égard de la jurisprudence existante du Conseil d'État est qu'il conviendra, pour ce qui est d'application de la présente loi, de déterminer les autorités administratives qui doivent être considérées comme autorités administratives fédérales et celles qui doivent être considérées comme autorités administratives non fédérales. Les autorités administratives fédérales sont, comme l'a précisé le Conseil d'État dans l'avis qu'il a donné sur le présent projet, les administrations fédérales, les organismes publics et les services publics assimilés, qui ressortissent à une autorité administrative fédérale, ainsi que les personnes privées chargées par une autorité fédérale, à la suite d'évènements autres que fortuits, de l'exercice d'un service public fédéral. Fait également partie du niveau fédéral le personnel des provinces qui dépend des autorités fédérales, y compris les commissaires d'arrondissement.

Les autorités administratives non-fédérales sont celles qui font partie des autres niveaux administratifs - les Communautés, les Régions, les provinces et les communes, comme par exemple les services des Communautés, des régions ou des Commissions Communautaires ou les établissements créés par ceux-ci, les personnes privées qui exercent une mission d'intérêt général relevant des compétences des Communautés ou des Régions, les organes communaux et provinciaux, les intercommunales, les C.P.A.S., les polders et wateringues, les fabriques d'église, etc.

En ce qui concerne le niveau fédéral, le Conseil d'État a déjà qualifié d'autorité administrative: les organes de l'administration de l'État, comme le Roi, les Ministres et certains fonctionnaires agissant en exécution d'une délégation comme le secrétaire permanent au recrutement.

Pour ce qui concerne le Roi en sa qualité d'autorité administrative, il convient d'insister sur le fait qu'il ne l'est que pour des affaires couvertes par la responsabilité ministérielle (cf. article 64 de la Constitution) mais, que le Roi lui-même ne peut être considéré comme une autorité administrative. Les pièces et la correspondance qui se trouvent chez le Chef d'État ne tombent en aucun cas sous l'application de la présente loi.

Les membres du cabinet ne sont pas non plus des autorités administratives: ils sont les collaborateurs personnels des ministres et ne sont pas habilités à se substituer à eux pour prendre des décisions qui incombent aux ministres. Étant donné et pour autant qu'ils ne possèdent aucune compétence pour prendre des décisions fermes envers des tiers, ils ne doivent pas être considérés, selon le Conseil d'État, comme une autre autorité administrative.

Les organes des services publics décentralisés fonctionnellement, qui ont un pouvoir de décision autonome doivent être considérés comme autorité administrative. Ils ont été créés par un pouvoir public pour assurer un service d'intérêt public et sont placés sous la haute direction de l'autorité. Ceci concerne entre autres la Caisse générale d'Épargne et de Retraite, l'Office national de l'emploi, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, la Commission bancaire, et cetera.

À côté de ces autorités administratives stricto sensu, les institutions créées par l'administration en vue de pourvoir un service public et dont font partie des

particuliers ou des entreprises privées ou qui sont érigées sous forme d'une société commerciale sont à considérer comme une autorité administrative. Il s'agit entre autres du Crédit communal de Belgique.

Des questions se posent en ce qui concerne les entreprises avec une gestion mixte et qui ont été créées pour assurer un service d'intérêt public et pour lesquelles, aussi bien pour la composition du capital que pour la gestion, il est fait appel à la collaboration de particuliers. Il s'agit de la Société nationale des chemins de fers belges, de la Banque Nationale de Belgique, de la S.A.B.E.N.A., et cetera.

La question de savoir si elles doivent être considérées comme autorité administrative, est déterminée par le Conseil d'État, après examen des lois spéciales qui règlent le statut de ces organismes. Les récentes modifications au statut des entreprises publiques autonomes peuvent donc entraîner une révision de la jurisprudence en la matière, ce qui est d'ailleurs également le cas pour les institutions publiques de crédit.

En outre de ces organismes, la question doit être posée au sujet du caractère d'autorité administrative des organismes qui ont été créés suite à une initiative privée mais qui sont chargés d'une mission d'intérêt public.

Par rapport à ces organismes qui ne sont pas des autorités administratives en tant que telles, mais qui peuvent prendre des décisions habilitées d'un pouvoir public, qui sont susceptibles d'être annulées par le Conseil d'État, la loi relative à la publicité de l'administration n'est d'application que dans les affaires pour les quelles l'organisme obtient le caractère d'autorité administrative. Pour les entreprises avec une gestion mixte, cela concerne par exemple la compétence qui est exercée à l'égard du personnel.

Les organismes consultatifs publics (comme le Conseil central de l'Économie, le Conseil supérieur des classes moyennes, le Conseil national du Travail), sont aussi soumis à ce raisonnement: ils ne sont pas une autorité administrative quand ils formulent leur avis, mais bien au moment de l'exécution de leur pouvoir de décision à l'égard de leur personnel. Dans ce cas uniquement, ils tombent sous l'application de la présente loi.

Il convient de souligner que ce qui précède ne vaut que pour les organismes qui ne sont pas une autorité administrative en tant que telle mais qui n'obtiennent cette qualification que dans la mesure où ils prennent des décisions habilitées d'un pouvoir public. Ces organismes tombent uniquement sous l'application de la loi relative à la publicité de l'administration dans les administrations fédérales pour les affaires pour lesquelles ils possèdent le caractère d'autorité administrative.

Ceci ne vaut donc pas pour les organismes et institutions qui dans leur ensemble sont considérés par le Conseil d'État comme une autorité administrative. Pour ces organismes ou institutions la question de savoir si un document concerne une affaire qui est soumise au contrôle de légalité du Conseil d'État n'est pas pertinente. Tout document qui se trouve chez de telles autorités administratives est un document administratif, et par principe public."

L'explication montre, d'une part, l'intention du législateur, en se référant à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à la jurisprudence y afférente pour l'interprétation de la notion d'"autorité administrative", de faire suivre au champ d'application de la loi du 11

avril 1994 le développement éventuel de cette jurisprudence. Le législateur a en effet opté pour une notion "évolutive" permettant de tenir suffisamment compte des évolutions sociales. Parce que la notion d'"autorité administrative" n'est pas définie à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'interprétation qui en est donnée dans l'Exposé des Motifs est la reproduction d'une situation contemporaine et par ailleurs, une interprétation de la jurisprudence existante. L'évolution qui se déroulait à ce moment dans la jurisprudence était plus extensive bien qu'il n'ait pas été exclu que la future jurisprudence évolue dans un sens plus restrictif si la nature d'un certain organisme devait changer à l'avenir.

D'autre part, il apparaît qu'une distinction doit être faite entre lesdits services publics "organiques" et "fonctionnels". Tandis que tous les documents, qui sont en la possession d'organismes et institutions qui, dans leur ensemble, sont considérés comme des autorités administratives (services publics organiques, notamment les administrations fédérales), doivent être considérés comme des documents administratifs et sont donc publics, pour les organismes qui ne sont pas des autorités administratives en tant que tels (services publics fonctionnels) la publicité ne s'applique que vis-à-vis des matières pour lesquelles un tel organisme a le caractère d'autorité administrative. En ce qui concerne cette dernière catégorie, il s'agit notamment d'organismes qui ont été créés à l'initiative de particuliers mais qui sont chargés d'une tâche d'intérêt général, d'entreprises à économie mixte et d'une catégorie spécifique d'organes d'avis, à savoir les organes d'avis publics (décrits comme des "organes ayant uniquement des compétences d'avis [...] auxquels le législateur a octroyé une personnalité morale et une indépendance patrimoniale et budgétaire" dans A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 125; au niveau fédéral, il s'agit plus spécifiquement du Conseil central de l'Economie, du Conseil supérieur des Classes moyennes et du Conseil national du Travail).

L'interprétation de la notion d'"autorité administrative" a évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la publicité de l'administration. La Cour de Cassation a estimé que des institutions créées ou agréées par les autorités, qui sont chargées d'offrir un service public et n'appartiennent pas au pouvoir judiciaire ou législatif, sont en principe des autorités administratives, dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et

contrôlé par les autorités et qu'ils peuvent prendre des décisions engageant des tiers (voir notamment: Cass. 14 février 1997, n° C.96.0211.N; Cass. 10 septembre 1999, n° C.98.0141.F; Cass. 6 septembre 2002, nr. C.01.0382.N; pour les commentaires dans la jurisprudence, voir notamment: S. BAETEN, "Variaties op verzelfstandigingsthema's: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996", *C.D.P.K.* 1999, 83-102; M. BOES, "De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?", *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Versteegen*, Brugge, die Keure, 2004, 27-30; MAST, *o.c.*, nrs. 1017-1020; P. NIHOUL, "La notion d'autorité administrative: retour à l'orthodoxie", *Adm. Publ.*, 2001, 78-85; J.M. PIRET, "La notion d'autorité administrative", *Adm. Publ.*, 1999, 236-238; F. VANDENDRIESSCHE, "De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie", *R.W.*, 2000-2001, 497-506; S. VAN GARSSE, "De 'harmonicabewegingen' van het begrip administratieve overheid", *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, 308-313). En outre, la Cour de Cassation a, il est vrai, mis l'accent sur le critère (*fonctionnel*) de pouvoir prendre des décisions engageant des tiers bien que l'on ne puisse pas en déduire que la compétence de prendre des décisions engageant des tiers est dans tous les cas une condition essentielle pour pouvoir parler d'autorité administrative. Par ailleurs, on ne peut pas perdre de vue le fait que les arrêts de la Cour de Cassation portaient toujours sur des organismes de droit privé.

Qualification du Conseil supérieur de la Santé

Le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé sur la question de savoir si le Conseil supérieur de la Santé est une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Par conséquent, la Commission doit, sur la base des critères avancés dans la jurisprudence relative à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, vérifier si ce conseil scientifique peut être considéré ou non comme une autorité administrative au sens de la loi relative à la publicité de l'administration.

Le Conseil supérieur de la Santé a été créé par le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (article 35 de la loi programme du 27 avril 2007, M.B. du 8 mai 2007 et article 2 de l'arrêté royal du 5 mars 2007 portant création du Conseil supérieur de la Santé, M.B. du 21 mars 2007) et bénéficie d'une

autonomie relativement grande dans le cadre des missions qui lui sont confiées mais n'a pas de personnalité juridique. Les tâches du Conseil consistent, compte tenu de l'état actuel de la science, à donner, sur demande ou de sa propre initiative, des avis; recommandations ou rapports indépendants en matière de santé publique dans le but de soutenir la politique dans ce domaine (article 36, 1° de la loi du 27 avril 2007 et l'article 3 de l'arrêté royal du 5 mars 2007) et en particulier, à coopérer avec la Commission des Communautés européennes en application de la Directive 93/5/CEE du Conseil du 25 février 1993 concernant l'assistance des Etats membres à la Commission et leur coopération en matière d'examen scientifique des questions relatives aux denrées alimentaires (article 36, 2° de la loi du 27 avril 2007).

Le Conseil supérieur de la Santé a donc été créé par l'autorité, en l'occurrence à l'article 35 de la loi programme du 27 avril 2007 de sorte qu'il a été satisfait au critère de création.

Le Conseil supérieur de la Santé remplit donc une mission d'intérêt général. Ce conseil consultatif a notamment pour tâche d'apporter un soutien scientifique en matière de santé publique (voir l'article 36, 1° de la loi-programme du 27 avril 2007). Il est par conséquent satisfait au *critère de finalité*.

Le Conseil supérieur de la Santé est sous le contrôle des autorités, étant donné que le fonctionnement et la composition du Conseil supérieur de la Santé sont réglés par le Roi (voir l'article 37 de la loi-programme du 27 avril 2007). L'élément de contrôle est également présent.

Enfin, on peut souligner que dans des circonstances spécifiques, le Conseil supérieur de la Santé est compétent pour formuler des avis contraignants, c'est-à-dire des avis qui sont de telle nature qu'ils limitent considérablement une autorité administrative dans sa prise de décision administrative. Dans ce cadre, on peut se référer à l'article 3 de la Loi sanitaire du 1er septembre 1945 (M.B. du 10 octobre 1945) dans laquelle il était stipulé qu'en cas d'épidémies, le Roi peut prendre certaines mesures sur avis unanime du Conseil supérieur de la Santé. Au critère fonctionnel, à savoir pouvoir prendre des décisions qui engagent des tiers, il n'est par conséquent que partiellement satisfait.

Vu ce qui précède, la Commission estime que le Conseil supérieur de la Santé est une autorité administrative organique. Etant donné que le Conseil supérieur de la Santé peut être considéré comme une autorité administrative organique, il n'est du reste pas pertinent de savoir si les actes qu'il prend ont ou non un caractère contraignant univoque.

La conclusion est que la demande d'avis est recevable.

3. Evaluation du contenu de la demande d'avis

Dans le cadre de sa compétence d'avis, la Commission estime qu'elle peut répondre à quatre questions, à savoir: (1) le Conseil supérieur de la Santé est-il une autorité administrative; (2) quelles sont les conséquences juridiques associées à l'applicabilité de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; (3) dans quelle mesure des tiers peuvent-ils avoir accès aux documents établis dans le cadre de la prévention d'éventuels conflits d'intérêts et (4) quelle est la relation avec la loi du 5 août 2006.

a. Le Conseil supérieur de la Santé est-il une autorité administrative?

Des éléments expliqués au point 2 ci-avant, il ressort que le Conseil supérieur de la Santé doit être considéré comme une autorité administrative organique.

b. Conséquences associées à l'application de la loi du 11 avril 1994

L'applicabilité de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a pour conséquence que dans la lignée de l'article 32 de la Constitution, tous les documents administratifs du Conseil supérieur de la Santé sont en principe publics et que la publicité ne peut être refusée que sur la base d'une loi formelle, d'un décret ou d'une ordonnance. Par ailleurs, le Conseil supérieur de la Santé et l'autorité de tutelle ont également estimé que la loi fédérale relative à la publicité est d'application étant donné que dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur de la Santé – approuvé par l'arrêté ministériel du 8 mai 2007 (MB du 11 juin 2007) – il est stipulé que le Conseil et ses groupes de travail doivent suivre les règles fixées dans la loi du 11 avril 1994.

La notion de "document administratif" doit être interprétée de manière très vaste. Il s'agit de "*toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose*": ni la provenance, ni le contenu, ni la forme ni le format ne jouent un rôle pour exclure des informations. La vaste interprétation de la notion de document administratif implique également que la notion est indépendante de la notion "d'acte administratif". En Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, le Ministre a déclaré ce qui suit en ce qui concerne la notion de document administratif: "*Il s'agit non seulement des actes administratifs en tant que tels mais également de tous les documents préparatoires à la décision ou qui ont lien avec celle-ci*" (Documents parlementaires Sénat, B.Z. 1991 – 1992, 100-49/2, 10). La notion de "disposer" doit être interprétée de manière tout aussi souple. La plupart du temps, les choses sont telles qu'il suffit d'avoir les documents en sa possession pour qu'il soit question de disposer. Toutefois, disposer va plus loin parce que certaines informations qui ne sont pas en la possession d'une autorité administrative peuvent relever de la notion de "disposer". C'est le cas des documents déposés aux archives ou des documents devant être tenus à disposition par des tiers sur la base de la loi.

Par ailleurs, un motif d'exception doit toujours être interprété de manière restrictive et lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception sont invoqués, cela doit toujours être motivé de manière concrète et pertinente. Par ailleurs s'applique le principe qu'une information n'entrant pas dans la définition d'un motif d'exception doit être divulguée. Les procès-verbaux de réunions relèvent de cette catégorie. Il y a toutefois lieu de signaler que dans la mesure où les procès-verbaux contiennent des points de vue personnels, ceux-ci ne peuvent pas être divulgués sur la base de l'article 6, § 2, 3° de la loi en vertu de la disposition de laquelle, la publicité doit être refusée si la publicité 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".

Par ailleurs, le Conseil supérieur de la Santé doit tenir compte des obligations associées à la publicité active et notamment des dispositions de l'article 2, 2° à 4° de la loi du 11 avril 1994.

c. *Accès aux documents établis dans le cadre des conflits d'intérêts potentiels*

L'article 48 du règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur de la Santé stipule que tous les membres du Collège, experts du Conseil, rapporteurs scientifiques, experts invités et agents et personnel du secrétariat doivent signer un formulaire agréé par le Collège concernant les éventuels conflits d'intérêts généraux et doivent à tout moment signaler spontanément toute décision dans ce domaine. Par ailleurs, toute personne qui agit en tant que rapporteur scientifique doit signer une déclaration relative au dossier concerné.

Dans ce cadre se pose une double question:

- Dans quelle mesure le demandeur doit-il justifier d'un intérêt pour avoir accès à ces documents?
- Dans quelle mesure le motif d'exception de l'article 6, § 2, 1° est-il d'application?

3.3.1 En ce qui concerne la première question, l'indication d'éventuelles relations et activités complémentaires n'implique pas automatiquement une appréciation ou un jugement de valeur d'une personne physique appelée par son nom ou facilement identifiable ou la description d'un comportement dont la divulgation peut causer des dommages manifestes à cette personne. Bien que cela ne doive pas être totalement exclu, la condition de justifier d'un intérêt pour obtenir l'accès sur la base de la loi du 11 avril 1994 ne peut pas être invoqué comme condition de recevabilité pour le demandeur.

Par ailleurs, le fait qu'un tel document doive quand même être considéré comme un document à caractère personnel n'exclut pas que dans certaines circonstances concrètes, un journaliste ait l'intérêt requis pour avoir accès à ce document. Un journaliste bénéficie en effet de la protection de l'article 25 de la Constitution. La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que bien que l'intérêt requis pour avoir accès à un document à caractère personnel soit présent, cela ne signifie pas encore que le document demandé peut être automatiquement publié. Cela ne peut se faire qu'après s'être assuré qu'aucune des motifs d'exception ne peut ou ne doit être invoqué.

3.3.2 En ce qui concerne la deuxième question, toutes les informations relatives à une personne physique ne tombent pas automatiquement sous la définition du motif d'exception de l'article 6, § 2, 1° de la loi. L'article 6, § 2, 1° stipule en effet qu'une autorité administrative doit refuser la publicité si celle-ci "porte atteinte à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie". Il y a donc lieu de constater concrètement que la publicité porte atteinte au respect de la vie privée dans la mesure où ce respect de la vie privée est également protégé par le droit. Par ailleurs, toutes les informations relatives à une personne ne sont pas couvertes par le respect de la vie privée. La notion de "respect de la vie privée" est par ailleurs liée à la personne concrète: plus une personne divulgue d'informations en public moins elle peut invoquer la protection du respect de la vie privée. Il y a donc lieu d'évaluer concrètement s'il a été porté atteinte à la vie privée d'une personne concrète. Cela a pour conséquence que toutes les déclarations ne pourront pas être soustraites à la publicité sur cette base.

De plus, cela n'empêche pas de prévoir, par le biais d'une loi, une publicité plus étendue que celle garantie dans la loi du 11 avril 1994. Cela se justifie certainement si cela peut contribuer à accroître la transparence et la légitimité du fonctionnement du Conseil supérieur de la Santé. L'article 13 de la loi du 11 avril 1994 stipule en effet que cette loi ne préjudicie pas aux dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration.

d. La relation entre la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement

Lorsque les informations demandées peuvent être qualifiées d'information en matière d'environnement, la loi du 5 août 2006 exclut l'application de la loi du 11 avril 1994. Si un document administratif correspond à des informations en matière d'environnement, la loi du 5 août 2006 s'applique au document administratif dans son ensemble. Il est également possible qu'un document administratif ait un caractère mixte: d'une part, des informations en matière d'environnement et d'autre part, des informations ne portant pas sur l'environnement. Dans ce cas, les deux lois sont d'application sur les informations qui relèvent de leur champ d'application respectif.

La Commission d'accès aux documents administratifs souhaite par ailleurs attirer l'attention sur le fait que le champ d'application personnel des deux lois diffère. Alors que la loi du 11 avril 1994 s'applique aux autorités administratives fédérales, la loi du 5 août 2006 s'applique aux instances environnementales. Même si une instance ne peut pas être considérée comme une autorité administrative fédérale, cela n'exclut pas que la loi du 5 août 2006 soit d'application.

Si un citoyen invoque l'une des deux lois et celle-ci n'est pas la bonne loi applicable, alors il appartient à l'autorité à laquelle l'accès est demandé de qualifier correctement la demande et de la traiter sur la base de la loi applicable. Une demande d'accès ne peut donc pas être refusée pour la simple raison qu'un citoyen a invoqué la mauvaise loi. La Commission estime en effet que tant la loi du 11 avril 1994 que la loi du 5 août 2006 traduisent le droit fondamental d'accès aux informations tel que garanti par l'article 32 de la Constitution.

Bruxelles, le 9 août 2010.

F. SCHRAM
secrétaire

J. BAERT
président