



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

31 août 2021

AVIS n° 2021-112

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES A  
CERTAINS DOCUMENTS

(CADA/2021/110)

## 1. Aperçu

1.1. Par courriel du 1<sup>er</sup> juillet 2021, Monsieur X demande au SPF Finances de lui donner accès à l'intégralité de son dossier personnel. La demande vise à prendre connaissance et, le cas échéant, à prendre copie de tous les documents sous format papier, électronique et autres supports.

1.2. Par courriel du 5 juillet 2021, le SPF Finances invite le demandeur à transmettre son numéro de téléphone pour prendre rendez-vous à cette fin.

1.3. Le 13 juillet 2021, le demandeur consulte son dossier au SPF Finances.

1.4. Par courriel du même jour, le demandeur fait remarquer au SPF Finances qu'il manque des pièces dans le dossier :

- les éléments du dossier répressif afférents à la nouvelle procédure disciplinaire envisagée en 2020 ;
- la note du 4 juin 2021 examinée et approuvée par le Conseil des ministres le 11 juin 2021 en ce qui concerne les intérêts moratoires ;
- la motivation précise du refus de rectification de l'article 2 de l'arrêté du 27 février 2020, en application de l'article 6 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> juin 1964 ;
- l'enregistrement audio de la séance du 18 février 2020 du comité de gestion AGPR.

Il propose de consulter ces documents le mardi 20 juillet 2021 à 10 h.

1.5. Par un courriel du 15 juillet 2021, le SPF Finances informe le demandeur que le prochain rendez-vous pour la consultation de son dossier est fixé au mardi 3 août 2021, reporté et enfin annulé.

1.6. Par courriel du 4 août 2021, le SPF Finances informe le demandeur de la liste de cinq documents (ou ensemble de documents) qu'il voudrait consulter :

- Éléments du dossier répressif relatif à la procédure disciplinaire envisagée en 2020 : les documents y relatifs se trouvent dans le dossier personnel du demandeur, qu'il a consulté le 13 juillet 2021 ;

- Calcul des intérêts moratoires sur la retenue sur traitement opérée de juin 2010 à février 2020 : le calcul des intérêts a été communiqué au conseil du demandeur, Mr. Vanderweyen par courriel du 12 mars 2021 ;
- Note du 4 juin 2021 examinée et approuvée par le Conseil des ministres du 11 juin 2021, relative à la liquidation desdits intérêts moratoires : il s'agit des pièces internes à l'administration, relatives à son action préparatoire. En vertu de l'article 6, § 3, 1° de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : loi du 11 avril 1994), il s'agit donc de documents inachevés ou incomplets, dont la divulgation pourrait à ce titre être source de méprise, et qui de ce fait échappent à la publicité ;
- Motivation du refus de la rectification de l'article 2 de l'arrêté du 27 février 2020 : le demandeur est renvoyé à ce qui a été répondu au Médiateur fédéral, qui aura répercuté la position définitive du SPF Finances. Le SPF Finances a expliqué pourquoi il semblait inopportun de refaire l'acte.
- Enregistrement audio de la séance du 18 février 2020 du comité de gestion AGPR : le service d'encadrement Personnel et Organisation ne dispose pas d'un tel enregistrement et le demandeur est renvoyé vers son auteur si tant est que pareil enregistrement existe.

1.7. Par courriel du même jour, le demandeur informe le SPF Finances que la réponse ne le satisfait pas. Il fait remarquer que le dossier consulté était incomplet et ne comportait pas d'inventaire. Il ajoute que les pièces transmises et conservées sous forme électronique n'étaient pas accessibles. Il revient sur sa nouvelle demande de consultation, qu'il indique avoir volontairement limitée aux cinq points suivants dans un premier temps :

- « 1. nouvelle procédure disciplinaire envisagée : aucun élément ne se trouvait dans le dossier – ce sera aisé à vérifier ;
- 2. le calcul des intérêts moratoires a été laborieux : exigés en mars 2020, ils ont été liquidés après plus d'une année et le montant initialement « proposé » était incorrect – j'aimerais comprendre ce retard et les erreurs flagrantes dans un calcul élémentaire ;
- 3. la note proposée et approuvée par le conseil des ministres fait partie intégrante de mon dossier personnel et devrait y figurer, la considérer comme « inachevée » ou « incomplète » est surprenant, d'autant qu'elle répond à la note structurée et étayée de l'inspection

des finances – sa communication semble aller de soi et ne saurait être « source de méprise » ;

- 4. la position « définitive » de l'administration sur la rectification de la date de prise d'effet de l'arrêté est, à tout le moins, discutable et vous noterez que :
  - o l'inspection des finances a soulevé ce point ;
  - o étant limpide, l'AR du 1<sup>er</sup> juin 1964 ne saurait être interprété ;
  - o dans une procédure antérieure, l'administration a bel et bien appliqué ledit AR ;
  - o ici, les éléments de réflexion et de jurisprudence évoqués par vos collègues et votre service m'intéressent au plus haut point ;
- 5. l'enregistrement audio est expressément mentionné dans le PV de la séance du comité – il devrait donc être consultable ».

Le demandeur propose que le SPF Finances rassemble les pièces manquantes et de procéder à une nouvelle consultation le 12 août 2021 à 10 h.

1.8. Par courriel du 6 août 2021, le SPF Finances répond au demandeur qu'il a obtenu l'accès à l'intégralité de son dossier personnel et a exercé son droit de consultation le 13 juillet 2021. Il ajoute : « Ce qui ne constitue pas le dossier personnel d'un agent ne saurait s'y retrouver : il est donc vain de prétendre que le dossier qui vous a été donné en consultation est incomplet.

Ceci est particulièrement vrai pour les demandes n° 1, 3 et 5 de votre courriel.

Pour la demande n° 2, le décompte sur base duquel vous avez été honoré correspond à l'accord des parties, en l'occurrence l'avocat du demandeur et le SPF. Vous avez au demeurant été intégralement indemnisé en termes d'intérêts jusqu'à la date de ce dernier paiement, en sorte qu'il est excessif de solliciter la production de quoi que ce soit à cet égard.

Pour ce qui concerne la demande n° 4, il ne saurait y être réservé suite dans le cadre d'une demande de consultation de dossier, puisque si je vous comprends bien, ce ne sont pas des pièces que vous semblez vouloir consulter à ce sujet, mais les « réflexions » qui ont mené à la décision qui vous a été communiquée à cet égard ». Le SPF Finances considère donc qu'après la consultation du dossier personnel en date du 13 juillet 2021, il a été répondu positivement à la demande. Au vu de ce qui précède, il

conclut que la nouvelle consultation que le demandeur veut fixer le 12 août 2021 n'a aucun objet et ne pourra avoir lieu.

Par lettre du 9 août 2021, le demandeur introduit une demande de reconsidération auprès du SPF Finances.

1.9. Par lettre du même jour, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après : la Commission, pour obtenir un avis.

1.10. La Commission a reçu cette demande d'avis le 25 août 2021.

## **2. La recevabilité de la demande d'avis**

La Commission estime que la demande d'avis est partiellement recevable.

En ce qui concerne les documents administratifs qui se trouvent dans le dossier personnel du demandeur, la demande n'est pas recevable. Le courriel du 13 juillet 2021 doit être considéré comme une demande de reconsidération. Le courriel du 13 juillet 2021 doit être considéré comme une demande de reconsidération, mais à ce moment, le demandeur a omis d'introduire une demande d'avis à la Commission. En effet, le législateur n'a posé aucune autre exigence à une demande de reconsidération, si ce n'est que le demandeur se plaint par écrit qu'il a rencontré des difficultés pour accéder aux documents administratifs. Le demandeur n'a pas non plus, dans le délai de trente jours, introduit une nouvelle demande de reconsidération auprès du SPF Finances et une demande d'avis à la Commission.

La demande est par contre recevable en ce qui concerne les documents administratifs dont l'accès a été demandé par e-mail du 13 juillet 2021 étant donné qu'ils ne font pas partie du dossier personnel du demandeur, et au sujet desquels le SPF Finances a pris une décision en date du 4 août 2021, décision confirmée le 6 août 2021. Bien que le demandeur ait fait part au SPF Finances, par e-mail du 4 août 2021, de son mécontentement au sujet de la décision du même jour concernant sa demande, celle-ci devant par conséquent être considérée comme une demande de reconsidération, et qu'il ait omis de demander en même temps l'avis de la Commission, il a adressé, dans le délai prescrit, une nouvelle demande de

reconsidération au SPF Finances par courrier du 9 août 2021, ainsi qu'une demande d'avis à la Commission, comme le prévoit l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994.

### **3. Le bien-fondé de la demande d'avis**

La Commission doit avant tout souligner que le droit d'accès aux documents administratifs s'applique uniquement aux documents existants. Il n'implique pas d'obligation d'établir de nouveaux documents pour satisfaire à la demande. La Commission estime que c'est le cas pour sa demande de « comprendre ce retard et les erreurs flagrantes dans un calcul élémentaire (le calcul des intérêts moratoires) ». La Commission est d'avis que cela pourrait également être le cas pour la motivation demandée du refus de rectification de l'article 2 de l'arrêté du 27 février 2020.

La Commission tient à signaler au SPF Finances que les différentes composantes du SPF Finances et ses services font partie d'une seule et même autorité administrative. Un service déterminé peut donc uniquement renvoyer le demandeur au sens de l'article 5, 2ème alinéa, de la loi du 11 avril 1994, si le SPF Finances n'est pas en possession du document administratif demandé. La Commission constate qu'en ce qui concerne l'enregistrement audio, le SPF Finances n'aurait pas dû renvoyer le demandeur, mais transmettre lui-même la demande en interne au service qui a ce document administratif en sa possession. Ce service aurait ensuite dû vérifier si cet enregistrement audio a existé et existait encore au moment de la demande et, le cas échéant, si des motifs d'exception devaient ou pouvaient être invoqués pour refuser en tout ou en partie la divulgation.

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 prévus 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, Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15

septembre 2004, considérant B.3.2 et Cour Constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

Dans la mesure où le SPF Finances n'invoque aucun motif d'exception et ne justifie pas dûment le recours à ces derniers, il est tenu de rendre publics les documents administratifs demandés.

De manière générale, la Commission tient à signaler au SPF Finances que les documents préparatoires doivent bel et bien être considérés comme des documents administratifs et qu'ils ne peuvent pas être simplement considérés comme des documents inachevés. Si un document est considéré comme achevé au sein d'une administration déterminée et qu'il quitte par exemple cette administration parce qu'une autre instance doit prendre une décision à ce sujet, ce document ne peut pas être considéré comme un document inachevé. En outre, la Commission souhaite attirer l'attention du SPF Finances sur le fait que le caractère inachevé d'un document peut uniquement entraîner sa non-divulgence s'il est susceptible d'être source de méprise. Cela doit toujours être démontré *concrètement* et faire l'objet d'une mise en balance des intérêts.

La Commission souhaite par ailleurs attirer l'attention du SPF Finances sur le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations tombant sous la définition d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans les documents administratifs concernés doivent être divulguées.

Bruxelles, le 31 août 2021.

F. SCHRAM  
Secrétaire

K. LEUS  
Présidente