



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

14 juillet 2022

AVIS n° 2022-32

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES AUX  
ANNEXES MENTIONNEES DANS UN PRO-JUSTITIA

(CADA/2022/52)

## 1. Aperçu

1.1. Par courrier recommandé avec accusé de réception et par courriel, Madame Annabelle Bruyndonckx et Monsieur Olivier, agissant pour leur client la société anonyme Ferrero Ardennes, demandent le 27 mai 2022 à l'AFSCA une copie des annexes 1 à 24 mentionnées dans le Pro-Justitia PV/1821/2022/0010/LUN daté du 23 mai 2022.

1.2. Par lettre 24 juin 2022, l'AFSCA refuse l'accès comme suit :

Je vous informe que les annexes au procès-verbal d'infraction susmentionné ne peuvent vous être communiquées dans la mesure où elles font partie d'un dossier pénal transmis au Parquet du Procureur du Roi du Luxembourg, division Neufchâteau, suite à l'ouverture d'une enquête par ce dernier. La transmission desdites annexes porterait atteinte à la recherche ou à la poursuite de faits punissables ainsi qu'au secret de l'information visé à l'article 28quinquies, § 1<sup>er</sup> du Code d'instruction criminelle.

A cet égard, conformément à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 5° de loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, « *L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : (...) 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables.* »

En outre, conformément à l'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 précitée, « *L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte (...) 2° à une obligation de secret instaurée par la loi.* »

1.3. Par courrier recommandé et par voie électronique du 11 juillet 2022, les demandeurs sollicitent de l'AFSCA qu'elle reconsidère son refus de leur délivrer les documents demandés.

1.4. Par courriel et courrier recommandé du même jour, les demandeurs s'adressent à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après : la Commission, afin d'obtenir un avis.

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

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. Les demandeurs ont introduit simultanément la demande de reconsidération auprès de l'AFSCA et la demande d'avis auprès la Commission, comme l'article 8, § 2 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : loi du 11 avril 1994) l'exige.

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

La Commission a déjà précédemment attiré l'attention sur la nécessité de faire une distinction entre un procès-verbal (ci-après : PV) qui a été établi par une personne en sa qualité d'officier de police judiciaire ou un PV établi par une personne qui n'a pas cette qualité. Dans le premier cas, le PV et l'annexe éventuelle au PV ne sont pas des documents administratifs mais des documents judiciaires auxquels s'appliquent les règles du Code d'instruction criminelle. Dans ce cas, il n'appartient pas à l'AFSCA de se prononcer sur l'accès à ces documents mais bien au Procureur du Roi.

Si toutefois le PV a été rédigé par une personne en sa qualité administrative, il s'agit bien d'un document administratif auquel s'appliquent l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994.

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).

La Commission constate que l'AFSCA invoque deux motifs d'exception pour refuser l'accès aux annexes demandées, à savoir l'article 6, § 2, 2° et l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 5° de la loi du 11 avril 1994.

L'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 s'énonce comme suit: « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte (...) 2° à une obligation de secret instaurée par la loi. » En l'occurrence, l'AFSCA se réfère dans ce cadre à l'article 28*quinquies*, § 1<sup>er</sup> du Code d'instruction criminelle. Cette disposition a été insérée par l'article 5 de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction. Il en ressort que cet article introduit explicitement le secret de l'instruction et cela vaut tant à l'égard de l'auteur et de la victime que de tiers et du public. Il a été jugé nécessaire pour le bon déroulement de l'instruction d'empêcher que la divulgation d'informations entraîne la perte d'importants éléments de preuve et pour la protection des droits du suspect afin d'éviter que la divulgation d'informations puisse donner lieu à un jugement public, ce qui violerait le droit à la présomption d'innocence et le droit au respect de la vie privée. Il ressort des travaux parlementaires que le secret de l'instruction n'est pas absolu et doit être modéré.

A l'égard du suspect, le principe du caractère secret de l'instruction a pour conséquence qu'il n'est en principe pas impliqué dans les opérations d'investigation et que le résultat de ces investigations ne lui est pas communiqué. Au cours de cette phase, ni le suspect ni son avocat ne peuvent consulter le dossier répressif. La Commission estime que cette exception peut être utilement invoquée par l'AFSCA pour autant que celle-ci démontre concrètement que la publicité des documents demandés porte atteinte à l'instruction. Contrairement à ce que les demandeurs affirment, ce motif d'exception ne peut pas uniquement être invoqués par les agents de l'administration fiscale.

L'article 6, §1<sup>er</sup>, de la loi du 11 avril 1994 dispose: « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : (...) 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables. » Ce motif d'exception doit être invoqué s'il s'avère que la publicité peut compliquer la recherche ou la poursuite de faits punissables voire les rendre impossibles par un détournement d'informations. Si tel est le cas, l'AFSCA doit concrètement

le démontrer et cela doit faire l'objet d'une mise en balance des intérêts entre, d'une part, l'intérêt général qui est servi par la publicité et, d'autre part, l'intérêt protégé.

Enfin, la Commission souhaite encore attirer l'attention sur le principe de la publicité partielle. Sur la base de celle-ci, toutes les informations dans un document administratif qui ne relèvent pas d'un motif d'exception sont divulguées.

En conclusion, l'AFSCA doit d'abord déterminer si les documents demandés doivent être qualifiés de documents administratifs plutôt que de documents judiciaires en fonction de la qualité de la personne qui a établi le procès-verbal. Si elle constate qu'il s'agit de documents administratifs, elle doit alors vérifier concrètement si certains motifs d'exception s'appliquent, en l'occurrence ceux mentionnés à l'article 6, § 2, 2° et à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 5°. Dans ce cas, il y a encore lieu de motiver concrètement et correctement la raison pour laquelle ces motifs d'exception sont d'application, ce qui n'a pas été le cas dans la lettre du 24 juin 2002. En fin, si l'AFSCA estime que les motifs d'exceptions sont fondés, elle doit vérifier si la principe de publicité partielle ne peut pas être appliqué.

Bruxelles, le 14 juillet 2022.

F. SCHRAM  
Secrétaire

L. DONNAY  
Président