



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

4 octobre 2022

AVIS n° 2022-63

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES A TOUT
DOCUMENT CONCERNANT UNE ACTION MENEES PAR
LE SPF INTERIEUR

(CADA/2022/81)

1. Aperçu

1.1. Par un courrier daté du 29 juillet 2022 et envoyé par courriel, Maître Philippe Vanlangendonck, agissant pour son client, X, demande la communication sous forme de copie électronique de tout document (sous format papier et/ou numérique) concernant une action menée par le SPF Intérieur à l'Office européen des Brevets (OEB) le 11 mai 2022 et dont le cabinet de la Ministre et/ou une administration est détenteur. La demande vise tous les éléments ainsi que les PV ayant mené à la décision d'attaquer le brevet HSS à l'OEB le 11 mai 2020, en ce compris le document spécifique et les mandats qui décident de contester le brevet HSS à l'OEB. La demande porte également sur tous les documents s'inscrivant dans le cadre de la décision de la sélection du bureau Gevers, ainsi que, le cas échéant, le cahier des charges.

1.2. Par une lettre du 26 août 2022 envoyée par courriel, la Ministre de l'Intérieur refuse l'accès aux documents demandés pour les raisons suivantes :

« En application de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, l'autorité administrative se voit contrainte de décliner cette demande, dès lors que la communication des documents demandés porterait atteinte à l'obligation de secret professionnel des avocats mandatés par l'Etat belge dans l'affaire qui oppose ce dernier à votre client, garanti par la loi.

De manière plus générale, le principe de séparation des pouvoirs impose à l'autorité administrative de refuser l'accès à l'ensemble des documents demandés. Les documents sollicités présentent un lien évident avec une procédure juridictionnelle actuellement pendante. La communication de ces documents risquerait en conséquence de faire entrave au bon fonctionnement de la justice et en particulier aux règles judiciaires en matière d'accès au dossier. Le Conseil d'Etat a jugé que la loi du 11 avril 1994 ne s'applique pas aux demandes d'accès adressées à une autorité administrative qui « tendent à faire déposer devant une juridiction des documents dont cette juridiction peut ordonner la production ».¹ Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat se

¹ C.E., 30 juin 2015, n° 231.807, *Jérouville*; C.E., 15 octobre 2013, n° 225.098, *Services & Assets Management* ; C.E., 15 mai 2012, n° 219.357, *Orbo Labels* ; C.E., 31 mars 2008, n° 181.543, *Altruye* ; C.E., 31 mars 2008, n° 181.544, *De Jonghe* ; C.E., 22 juin 2006, n° 160.433,

déclare incompétent pour connaître du recours contre les décisions de refus d'accès, ce dernier estimant qu' « il ne lui appartient pas de s'immiscer dans le déroulement d'une procédure juridictionnelle et de se substituer ainsi à la juridiction saisie du litige principal et seule compétente, le cas échéant, pour ordonner le dépôt des documents litigieux ».¹ ».

1.3. Par une lettre recommandée du 7 septembre 2022, le demandeur s'adresse de nouveau à la Ministre de l'Intérieur et lui demande de reconsidérer son refus.

1.4. Par une lettre recommandée 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 solliciter son avis. La Commission a reçu cette demande le 13 septembre 2022.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération auprès de la Ministre de l'Intérieur et la demande d'avis auprès de la Commission, comme l'exige 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).

3. La limitation du champ d'application de la loi du 11 avril 1994

La loi du 11 avril 1994 est seulement applicable aux documents administratifs. Un document administratif est « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose » (art. 1^{er}, § 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994). Une autorité administrative est définie par référence à l'« autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'Etat » (art. 1^{er}, § 2, 1^o, de la loi du 11 avril 1994). Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la cellule politique du ministre n'est pas une autorité administrative, de sorte que les documents en sa possession ne sont en principe pas des documents administratifs. Par conséquent, la loi du 11 avril 1994 est seulement

Martin ; C.E., 16 mars 2001, n° 94.082, *Louis* ; C.E., 8 mars 1996, n° 58.514, *Tarabachi*, C.E., 29 août 1995, n° 54.901, *La Hersautoise*, C.E., 6 février 1995, n° 51.549, *Michaux*.

¹ *Ibidem*.

applicable dans la mesure où, d'une part, les documents demandés peuvent être considérés comme des documents administratifs et où, d'autre part, ils sont en la possession d'une autorité administrative fédérale.

4. Le bien-fondé de la demande d'avis

4.1. 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).

4.2. Dans sa décision de refus, la Ministre se prévaut principalement de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994, en faisant valoir une atteinte à l'obligation de secret professionnel des avocats mandatés par l'Etat belge dans une affaire qui oppose celui-ci au client du demandeur. Si cette disposition permet à l'autorité de rejeter une telle demande en raison d'une obligation de secret instaurée par la loi, étant en l'espèce le secret professionnel des avocats, encore faut-il qu'il ressorte clairement des motifs de la décision de refus en quoi les documents sollicités sont effectivement couverts par le secret professionnel. De l'avis de la Commission, il n'apparaît pas avec évidence que, par exemple, des documents antérieurs à la désignation du conseil de l'Etat belge ou des documents produits par le service juridique interne du SPF Intérieur sont couverts par une telle obligation de secret.

4.3. La Ministre met également en exergue le principe de séparation des pouvoirs, dont il convient de faire une application nuancée.

A cet égard, la Commission a établi une pratique d'avis bien établie sur la base de laquelle elle considère qu'une procédure pendante devant un tribunal n'empêche pas en soi une personne d'invoquer l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 pour avoir accès à des documents

administratifs. Des exceptions à ce droit fondamental ne sont en effet possibles que sur la base d'une règle légale. Or, le législateur fédéral n'a pas prévu d'exception pour la situation décrite. Ce n'est que lorsqu'une autorité administrative fédérale doit ou peut invoquer un ou plusieurs motifs d'exception cités à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 et qu'elle motive ces motifs d'exception de manière concrète et pertinente, qu'elle peut refuser la publicité de certaines informations contenues dans un document administratif. On ne peut dès lors déduire de la seule circonstance que des documents « présentent un lien avec une procédure juridictionnelle actuellement pendante » que la loi du 11 avril 1994 ne serait pas applicable.

En d'autres termes, une administration peut et même doit faire application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration lorsqu'il lui est demandé de donner accès à un document administratif, indépendamment du fait qu'une juridiction est saisie d'un litige juridictionnel entre le demandeur et l'autorité.

Bien entendu, ce qui précède ne préjudicie en rien de la possibilité pour une partie à un procès de demander au tribunal lui-même d'ordonner la production de documents en relation avec ce litige. Le tribunal n'est pour sa part pas lié par la loi du 11 avril 1994 ; le requérant ne peut à ce titre demander au tribunal sur la base de cette loi d'ordonner la production des documents. Ainsi, le droit des parties à demander au juge d'ordonner la production des documents en justice a une nature très différente et se situe dans le cadre du droit de la défense et de la recherche de la vérité.

4.4. Enfin, la Commission souhaite attirer l'attention de la Ministre sur le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d'application d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées.

4.5. En conclusion, la Commission invite la Ministre à opérer une distinction entre les documents administratifs qui sont effectivement couverts par l'obligation de secret professionnel et ceux qui ne sont pas visés par une telle obligation. Pour ces derniers, la possibilité qu'un juge puisse en ordonner la production ne fait pas en soi obstacle à l'application de la loi du 11 avril 1994, sans préjudice, pour l'autorité saisie de la

demande, de la faculté de faire valoir d'autres motifs d'exception légalement prévus et concrètement justifiés.

Bruxelles, le 4 octobre 2022.

F. SCHRAM
Secrétaire

L. DONNAY
Président