



# Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

*Section publicité de l'administration*

14 mars 2024

AVIS n° 2024-34

Concernant le refus de donner accès à des documents  
administratifs relatifs à un marché public de fourniture

(CADA/2024/32)

Mots-clés : ONDRAF – Marché public – Article 6, § 1<sup>er</sup>, 1° et 4° –  
Article 6, § 3, 3° et 4°

## 1. Aperçu

1.1. Par un courrier recommandé du 25 janvier 2024, Maître Valentine de Francquen, agissant pour le compte de ses clientes, les sociétés Equans, Emelden et la société momentanée Fabricom-Emelden, contacte l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ci-après : ONDRAF) pour obtenir l'accès à une série de documents administratifs.

Ces documents sont relatifs à l'arrêt d'un marché public de fourniture qui porte sur la réalisation d'une installation de traitement d'effluents par ozonation et qui a été lancé par l'ONDRAF en juin 2013.

En avril 2019, Belgoprocess (filiale industrielle de l'ONDRAF) a établi une note décrivant l'influence de la radiolyse sur le risque d'incendie et d'explosion lors de l'exploitation de l'ozoneur normalement prévu dans le cadre du marché et a conclu que l'ozonation à température ambiante des produits organiques radiolysés n'était pas possible.

La demanderesse constate qu'à la suite de cette note, l'exécution du marché a été suspendue puis arrêtée.

L'ONDRAF a ensuite introduit une procédure arbitrale devant le CEPANI.

Dans ce contexte, et afin de comprendre les raisons qui ont conduit à la suspension puis à l'arrêt définitif du marché, la demanderesse sollicite l'accès aux documents suivants :

1. Tout élément (document(s), délibération(s), décision(s), compte-rendu(s) de réunion(s), courriel(s) internes ou vers des tiers, courrier(s) internes ou vers tiers, ou tout autre élément) relatif à la note du 30 avril 2019 rédigée et signée par BELGOPROCESS (voir annexe), permettant de déterminer les suites données à cette note ;
2. Tout élément (document(s), délibération(s), décision(s), compte-rendu(s) de réunion(s), courriel(s) internes ou vers des tiers, courrier(s) internes ou vers tiers, ou tout autre élément) qui permet de confirmer si l'ONDRAF a décidé de poursuivre (ou non) le marché NOCA 2013-1075 en vue de la réalisation et l'exploitation de l'ozoneur ;

3. Tout élément (document(s), délibération(s), décision(s), compte-rendu(s) de réunion(s), courriel(s) internes ou vers des tiers, courrier(s) internes ou vers tiers, ou tout autre élément) relatif à la présence ou problématique des alcènes dans l'effluent final à traiter;
4. Les documents contractuels (avis de marché, cahiers des charges, offre, avenants, ...) relatifs au marché attribué à ONET Technologies Grands Projets dans le cadre du projet NaNaK et de l'étude du traitement des déchets sodés et souillés en NaK, intitulé « Marché n°1 – Bureau d'études » afin de réaliser une étude concernant l'Installation d'une unité d'hydrolyse de ces déchets ainsi que le traitement de la matière organique contenue dans une partie des effluents liquides issus de l'hydrolyse ;
5. Au regard du litige qui a eu lieu entre l'ONDRAF et ONET dans le cadre de la relation contractuelle susmentionnées :
  - Tous les éléments relatifs au litige, en ce compris :
    - Le détail de la demande qui a initié le litige entre les parties (citation, demande d'arbitrage, conclusions, mémoires, ...);
    - Le détail de la défense (conclusions, mémoires) ;
  - Le résultat du litige, en ce compris la copie de la décision ou l'accord mettant fin au litige.
6. Au regard du contrat conclu avec la partie qui a fait le dimensionnement de l'Ozoneur :
  - les informations relatives à la personne (le cas échéant morale) qui a été en charge de ce dimensionnement ;
  - tous les documents contractuels (contrat, avis de marché, cahiers des charges, offre, avenants, ...) ;
  - le résultat du dimensionnement tel qu'il a été établi dans le cadre de ce contrat ;
7. Les dates, résultats, analyses des résultats relatifs à la caractérisation des fûts (entre 2015 et 2022), et les conséquences pour le projet Ozoneur.

1.2. Par un courrier du 23 février 2024, l'ONDRAF refuse de faire droit à la demande d'accès pour les motifs suivants :

*« Nous répondons ci-après à votre demande d'accès aux documents administratifs susmentionnés point par point.*

*1. En ce qui concerne votre demande visant tout élément (document(s), délibération(s), décision(s), compte-rendu(s) de réunion(s), courriel(s) internes ou vers des tiers, courrier(s) interne(s) ou vers tiers, ou tout autre élément) relatif à la note du 30 avril 2019 rédigée et signée par BELGOPROCESS (voir annexe), permettant de déterminer les suites données à cette note.*

*1. En application de l'article 5 de la loi du 11 avril 1994, la demande doit indiquer clairement la matière concernée, et si possible, les documents administratifs concernés.*

*En vertu de l'article 6, §3 de ladite loi, 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 est formulée de façon manifestement trop vague.*

*En l'espèce, votre demande est formulée de manière manifestement trop vague et trop large que pour permettre à l'ONDRAF d'identifier précisément et clairement les documents administratifs dont vous sollicitez la communication.*

*Pour ce premier motif, et sans autre précision, votre demande est rejetée.*

*2. Par ailleurs, nous vous rappelons que la note de BELGOPROCESS à laquelle vous faites référence – et qu'en outre, vous produisez – concerne la description de l'influence de la radiolyse d'alcanes sur le risque d'incendie et d'explosion lors de l'exploitation de l'ozoneur prévu dans le cadre du projet NaNaK.*

*Nous soulignons le caractère très sensible de ce type d'informations qui relèvent de la sécurité de la population et de la sûreté de l'Etat et qui seraient, le cas échéant, également de nature à conduire l'ONDRAF au rejet de votre demande.*

*2. En ce qui concerne votre demande visant tout élément (document(s), délibération(s), décision(s), compte-rendu(s) de réunion(s), courriel(s) interne(s) ou vers des tiers, courrier(s) interne(s) ou vers tiers, ou tout autre élément) qui permet de*

***confirmer si l'ONDRAF a décidé de poursuivre (ou non) le marché NOCA 2013-1075 en vue de la réalisation et l'exploitation de l'ozoneur.***

*1. En application de l'article 5 de la loi du 11 avril 1994, la demande doit indiquer clairement la matière concernée, et si possible, les documents administratifs concernés.*

*En vertu de l'article 6, §3 de ladite loi, 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 est formulée de façon manifestement trop vague.*

*En l'espèce, votre demande est formulée de manière manifestement trop vague et trop large que pour permettre à l'ONDRAF d'identifier précisément et clairement les documents administratifs dont vous sollicitez la communication.*

*Pour ce motif, et sans autre précision, votre demande est rejetée.*

*2. Par ailleurs, si votre demande vise à solliciter la communication d'une décision de ne pas poursuivre le marché NOCA 2013-1075, nous pouvons néanmoins vous informer qu'il n'existe aucune décision en ce sens.*

*Nous vous rappelons également que l'ONDRAF n'a jamais pris de décision de mettre fin au marché NOCA 2013-1075 mais que de longues discussions ont eu lieu avec votre cliente suite au départ d'incendie survenu le 13 mars 2019.*

*Ces discussions n'ayant pas abouti, une procédure d'arbitrage devant le CEPANI a été diligentée.*

***3. En ce qui concerne votre demande visant tout élément (document(s), délibération(s), décision(s), compte-rendu(s) de réunion(s), courriel(s) interne(s) ou vers des tiers, courrier(s) interne(s) ou vers tiers, ou tout autre élément) relatif à la présence ou problématique des alcènes dans l'effluent final à traiter.***

*1. En application de l'article 5 de la loi du 11 avril 1994, la demande doit indiquer clairement la matière concernée, et si possible, les documents administratifs concernés.*

*En vertu de l'article 6, §3 de ladite loi, 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 est formulée de façon manifestement trop vague.*

*En l'espèce, votre demande est formulée de manière manifestement trop vague et trop large que pour permettre à l'ONDRAF d'identifier précisément et clairement les documents administratifs dont vous sollicitez la communication.*

*Par ailleurs, l'ONDRAF n'identifie pas ce que vous qualifiez « d'effluent final à traiter ».*

*Pour ce motif, et sans autre précision, votre demande est rejetée.*

*2. En outre, votre demande semble viser de manière générale des informations relatives à la présence d'un composé chimique spécifique dans un « effluent final à traiter ».*

*Outre le caractère vague et imprécis de votre demande, nous estimons également que l'intérêt d'une telle demande ne paraît a priori pas non plus l'emporter sur la protection de la sécurité de la population et de la sûreté de l'Etat.*

*4. En ce qui concerne votre demande visant la production des documents contractuels (avis de marché, cahiers des charges, offre, avenants, ...) relatifs au marché attribué à ONET Technologies Grands Projets dans le cadre du projet NaNaK et de l'étude du traitement des déchets sodés et souillés en NaK, intitulé « Marché n°1 – Bureau d'études » afin de réaliser une étude concernant l'installation d'une unité d'hydrolyse de ces déchets ainsi que le traitement de la matière organique contenue dans une partie des effluents liquides issus de l'hydrolyse.*

*1. L'ONDRAF considère votre demande telle que formulée comme étant manifestement abusive dans la mesure où vous n'avez pas conscience de la quantité de documents que vous sollicitez ni de la pression qu'une telle demande exercerait sur les services de l'ONDRAF et qui dépasserait les limites de l'acceptable.*

*En effet, répondre à votre demande nécessiterait de collecter l'ensemble des documents, qui représentent potentiellement plusieurs milliers de pages, et de les faire analyser minutieusement afin de les anonymiser et de les caviarder si nécessaire.*

*Seules quelques personnes au sein de l'ONDRAF disposent des connaissances techniques et approfondies de ces dossiers dans la mesure où elles en ont assuré le bon suivi à l'époque.*

*Ces personnes sont aujourd'hui en charge d'autres dossiers d'importance stratégique pour l'Etat belge.*

*Votre demande reviendrait à imposer une telle charge de travail au sein de nos services qu'elle mettrait inévitablement en péril le bon fonctionnement de l'ONDRAF et le bon suivi des dossiers actuels d'importance stratégique pour l'Etat belge.*

*Pour ce motif, l'ONDRAF considère que votre demande, telle que formulée et sans autre précision, est abusive et doit être rejetée.*

*2. Par ailleurs, par votre demande, vous sollicitez la communication des documents contractuels relatifs à un marché public duquel votre cliente n'est pas partie et qui relève du projet NaNaK.*

*Ces documents sont assortis de clause de confidentialité ou d'un devoir de réserve.*

*C'est notamment le cas pour ce qui concerne l'offre de la société ONET Technologies Grands Projets – au demeurant, l'un de vos concurrents –, ou ses offres complémentaires (improprement appelées « avenants ») dont vous n'êtes pas sans savoir qu'il s'agit là d'éléments confidentiels par nature contenant des informations d'entreprises et de fabrication.*

*A cet égard, la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière est constante en ce qu'elle considère les offres des soumissionnaires comme confidentielles.*

*Eu égard à la confidentialité et sans autre précision de votre part, votre demande doit également être refusée pour cette raison.*

***5. En ce qui concerne votre demande ayant trait, au regard du litige qui a eu lieu entre l'ONDRAF et ONET dans le cadre de la relation contractuelle susmentionnées :***

- ***Tous les éléments relatifs au litige, en ce compris :***
  - ***Le détail de la demande qui a initié le litige entre les parties (citation, demande d'arbitrage, conclusions, mémoires, ...);***
  - ***Le détail de la défense (conclusions, mémoires) ;***
- ***Le résultat du litige, en ce compris la copie de la décision ou l'accord mettant fin au litige.***

*1. Les éléments relatifs à un potentiel litige entre l'ONDRAF et ONET Technologies Grands Projets dont vous sollicitez la communication ne constituent pas des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994 dès lors que ces éléments constituent des actes de procédure judiciaire à laquelle vous n'êtes pas partie.*

*En toute hypothèse, ces actes de procédure, dont le résultat du litige, contiennent également un nombre important d'informations d'entreprises et de fabrication qui constituent par conséquent des actes de nature confidentielle dont la production n'est pas autorisée.*

*Pour ces premiers motifs, votre demande est refusée.*

*2. Par ailleurs, votre demande est abusive dans la mesure où vous n'avez manifestement pas conscience de la quantité de documents que vous sollicitez ni de la pression qu'une telle demande exercerait sur les services de l'ONDRAF et qui dépasserait les limites de l'acceptable.*

*En effet, répondre à votre demande nécessiterait de collecter l'ensemble des documents, qui représentent potentiellement*



*plusieurs milliers de pages, et de les faire analyser minutieusement afin de les anonymiser et de les caviarder si nécessaire.*

*Une telle charge de travail reviendrait à mettre en péril le bon fonctionnement de l'ONDRAF (voir supra notre réponse à votre quatrième demande).*

*Pour ce motif, l'ONDRAF considère que votre demande est abusive.*

***6. En ce qui concerne votre demande ayant trait, au regard du contrat conclu avec la partie qui a fait le dimensionnement de l'ozoneur :***

- les informations relatives à la personne (le cas échéant morale) qui a été en charge de ce dimensionnement ;***
- tous les documents contractuels (contrat, avis de marché, cahiers des charges, offre, avenants, ...) ;***
- le résultat du dimensionnement tel qu'il a été établi dans le cadre de ce contrat.***

*1. La personne morale en charge du dimensionnement de l'ozoneur est la société momentanée FABRICOM-EMDELEN, conformément aux documents du marché public NOCA 2013-1075.*

*Dans la mesure où il s'agit de votre propre cliente, nous présumons que celle-ci est déjà en possession de l'ensemble des documents que vous sollicitez.*

*Nous vous invitons dès lors à vous tourner vers votre cliente en premier lieu pour obtenir ces documents.*

*Nous restons à votre disposition, au besoin, pour vous en communiquer une copie.*

***7. En ce qui concerne enfin les dates, résultats, analyses des résultats relatifs à la caractérisation des fûts (entre 2015 et 2022), et les conséquences pour le projet ozoneur.***

*1. En application de l'article 5 de la loi du 11 avril 1994, la demande doit indiquer clairement la matière concernée, et si possible, les documents administratifs concernés.*

*En vertu de l'article 6, §3 de ladite loi, 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 est formulée de façon manifestement trop vague.*

*En l'espèce, la manière dont votre demande est formulée est manifestement trop vague que pour permettre à l'ONDRAF d'identifier clairement les documents administratifs dont vous sollicitez la communication.*

*En particulier, l'ONDRAF ne peut déterminer à quels fûts vous faites référence, sur une période de huit années, dès lors que l'ONDRAF est en charge de la gestion de milliers de fûts de déchets.*

*Pour ce motif, et sans autre précision, votre demande est refusée.*

*2. Par ailleurs, outre le caractère vague de votre demande, nous estimons également que l'intérêt de votre demande ne l'emporte pas sur la protection de la sécurité de la population et de la sûreté de l'Etat, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire qui consiste en un intérêt visé par la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations, attestations et avis de sécurité.*

*Nous nous interrogeons sur l'objectif réel poursuivi par votre cliente en sollicitant d'obtenir des informations relatives à la caractérisation de fûts de déchets radioactifs gérés par l'ONDRAF ».*

1.3. Par un courriel du 28 février 2024, la demanderesse introduit une demande de reconsidération de sa décision de refus auprès de l'ONDRAF.

1.4. Par un courriel du même jour, la demanderesse sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

## 2. Traitement de la demande d'avis

### 2.1. Recevabilité

La Commission considère que la demande est recevable en ce que la demanderesse a envoyé en même temps la demande de reconsidération à l'ONDRAF et la demande d'avis à 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 : la loi du 11 avril 1994).

### 2.2. Compétence

Avant d'apprécier le bien-fondé de la demande, la Commission doit examiner si l'ONDRAF entre dans le champ d'application personnel de la loi du 11 avril 1994. En principe, la loi du 11 avril 1994 s'applique à une autorité administrative au sens de la loi du 11 avril 1994. Une autorité administrative est définie par la loi du 11 avril 1994 comme "*une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat*" (voir article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, 1<sup>o</sup>, de la loi).

#### 2.2.1. Le droit fondamental comme principe constitutionnel

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

Dans la note explicative de l'article 24<sup>ter</sup>, devenu l'actuel article 32 de la Constitution, il est indiqué 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'État et la jurisprudence du Conseil d'État à ce sujet* » (Doc. parl., Chambre, session 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

Le pouvoir constituant avait donc à l'esprit un champ d'application personnel très vaste, mais a laissé au législateur le soin de le mettre en œuvre. Dès lors qu'il s'agit d'un droit fondamental, le législateur doit opter pour une interprétation aussi vaste que possible. Ainsi, le législateur ne peut interpréter la notion d'« *autorité administrative* » trop

restrictivement, d'une manière qui serait contraire au vaste champ d'application que visait le pouvoir constituant.

### 2.2.2. Le champ d'application de la loi du 11 avril 1994

Aux termes de son article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, la loi du 11 avril 1994 s'applique :

- a) aux autorités administratives fédérales ;
- 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.

Comme déjà relevé, la loi définit l'autorité administrative comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'État* » (article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi).

### 2.2.3. La 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' (*Doc. parl.*, Chambre, session 1992-1993, n° 1112/1, pp. 8-11), la notion « *d'autorité administrative* » a été explicitée 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 ».*

Il ressort de l'exposé des motifs qu'en se référant à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à la jurisprudence y afférente pour interpréter la notion d'« *autorité administrative* », le législateur a voulu lier le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 au développement éventuel de cette jurisprudence. Le législateur a ainsi opté pour une notion « *évolutive* » qui permet de tenir 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'État, l'interprétation qui en est donnée dans l'exposé des motifs est la reproduction d'une situation contemporaine dépendante de la jurisprudence de l'époque.

Dans son arrêt n° 176.478 du 6 novembre 2007, le Conseil d'Etat a considéré que la SOFICO était une autorité administrative dès lors que les termes du décret l'instituant la qualifiaient de personne morale de droit public, alors même qu'elle ne disposait d'aucun pouvoir de décision unilatérale.

Le Conseil d'Etat a, par la suite, confirmé cette jurisprudence, notamment dans un arrêt n° 213.949, du 17 juin 2011, dans lequel il indique que :

*« Considérant dès lors, que, s'agissant de qualifier ou non telle personne morale d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'Etat, il convient de distinguer entre, d'une part, les personnes morales créées par les pouvoirs publics, fût-ce sous une forme de droit privé, aux fins d'assurer une mission de service public et, d'autre part, les personnes morales de droit privé, nées de la seule initiative privée, mais agréées ou contrôlées par les pouvoirs publics pour assumer une mission de service public; que les premières sont parties intégrantes de l'administration, et qu'elles peuvent être qualifiées d'autorités administratives, même si elles ne sont pas fondées à prendre des décisions obligatoires vis-à-vis de tiers, alors que les secondes ne seront qualifiées d'autorités administratives que si elles sont habilitées à prendre et lorsqu'elles prennent unilatéralement des décisions obligatoires à l'égard des tiers ».*

#### 2.2.4. Qualification de l'ONDRAF

L'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles prévoit en son article 6 que :

*« L'Organisme jouit de la personnalité civile et disposera de la capacité de conclure des conventions d'arbitrage.*

*Il portera la dénomination d'Organisme national des Déchets radioactifs et des Matières fissiles enrichies, en abrégé : ONDRAF. Son siège social est situé dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.*

*L'Organisme est placé sous la tutelle du Ministère des Affaires économique.*

*Les compétences de l'Organisme ainsi que ses modalités de fonctionnement et de financement sont déterminées par le présent arrêté.*

*L'Organisme ne pourra être dissout que par une loi qui réglera le mode et les conditions de cette dissolution ».*

Il est également précisé que l'ONDRAF exerce ses missions sur tout le territoire belge et notamment dans les domaines de la gestion des déchets radioactifs, de la gestion des matières fissiles enrichies et de certains aspects du déclassement d'installations contaminées.

Il en ressort que l'ONDRAF est bien une personne morale, créée par les pouvoirs publics et mise sous leur tutelle, aux fins d'assurer une mission de service public. Il peut, à ce titre, être qualifié d'autorité administrative.

Partant, la Commission considère que l'ONDRAF est bien une autorité administrative, qui rentre dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994.

### 3. 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. Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou 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 (voy. not. Cour constitutionnelle, arrêt n° 167/2018 du 29 novembre 2018, considérants B.7.2 et B.12.2).

La Commission constate que l'ONDRAF soulève divers arguments à l'appui de sa décision de refus.

#### 3.1. En ce qui concerne les documents administratifs relatifs aux suites données à la note de BELGOPROCESS

##### 3.1.1. *La formulation manifestement trop vague*

L'ONDRAF invoque le caractère vague de la formulation de la demanderesse, en se référant à l'article 6, § 3, de la loi du 11 avril 1994.

Il a vraisemblablement voulu invoquer l'article 6, § 3, 4°, de la loi du 11 avril 1994, qui se lit 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 : 4° est formulée de façon manifestement trop vague* ». Ce motif d'exception dispose qu'une autorité administrative fédérale peut refuser la publicité dans la mesure où la demande est formulée de façon manifestement trop vague. Or, pour être valablement invoqué, ce motif d'exception doit être motivé concrètement, dans le respect de ses conditions d'application (voy. à cet effet l'avis n° 2018-105 du 8 octobre 2018).

Ce motif d'exception implique que l'autorité administrative à laquelle une demande de publicité est adressée, ne sache pas quel(s) document(s) administratif(s) le demandeur souhaite recevoir. Le critère est qu'un

fonctionnaire qui est familiarisé avec la matière ne peut pas concevoir quel document administratif le demandeur a en vue.

En l'espèce, la Commission ne perçoit pas en quoi la demande formulée serait trop vague dans la mesure où la note est explicitement visée et que la demanderesse sollicite clairement tous les documents contenant les suites données à cette note.

La Commission tient enfin à rappeler le caractère relatif de ce motif d'exception, qui implique non seulement une mise en balance des intérêts entre l'intérêt général servi par la publicité et le motif en question, mais également une exigence de motivation renforcée dans le chef de l'autorité administrative - exigence qui n'est pas rencontrée en l'espèce.

### 3.1.2. *La sécurité de la population*

L'ONDRAF invoque ensuite le caractère sensible du type d'informations demandées qui relèveraient de la sécurité de la population et de la sûreté de l'Etat. Il a vraisemblablement voulu invoquer l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, qui se lit 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 si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants:*

*1<sup>o</sup> la sécurité de la population ;*

*4<sup>o</sup> l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales ».*

La Commission observe que l'invocation des motifs précités se fait en l'absence de toute motivation et ne permet pas à la demanderesse de déterminer en quoi la divulgation des informations requises porterait atteinte à la sécurité de la population et à la sûreté nationale. L'ONDRAF se contente d'évoquer le caractère sensible des informations demandées.

De plus, même si l'atteinte devait être effective et correctement motivée, encore faudrait-il que l'ONDRAF démontre que l'intérêt général servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé par les dispositions.



### 3.2. En ce qui concerne les documents administratifs relatifs au sort réservé au marché public

#### *3.2.1. La formulation manifestement trop vague*

La Commission renvoie au raisonnement repris au point 3.1.1.

De la même manière, la Commission n'aperçoit pas en quoi il serait impossible pour un fonctionnaire familiarisé avec le dossier, de déterminer de quel marché il s'agit et quels documents sont visés par la demande.

#### *3.2.2. Le document demandé n'existe pas*

L'ONDRAF indique qu'il n'existe pas de document portant décision de poursuivre ou non le marché public concerné.

Le droit d'accès ne concerne que les documents administratifs existants et n'impose pas aux autorités administratives l'obligation de créer des documents administratifs pour répondre aux besoins d'information du demandeur.

Par conséquent, la demande d'accès, dans la mesure où elle porte sur un document qui n'existe pas, n'est pas fondée.

### 3.3. En ce qui concerne les documents administratifs relatifs à la présence d'alcène dans l'effluent final à traiter

La Commission pressent que les informations visées sont susceptibles d'entrer dans le champ de la définition d'informations environnementales au sens de l'article 3, 4°, a) de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Si tel est bien le cas, seule la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales est compétente pour connaître de cette question.

Etant entendu que le demandeur peut ressaisir la Commission dans l'hypothèse où la Commission fédérale de recours se déclarerait incompétente.

### 3.4. En ce qui concerne les documents relatifs au marché public attribué à ONET Technologies

#### *3.4.1. La demande est manifestement abusive*

L'ONDRAF invoque le caractère abusif de la demande, en se référant à l'article 6, § 3.

Il a vraisemblablement voulu invoquer l'article 6, § 3, 3°, qui se lit 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: 3° est manifestement abusive* ». Ce motif d'exception dispose qu'une autorité administrative fédérale peut refuser la publicité dans la mesure où la demande est manifestement abusive. Or, pour être valablement invoqué, ce motif d'exception doit être motivé concrètement, dans le respect de ses conditions d'application (voy. à cet effet l'avis n° 2019-33 du 1<sup>er</sup> avril 2021).

Ce motif d'exception d'abus manifeste ne peut être traité à la légère et la décision ne peut être prise à la hâte. Il ressort clairement de la jurisprudence du Conseil d'État que l'aspect de la charge de travail est en lui-même insuffisant pour refuser la publicité (C.E., *FAVV*, arrêt n° 225.549 du 21 novembre 2013 et C.E., *Katoen Natie*, arrêt n° 236.367 du 8 novembre 2016).

Par ailleurs, le Conseil d'État a considéré que le droit d'accès aux documents administratifs implique également une obligation positive dans le chef des pouvoirs publics de s'organiser de manière à ce que l'obligation de publicité puisse effectivement être respectée (Voy. C.E. *Test-Aankoop*, arrêt n° 227.394 du 15 mai 2014 et l'avis n° 2012-62 du 13 août 2012).

La Commission tient enfin à rappeler le caractère relatif de ce motif d'exception, qui implique non seulement une mise en balance des intérêts entre l'intérêt général servi par la publicité et le motif en question, mais également une exigence de motivation renforcée dans le chef de l'autorité administrative - exigence qui n'est pas rencontrée en l'espèce.

En l'espèce, l'ONDRAF ne démontre pas à suffisance que la demande doit être considérée comme manifestement abusive.

### 3.4.2. Les informations sont confidentielles

Pour refuser l'accès aux documents visés, l'ONDRAF invoque aussi le caractère confidentiel des informations d'entreprise contenues dans les documents contractuels auxquels les clientes de la demanderesse ne sont pas parties.

L'ONDRAF a vraisemblablement souhaité invoquer l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994 qui se lit 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 si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : [...] 7<sup>o</sup> le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité* ».

Ce motif d'exception ne peut être invoqué que s'il existe des données réelles sur l'entreprise et la fabrication et si cela est démontré concrètement.

En tout état de cause, la Commission rappelle que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994 ne vise pas toutes les données d'entreprise et de fabrication communiquées au Gouvernement mais uniquement celles qui, par la nature de l'affaire, sont confidentielles. A cet égard, il y a lieu de se référer à la notion de « secret des affaires » telle qu'elle est définie à l'article I.17/1 du Code de droit économique. Cette disposition définit cette notion comme suit :

*« information qui répond à toutes les conditions suivantes:*

- a) elle est secrète en ce sens que, dans sa globalité ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, elle n'est pas généralement connue des personnes appartenant aux milieux qui s'occupent normalement du genre d'information en question, ou ne leur est pas aisément accessible ;*
- b) elle a une valeur commerciale parce qu'elle est secrète ;*
- c) elle a fait l'objet, de la part de la personne qui en a le contrôle de façon licite, de dispositions raisonnables, compte tenu des circonstances, destinées à la garder secrète ».*

Ce n'est que lorsque ces conditions sont remplies que l'information peut être considérée comme un secret d'affaires. Le respect de ces conditions doit être démontré concrètement.

En outre, en application de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 avril 1994 précitée, une balance des intérêts doit être effectuée, démontrant que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur le caractère confidentiel des données en cause. Partant, ce n'est que lorsque l'ONDRAF procède concrètement à cette mise en balance des intérêts de manière convaincante et conclut que l'intérêt public servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt éventuellement protégé par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, qu'il peut refuser de donner accès aux documents demandés (voy. avis n° 2023-01 du 24 janvier 2023).

### 3.5. En ce qui concerne les documents administratifs relatifs au litige survenu dans le cadre du marché attribué à ONET Technologies

#### *3.5.1. Les documents demandés ne sont pas des documents administratifs*

Le droit d'accès garanti par l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994 concerne des documents administratifs. Un document administratif est défini dans un sens très large : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1<sup>er</sup>, al. 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994).

Si l'ONDRAF dispose des documents faisant l'objet de la demande d'accès, ils doivent être considérés comme des documents administratifs.

Dans la mesure où l'ONDRAF n'invoque aucun motif d'exception afin de refuser la publicité des documents administratifs demandés, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu d'en accorder l'accès à la demanderesse.

#### *3.5.2. La demande est manifestement abusive*

La Commission renvoie au raisonnement repris au point 3.4.1.

A nouveau, la Commission considère que l'ONDRAF ne justifie pas de manière suffisante en quoi la demande devrait être considérée comme manifestement abusive.

### 3.6. En ce qui concerne les documents administratifs relatifs au dimensionnement de l'ozonateur

La Commission constate que l'ONDRAF indique à la demanderesse que les documents seraient en possession de sa cliente et l'invite à se tourner vers elle pour les obtenir.

La Commission souhaite attirer l'attention de l'ONDRAF sur le fait qu'il n'existe pas de motif d'exception dans la loi du 11 avril 1994 qui empêcherait le demandeur de se voir communiquer les documents au motif que les documents seraient déjà en possession du demandeur.

Dans la mesure où l'ONDRAF n'invoque aucun motif d'exception afin de refuser la publicité des documents administratifs demandés, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu d'en accorder l'accès à la demanderesse.

### 3.7. En ce qui concerne les documents administratifs relatifs à la caractérisation des fûts entre 2015 et 2022 et ses conséquences sur le projet ozonateur

La Commission pressent que les informations visées sont susceptibles d'entrer dans le champ de la définition d'informations environnementales au sens de l'article 3, 4°, e) de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Si tel est bien le cas, seule la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales est compétente pour connaître de cette question.

Etant entendu que le demandeur peut ressaisir la Commission dans l'hypothèse où la Commission fédérale de recours se déclarerait incompétente.

3.8. En conclusion, la Commission considère que, dans la mesure où les documents administratifs existent, l'ONDRAF est tenu de divulguer le contenu sous réserve pour lui d'invoquer et de motiver de manière suffisamment concrète et dans le respect de leur conditions d'application, le(s) motif(s) limitativement énuméré(s) par la loi.

3.9. Enfin, la Commission souhaite rappeler 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.

Bruxelles, le 14 mars 2024.

S. JOCHEMS  
Secrétaire

L. DONNAY  
Président