



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

27 août 2024

AVIS n° 2024-93

Concernant le refus de donner accès à une sentence arbitrale

(CADA/2024/95)

Mots-clés : SPF Affaires étrangères – Sentence arbitrale –  
Article 6, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup>

## 1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 14 juin 2024, X demande au SPF Affaires Étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (ci-après : le SPF Affaires étrangères), l'accès aux documents suivants :

- 1) la Sentence Arbitrale du 10 avril 2021 dans l'affaire DP World c. Belgique ;
- 2) la Sentence Arbitrale finale du 15 février 2024 dans l'affaire DP World c. Belgique ;
- 3) L'accord de procédure par lequel le Royaume de Belgique et DP World ont déterminé la confidentialité de cet arbitrage ;
- 4) La décision de faire - ou de ne pas faire - demande d'annulation, au sens de l'article 2 de la Convention sur le Règlement des différends relatifs aux investissements (ci-après : la Convention CIRDI), des deux décisions arbitrales du 10 avril 2021 et du 15 février 2024 ;
- 5) Toute correspondance avec le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (ci-après : le CIRDI) et toute décision de l'exécutif concernant la future publication des extraits du raisonnement juridique adopté par le Tribunal (requis par l'article 48(4) des vieilles Règles d'Arbitrage du CIRDI et par l'article 62 des nouvelles Règles d'Arbitrage du Centre).

1.2. Par un courrier du 10 juillet 2024, le SPF Affaires étrangères refuse de faire droit à cette demande pour les motifs suivants :

*« Sur base de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : « la loi »), nous ne pouvons pas répondre positivement à votre demande d'accès aux différents documents mentionnés.*

*La loi prévoit en effet à son article 6, § 1<sup>er</sup>, que l'administration 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 ou plusieurs des intérêts qu'elle énumère.*

*De manière concrète, il ressort les éléments suivants dans le cas présent :*

1. *En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 6° de la loi, l'administration doit rejeter une demande d'accès à un document administratif lorsqu'elle constate que celle-ci ne l'emporte pas sur la protection d'un intérêt économique ou financier fédéral. Or, la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après : « CADA ») a déjà confirmé qu'une condamnation à payer une indemnité peut être considérée comme un tel intérêt, lequel doit donc être protégé.*

*Il faut noter que les documents auxquels vous demandez accès ont attiré à un litige qui est toujours pendant entre l'Etat belge et l'entreprise émiratie DP World puisque l'Etat belge a introduit une requête en annulation contre la sentence arbitrale du 15 février 2024, celle-ci a été enregistrée le 21 juin 2024 (voy. Case Details / ICSID).*

*C'est pourquoi, afin d'assurer à l'Etat belge la possibilité d'assurer au mieux sa défense, il est essentiel ces documents ne soient pas diffusés publiquement à ce stade.*

2. *En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 7° de la même loi, l'administration doit rejeter une demande d'accès à un document administratif lorsqu'elle constate que celle-ci ne l'emporte pas sur la protection du caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise communiquées à l'autorité. Or, une divulgation unilatérale des informations contenues dans les documents demandés pourrait être considérée par l'entreprise comme lui causant un dommage spécifique ou comme un non-respect par l'Etat belge de la procédure en cours et du respect de la confidentialité qui est nécessaire à la bonne résolution de ce type de procédure.*

*Au vu de cet élément, la demande d'accès à cette décision doit être refusée.*

3. *En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 3° de la même loi, l'administration doit rejeter une demande d'accès lorsqu'elle constate que celle-ci ne l'emporte pas sur la protection des relations internationales fédérales de la Belgique. Il faut noter que les relations internationales fédérales de la Belgique avec les Emirats*

*arabes unis sont forcément concernées par cette affaire impliquant une entreprise émiratie et l'Etat belge.*

*En l'espèce, l'entreprise DP World a informé la Belgique de sa volonté de ne pas procéder à la publication des documents dont la publicité est demandée (conformément à l'article 48 de la Convention CIRDI) et dès lors la divulgation unilatérale (même partielle) de ceux-ci par l'Etat belge présenterait de lourdes conséquences tant pour les relations entre les deux Etats que pour le bon déroulement de la procédure en cours, laquelle implique que les parties agissent en pleine confiance.*

*Si vous le souhaitez, vous pouvez, conformément à l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, nous adresser une demande de reconsidération et, au même moment, demander à la Commission d'accès aux documents administratifs d'émettre un avis sur la question (Commission d'accès aux documents administratifs, SPF Intérieur, Rue des Colonies 11, 1000 Bruxelles, [Ctb-Cada@rrn.fgov.be](mailto:Ctb-Cada@rrn.fgov.be)) ».*

1.3. Par un courriel du 30 juillet 2024, le demandeur introduit une demande de reconsidération de cette décision de refus auprès du SPF Affaires étrangères.

1.4. Par un courriel du même jour, le demandeur 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. 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 au SPF Affaires étrangères 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).

### 3. Bien-fondé de la demande d'avis

3.1. 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. 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).

3.2. La Commission constate que pour refuser l'accès aux divers documents sollicités, le SPF Affaires étrangères invoque en premier lieu l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 6°, 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 : [...] 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public* ».

Le fait que la Belgique puisse être condamnée à payer une indemnité peut certes être considéré comme un élément relatif à l'intérêt économique ou financier fédéral, mais la simple publicité des sentences arbitrales, ainsi que des autres documents demandés, ne porte pas, en elle-même, nécessairement atteinte aux intérêts économiques et financiers fédéraux de la Belgique. En tout cas, le SPF Affaires étrangères ne le démontre pas *in concreto*.

Le SPF Affaires étrangères indique que la divulgation des documents demandés ne permettrait pas à la Belgique d'assurer correctement sa défense. A la lecture de la décision du 10 juillet 2024, la Commission ne perçoit toutefois pas en quoi la divulgation de documents dont disposent déjà la partie adverse et le tribunal arbitral mettrait en péril la stratégie de défense belge.

De plus, si le SPF Affaires étrangères venait à établir concrètement que tel était le cas, il devrait encore démontrer concrètement que l'intérêt servi par la divulgation ne l'emporte pas sur l'intérêt servi par la protection des

intérêts économiques et financiers fédéraux. Une fois encore, cette mise en balance n'est pas réalisée.

3.3. Le SPF Affaires étrangères invoque ensuite l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994, lequel ne vise pas toutes les données d'entreprise et de fabrication 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 la définit 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 ».*

Pour invoquer valablement cette exception, il ne suffit donc pas d'affirmer que les documents demandés contiennent des informations commerciales confidentielles par nature pour en refuser l'accès. Il convient d'établir concrètement quelles données d'entreprise ou de fabrication peuvent être considérées comme telles.

Du reste, cette démonstration ne suffit pas : le SPF Affaires étrangères doit également établir concrètement que l'intérêt servi par la divulgation ne l'emporte pas sur la nature confidentielle des informations d'entreprise ou de fabrication en cause.

3.4. Enfin, le SPF Affaires Etrangères se prévaut de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994. Cette disposition 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 : [...] 3<sup>o</sup> les relations internationales fédérales de la Belgique ».*

La Commission constate que les Emirats Arabes Unis ne sont pas directement impliqués dans le litige, qui ne concerne que la Belgique et une entreprise, à savoir la société DP World. Partant, elle considère que le SPF Affaires étrangères ne démontre pas suffisamment que les relations internationales fédérales de la Belgique avec les Emirats Arabes Unis, ou avec d'autres Etats et organisations intergouvernementales, sont en jeu ici.

Même s'il venait à l'établir, le SPF Affaires étrangères devrait encore démontrer, sur la base des éléments concrets du dossier, d'une part, que la divulgation de la sentence arbitrale porterait préjudice aux relations internationales fédérales de la Belgique et, d'autre part, que l'intérêt de la divulgation ne l'emporte pas sur l'intérêt servi par les relations internationales fédérales de la Belgique.

Partant, le SPF Affaires étrangères devra établir que ce risque est concret et prévisible, et non purement hypothétique (Trib. UE 25 avril 2007, Case T-264-04, WWF v. Conseil de l'UE, § 41).

3.5. En tout état de cause, le SPF Affaires Etrangères ne peut pas se prévaloir uniquement d'un accord entre parties fondé sur l'article 48 de la Convention sur le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (ci-après : la Convention CIRDI) pour se soustraire à la divulgation d'un document administratif (*a fortiori* dans la mesure où l'article 48, 5, de la Convention CIRDI semble viser les obligations du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, et non celles de l'autorité administrative fédérale concernée).

Cela signifierait en effet que les parties pourraient dissimuler des informations au public sur une base contractuelle, alors que l'article 32 de la Constitution exige une base légale. Il incombe à l'autorité administrative fédérale de se baser sur les exceptions prévues par la loi du 11 avril 1994.

3.6. En conclusion, la Commission considère que le SPF Affaires Etrangères ne peut refuser l'accès au document demandé que s'il peut démontrer concrètement que les motifs d'exception invoqués, notamment ceux de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994, trouvent à s'appliquer. En tout état de cause, ces motifs d'exception exigent une mise en balance concrète des intérêts entre, d'une part, l'intérêt protégé et l'intérêt public servi par la divulgation.

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 27 août 2024.

S. JOCHEMS  
Secrétaire

L. DONNAY  
Président