



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

23 juin 2023

AVIS n° 2023-92

Concernant le refus de donner accès aux avis de l'Inspecteur
des Finances concernant des contrats liant le SPF Mobilité et
le SPF Justice à BPost

(CADA/2023/102)

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 2 mai 2023, Xr sollicite de la Secrétaire d'Etat au Budget de pouvoir obtenir copie de :

- l'avis de l'Inspection des Finances concernant le contrat liant le SPF Mobilité à BPost pour la délivrance et la radiation des plaques d'immatriculation ;
- l'avis de l'Inspection des Finances concernant le contrat entre le SPF Justice et BPost pour la gestion des amendes routières.

1.2. Par un courriel du 24 mai 2023, X, porte-parole de la Secrétaire d'Etat au Budget, répond par la négative en indiquant ce qui suit :

« Cet avis n'est pas consultable sur base de la loi relative à la publicité de l'administration du 11 avril 1994, article 6, § 2, 3°.

La publication du document administratif porte atteinte au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée ».

1.3. Par un courriel du 1er juin 2023, le demandeur introduit une demande de reconsidération auprès de la Secrétaire d'Etat au Budget.

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. 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 à la Secrétaire d'Etat en charge du Budget 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. Le bien-fondé de la demande d'avis

3.1. A titre liminaire, la Commission constate que le demandeur sollicite l'accès à deux avis de l'Inspecteur des Finances.

Le Corps interfédéral de l'Inspection des Finances est une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vertu de l'article 51, alinéa 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions qui prévoit son organisation par l'Exécutif. Toutefois, le même article prévoit la restriction suivante : « *Les inspecteurs des Finances rendent leurs avis en toute indépendance, et ne communiquent ceux-ci qu'à l'Exécutif auprès duquel ils sont accrédités* ».

En conséquence, la Commission considère de pratique d'avis constante (voy. avis n°2012-97 du 12 novembre 2012), que la divulgation de tels avis ne peut être directement demandée au Corps interfédéral de l'Inspection des finances mais uniquement aux destinataires de ces avis.

3.2. En l'espèce, le demandeur s'est adressé à la Secrétaire d'Etat au Budget par l'intermédiaire de X, sa porte-parole, et la décision de refus émane de cette dernière.

La Commission tient à rappeler que suivant l'article 6, § 5, de la loi du 11 avril 1994, « *l'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet* ». Il s'ensuit que la décision relative à l'accès aux documents administratifs doit être prise par la personne habilitée à prendre cette décision au nom de l'autorité administrative concernée. Cette décision ne peut être prise par le porte-parole d'un membre du Gouvernement. Toutefois, il est possible que la décision en cause prise par la personne ou l'autorité compétente soit communiquée par la personne agissant en tant que conseil. Même dans ce cas de figure, il doit ressortir clairement que la décision a été prise par le ministre compétent.

3.3. 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 (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).

3.4. La Secrétaire d'Etat au Budget invoque l'article 6, § 2, 3°, de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la publicité.

Cette disposition 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 : 3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée* ».

Ce motif d'exception peut seulement être invoqué de manière limitée. Cela ressort des travaux parlementaires préparatoires de cette disposition. Il y est précisé que le motif d'exception attaqué « *est relatif dans ce sens qu'il devra toujours être apprécié si et dans quelle mesure une délibération a un caractère secret. En effet, on ne peut supposer secrète une délibération qui a fait l'objet d'une publicité (...). Il est aussi bien possible qu'un document déterminé ne puisse pas être rendu public à un moment déterminé, parce que cela porterait atteinte au caractère secret d'une délibération, tandis que ceci n'est plus le cas à un moment ultérieur, ce qui implique que l'objection à la publicité tombe. Il est donc nécessaire de procéder à une appréciation concrète. S'il est jugé que la délibération concernée est secrète, et que la publicité du document demandé porte atteinte à ce caractère secret, la publicité doit être refusée* » (Doc. parl., Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, pp. 58-59, par référence à Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 1112/1, pp. 16-17). Sur la base de cela, la Cour constitutionnelle a jugé que ce motif d'exception ne peut être accepté que dans la mesure où les délibérations des organes concernés ont un caractère secret et la publicité du document demandé porte atteinte à celui-ci (Cour constitutionnelle, arrêt n°43/2020 du 12 mars 2020, considérant B.42.2).

Ce motif d'exception vise à empêcher que le processus décisionnel soit paralysé. Compte tenu de ce qui précède, la pratique d'avis constante de la Commission est que ce motif d'exception ne peut être invoqué que pour protéger les points de vue individuels qu'adoptent les membres à l'égard d'une délibération confidentielle.

En l'espèce, l'avis de l'Inspecteur des finances ne constitue pas une position individuelle mais bien de la position d'un organe officiel, à savoir l'Inspection des finances. Par ailleurs, l'avis de l'Inspecteur des finances est un document uniquement destiné à éclairer l'autorité amenée à statuer, et son contenu n'est pas de nature à révéler la teneur de la délibération elle-même (voy. en ce sens C.E. 237.718 du 20 mars 2017). La Secrétaire d'Etat ne peut donc pas invoquer le motif d'exception contenu à l'article 6, § 2, 3°, pour refuser l'accès aux documents demandés.

3.5. La Commission souhaite enfin 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 23 juin 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président