



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

4 octobre 2023

AVIS n° 2023-154

Concernant le refus de communiquer copie de la Notice of
Dispute reçue par la Belgique de la part de la Libyan
Investment Authority

(CADA/2023/164)

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 13 juillet 2023, X sollicite du SPF Affaires étrangères qu'il lui remette copie de la communication reçue par la Belgique de la part de la Libyan Investment Authority (LIA). Cette communication (« Notice of Dispute ») a été faite sous l'égide de l'Accord entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise, d'une part, et la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste, d'autre part, concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Sirte le 15 février 2004 et vise à entamer des négociations préalables à un éventuel arbitrage d'investissement.

1.2. Par un courriel du 1^{er} août 2023, le SPF Affaires étrangères répond par la négative en indiquant ce qui suit :

« Malheureusement, nous ne pouvons pas répondre positivement à votre demande d'accès à la communication reçue par la Belgique de la part de la Libyan Investment Authority.

En effet, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration prévoit, en son article 6, § 1^{er}, que l'administration fédérale doit rejeter 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 qu'elle énumère, dont notamment les relations internationales fédérales de la Belgique (1°) et l'intérêt économique ou financier fédéral (6°).

L'autorité administrative peut aussi rejeter une demande dans la mesure où la demande concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, étant inachevé ou incomplet (en vertu de l'article 6, § 3, 1° de la même loi).

Dans le cas présent, la communication du courrier qui fait l'objet de votre demande présente un risque réel de compromettre nos relations diplomatiques avec la Libye. Ces communications font en outre partie d'une procédure en cours et ne peuvent donc pas être divulguées à ce stade ».

1.3. Par un courriel du 4 août 2023, le demandeur introduit une demande de reconsidération auprès du SPF Affaires étrangères. Il adresse copie de cet e-mail à la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs (ci-après : la Commission).

1.4. Le 31 août 2023, la Commission rend un avis d'irrecevabilité (Avis n° 2023-124) en raison du mode de transmission de la demande d'avis (par courriel en cc).

1.5. Par un courriel du 5 septembre 2023, le demandeur introduit une nouvelle demande de reconsidération de sa décision de refus auprès du SPF Affaires étrangères.

1.6. Par un courriel du même jour, le demandeur introduit une nouvelle demande d'avis auprès de la Commission.

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 sa demande de reconsidération au SPF Affaires étrangères et sa 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 (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).

3.2. Pour justifier son refus de communiquer les informations demandées, le SPF Affaires étrangères invoque tout d'abord le motif d'exception repris à l'article 6, § 1^{er}, 3^o, 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^o les relations internationales fédérales de la Belgique* ».

La Commission tient à rappeler que le recours à ce motif d'exception est soumis à deux conditions (voy. avis n° 2021-06 du 18 janvier 2021). Tout d'abord, il doit être démontré concrètement que la divulgation des informations demandées porte effectivement atteinte aux relations internationales de la Belgique. Ensuite, il faut procéder à une mise en balance des intérêts et démontrer clairement que l'intérêt public servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé, ici les relations internationales de la Belgique. Le recours à cette disposition doit donc être motivé concrètement, au regard du contexte dans lequel la demande d'accès s'inscrit.

3.4. En deuxième lieu, le SPF Affaires étrangères se prévaut de l'article 6, § 1^{er}, 6^o, 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 : [...] 6^o un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public* ».

La Commission observe à nouveau que l'invocation du motif précité se fait en l'absence de toute motivation et ne permet pas au demandeur de déterminer en quoi la divulgation des informations requises porterait atteinte à l'intérêt économique ou financier fédéral, à la monnaie ou au crédit public. Le SPF Affaires étrangères se contente de citer la disposition. De plus, même si l'atteinte devait être effective et correctement motivée, encore faudrait-il que le SPF Affaires étrangères démontre que l'intérêt général servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé par la disposition, ici l'intérêt économique fédéral ou les relations internationales fédérales, visées au point 3.2.

3.5. Enfin, le SPF Affaires étrangères soulève comme dernier fondement à son refus l'article 6, § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994. Cette exception est formulée 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 : 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet* ».

Dans son avis n° 2018-105 du 8 octobre 2018, la Commission a indiqué les conditions auxquelles cette exception peut être invoquée. Cet avis se trouve sur le site web de la Commission (www.documentsadministratifs.be).

Un document interne ou préparatoire n'est pas automatiquement un document qui est inachevé ou incomplet. Les documents préparatoires ou internes n'ont pas de statut spécifique dans la loi du 11 avril 1994. Un document peut être considéré comme inachevé ou incomplet lorsque le créateur du document est encore en train de modifier le document. Beaucoup de documents préparatoires et de documents considérés comme internes par l'administration n'ont, en réalité, pas ce statut. L'accès à ces documents peut seulement être refusé pour des raisons liées au contenu de ces documents et dans la mesure où l'une exception est justifiée concrètement. Même si un document administratif est inachevé ou incomplet, le SPF Affaires étrangères ne peut invoquer cette exception que dans la mesure où il établit que son caractère inachevé ou incomplet est source de méprise.

En l'espèce, le document demandé n'est vraisemblablement plus susceptible d'être modifié et ne peut donc être considéré comme inachevé.

3.5. En conclusion, la Commission n'écarte pas la possibilité pour le SPF Affaires étrangères d'invoquer les motifs d'exceptions contenus aux article 6, § 1^{er}, 3° et 6°, pour autant que le recours à ces motifs soit concrètement motivé et qu'une mise en balance des intérêts en présence soit effectuée.

La Commission considère toutefois que le motif d'exception repris à l'article 6, § 3, 1°, n'est pas applicable en l'espèce en ce que la demande ne porte pas sur un document inachevé au sens de la loi du 11 avril 1994.

3.6. 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 4 octobre 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président