



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

27 février 2024

AVIS n° 2024-28

Concernant le refus de donner accès aux documents relatifs
à une cotisation indemnitaire

(CADA/2024/26)

Mots-clés : INAMI – Etablissement cotisation indemnitaire – Procédure
judiciaire pendante

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 18 décembre 2023, la société IMPEXECO N.V., représentée par NIKKA Management sarl, sollicite auprès de l'INAMI que lui soit remis copie des documents administratifs dans le cadre d'une décision relative à une cotisation indemnitaire.

Dans ce contexte, elle demande une copie des documents suivants :

- le procès-verbal de la réunion du Conseil général de l'assurance soins de santé de l'INAMI du 4 décembre 2023 ;
- le document contenant la décision du Conseil général de l'assurance soins de santé de l'INAMI du 4 décembre 2023 ;
- la liste des membres du Conseil général de l'assurance soins de santé de l'INAMI et le détail des membres présents/absents à la réunion, ainsi que le résultat des votes effectués le 4 décembre 2023 ;
- les documents de travail utilisés pour organiser la réunion du 4 décembre 2023 ;
- la somme cumulée des chiffres d'affaires des entreprises redevables de la cotisation conformément à l'article 191, 5° *quaterdecies*, de la loi Soins de Santé ;
- l'avis de la Commission de contrôle budgétaire émis avant la réunion du 4 décembre 2023, ainsi que la composition de cette commission, les résultats des votes éventuels et le détail des membres présents/assistants/représentés ;
- tout autre document pertinent relatif à ces réunions ou à ce dossier.

1.2. Par un courriel du 22 décembre 2023, l'INAMI accuse bonne réception du courriel et de ses annexes et indique qu'en raison des fêtes de fin d'année et de la semaine de fermeture de leurs bureaux, ils ne pourront y donner suite avant le 8 janvier 2024.

1.3. En l'absence de toute autre réaction de leur part, la demanderesse réitère sa demande auprès de l'INAMI par un courrier du 18 janvier 2024.

1.4. Par un courriel du 25 janvier 2024, l'INAMI refuse de faire droit à la demande pour les motifs suivants :

« Vu les assignations judiciaires entamées à notre rencontre par les deux entités que vous représentez, je dois vous informer que toute correspondance dans le cadre de cet acompte de la cotisation indemnitaire 203 sera dès lors effectuée par voie judiciaire empruntée et non plus avec notre département, et ce, afin d'éviter toute éventuelle omission ou double échange de documents ».

1.5. Par un courrier du 12 février 2024, la demanderesse accuse bonne réception de la décision de refus de l'INAMI et introduit une demande de réexamen de celle-ci.

1.6. 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. Recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que la demanderesse a envoyé en même temps la demande de reconsidération à l'INAMI 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. Dans sa décision de refus, l'INAMI se prévaut d'une procédure judiciaire actuellement pendante pour empêcher toute communication future avec le demandeur, en ce compris dans le cadre d'une demande de publicité de documents administratifs. A cet égard, la Commission a établi une pratique d'avis selon 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 (voy. notamment les avis n° 2022-63 du 4 octobre 2022 et n° 2019-94 du 19 août 2019). Le Conseil d'Etat a confirmé cette position (C.E., 7 juillet 2022, *McCabe*, n° 254.235).

3.3. Des exceptions à ce droit fondamental ne sont en effet possibles que sur la base d'une disposition 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 existence de deux procédures judiciaires pendantes, 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.

3.4. Dans la mesure où l'INAMI n'invoque aucun motif d'exception afin de refuser l'accès aux documents sollicités, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu de divulguer les documents administratifs demandés.

3.5. Enfin, la Commission souhaite attirer l'attention de l'INAMI 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.

Bruxelles, le 27 février 2024

Stefan Jochems
Secrétaire

L. DONNAY
Président