



COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

RAPPORT ANNUEL 1999-2000

Le présent rapport annuel conjoint pour les années de fonctionnement 1999 et 2000 a été établi sur la base de notes préparées par un membre du Secrétariat de la Commission à l'époque. Il n'a donc pas été validé par la Commission et est mis à disposition à titre d'information uniquement.

1. Aperçu du fonctionnement

La Commission d'accès aux documents administratifs est basée sur la loi du 11 avril 1994 "relative à la publicité de l'administration" et la loi du 12 novembre 1997 "relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes". La Commission a été composée sur base de l'arrêté royal du 22 mars 1999 relatif aux nominations à la Commission d'accès aux documents publics (MB 15 avril 1999). La Commission a agi en tant qu'organe consultatif dans le cadre du recours administratif organisé par l'article 8, § 2 de la loi du 11 avril 1994 et par l'article 9, § 1 de la loi du 12 novembre 1997. En outre, elle pouvait émettre des avis à la demande des autorités administratives fédérales, provinciales et communales ou de sa propre initiative.

2. Analyse des avis émis en 1999 et 2000

2.1. Contexte dans lequel se situe l'action de la Commission d'accès aux documents administratifs

2.1.1. Nature de la Commission d'accès aux documents administratifs

La Commission d'accès aux documents administratifs n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur la Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973. Il s'ensuit que les documents auxquels elle a égard dans le cadre de ses compétences ne sont pas des documents administratifs communicables au sens de l'article 1^{er}, deuxième alinéa, 2^o, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

CADA/2000/47 en CADA/2000/89

Remarque : la Commission a depuis lors modifié cette pratique d'avis.

2.1.2. Définition des tâches imparties à la Commission d'accès aux documents administratifs

La Commission ne peut décider à la place d'une autorité administrative si la demande de communication tombe sous l'un ou l'autre motif d'exception.

CTB/99/14

La saisine de la Commission est épuisée lorsqu'elle a émis un avis dans une affaire. En pareille occurrence, c'est à l'autorité administrative concernée qu'il appartient, au vu de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, de prendre une décision quant à la communication du ou des documents sollicités.

CTB/99/196; CTB/99/216; CADA/2000/3; CADA/2000/54

La Commission ne revient pas sur un avis émis antérieurement. En effet, la loi du 11 avril 1994 ainsi que la loi du 12 novembre 1997 ne prévoient pas de procédure en révision.

CTB/99/54; CADA/99/74; CTB/99/101; CTB/99/192; CADA/2000/47; CTB/2000/71; CTB/2000/131

Lorsqu'elle a émis un avis, la Commission a épuisé sa compétence. Conformément à l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994, il appartient au demandeur d'introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

CADA/99/81; CTB/99/101; CADA/99/173; CTB/2000/71; CTB/2000/131

La Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur des questions étrangères à la publicité de l'administration telles que:

- (1) la motivation formelle des actes administratifs
CADA/99/13; CTB/99/237; CADA/2000/49; CADA/2000/51
- (2) une plainte à l'encontre d'une administration fédérale, provinciale ou communale
CTB/99/6; CTB/2000/39; CADA/2000/85
- (3) une simple demande d'informations
CTB/99/228; CTB/2000/16
- (4) le respect des principes qui régissent l'action administrative tels que le principe de bonne administration ou le principe de fair-play
CADA/2000/126

- (5) la prorogation des délais prévus par la législation fiscale
 CADA/99/21; CADA/99/142; CADA/99/143; CTB/99/144;
 CTB/99/145; CTB/99/146; CADA/99/148; CADA/99/149;
 CADA/99/149; CADA/99/150; CTB/99/151; CADA/99/152;
 CADA/99/153; CTB/99/155; CTB/99/156; CTB/99/157;
 CTB/99/158; CTB/99/159; CADA/99/160; CADA/99/161;
 CTB/99/163; CADA/99/164; CADA/99/165; CTB/99/167;
 CADA/99/168; CADA/99/171; CADA/99/172; CADA/99/174;
 CTB/99/178; CTB/99/179; CADA/99/182; CTB/99/186;
 CTB/99/187; CTB/99/188; CTB/99/193; CADA/99/199;
 CADA/99/204; CADA/99/205; CADA/99/206; CADA/99/208;
 CADA/99/209; CADA/99/214; CADA/99/218
- (6) le respect des droits de la défense
 CTB/99/53
- (7) la formulation des recommandations à l'égard d'un jury d'examen
 quant à l'opportunité d'entendre à nouveau le récipiendaire et
 encore moins pour réviser la note qui lui a été attribuée
 CADA/99/60
- (8) le respect d'un règlement de discipline
 CTB/99/121; CADA/99/119; CADA/99/113; CADA/99/107;
 CADA/99/108; CADA/99/109; CADA/99/122; CADA/99/203
- (9) le respect d'une disposition du Code judiciaire
 CTB/99/123

La Commission s'estime incompétente lorsque les documents dont la communication est sollicitée sont afférents à une procédure judiciaire en cours.

CTB/99/19; CTB/99/20; CTB/99/39; CTB/99/40; CADA/99/49;
 CADA/99/77; CADA/99/93; CTB/99/103; CTB/99/123; CTB/2000/10;
 CADA/2000/25; CADA/2000/70; CTB/2000/71; CADA/2000/74;
 CADA/2000/89; CADA/2000/93; CTB/2000/116; CTB/2000/141;
 CADA/2000/202; CADA/2000/203

Remarque : la Commission a depuis lors modifié cette pratique d'avis.

La Commission s'estime également incompétente lorsque le magistrat en charge du dossier enjoint au demandeur de faire usage de la loi du 11 avril 1994. Elle considère que c'est au magistrat saisi qu'il appartient d'ordonner la production en justice de toutes pièces susceptibles de contribuer à la manifestation de la vérité y compris, les pièces en possession de tiers.

CADA/2000/47

Une demande de communication formulée avant l'introduction d'une action en justice ne devient pas irrecevable à partir de cette introduction. Toutefois, si la demande d'accès est postérieure à l'introduction de l'action en justice, la Commission estime qu'elle ne peut intervenir de quelque manière que ce soit dans une procédure judiciaire.

CADA/2000/204; CADA/2000/205; CADA/2000/206; CADA/2000/207

Remarque : la Commission a depuis lors modifié cette pratique d'avis.

Compte tenu de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux fiscal (*M.B.* 27 mars 1999) et de la récente jurisprudence de la Cour de Cassation, la Commission s'estime, désormais, compétente pour se prononcer sur la publicité des pièces afférentes à une réclamation. En effet, en tant qu'autorité administrative, le directeur régional des contributions est dorénavant tenu au respect de la loi du 11 avril 1994.

CADA/99/197; CADA/99/213

2.1.3. La procédure devant la Commission

Les séances de la Commission ne sont pas contradictoires.

CTB/2000/92

La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration n'impose pas que les demandes initiales, d'avis et de reconsidération se fassent par lettre recommandée. Ces demandes peuvent donc se faire par lettre ordinaire ou par écrit sur place.

CADA/99/100

La demande d'accès aux documents administratifs doit revêtir un minimum de précisions. Un système de références d'une lettre à l'autre, ou plus exactement, d'un alinéa à l'autre, voir à des alinéas de lettres non produites et qui traitent parfois de sujets différents ne peut être admis.

CADA/99/124; CADA/99/197

Lorsque les demandes initiales et de reconsidération ne sont pas signées et que la demande d'avis est revêtue d'un simple paraphe, la Commission considère que la demande d'avis est irrecevable.

CADA/99/242

La Commission ne traite aucune demande d'avis avant l'expiration du délai de 30 jours dont dispose l'autorité administrative pour se prononcer sur la demande initiale d'accès. Elle déclare prématurée et irrecevable la demande d'avis formulée avant l'expiration dudit délai.

CADA/99/17; CTB/99/55; CTB/2000/56; CTB/2000/91; CTB/2000/119

La Commission ne traite aucune demande tant qu'elle n'est pas en possession de l'ensemble des éléments du dossier.

CTB/99/8; CTB/99/23; CADA/99/61; CTB/99/185; CTB/99/212

La Commission déclare irrecevables les demandes d'avis restées incomplètes après que l'invitation faite au demandeur de transmettre les pièces manquantes soit restée sans suite. Toutefois, cette suspension est sans incidence sur le délai prévu pour l'introduction d'un recours en annulation ou en suspension auprès du Conseil d'Etat.

CADA/99/85; CADA/99/97; CADA/2000/12; CADA/2000/127

Lorsque la demande d'avis est directement adressée à la Commission sans qu'il y ait eu une demande de reconsidération auprès de l'autorité administrative fédérale, provinciale ou communale concernée, la demande est déclarée irrecevable.

CADA/99/64; CADA/99/88; CTB/99/154; CTB/2000/76; CADA/2000/85; CTB/2000/117; CTB/2000/118; CTB/99/215

Les demandes d'avis et de reconsidération doivent être introduites au même moment.

CTB/99/42; CTB/99/59; CADA/99/67; CADA/99/62; CTB/99/80; CTB/99/105; CTB/99/137; CTB/99/138; CADA/99/147; CTB/99/216; CADA/99/241; CTB/2000/5; CADA/2000/21; CTB/2000/24; CADA/2000/28; CTB/2000/34; CADA/2000/35; CADA/2000/54; CTB/2000/86; CTB/2000/87; CTB/2000/88; CTB/2000/96; CTB/2000/97; CADA/2000/98; CTB/2000/107; CTB/2000/148

La demande de reconsidération doit être immédiatement consécutive à la décision implicite ou explicite de rejet de la demande initiale d'accès.

CADA/99/132; CADA/99/140; CADA/2000/41; CTB/2000/53; CTB/2000/66; CTB/2000/76; CTB/2000/91; CTB/2000/109; CTB/2000/110; CTB/2000/115; CADA/2000/122; CADA/2000/123; CTB/2000/124; CADA/2000/143

Les délais prévus par la loi du 11 avril 1994 ne peuvent être prolongés que dans les cas prévus par la loi précitée. Tant l'administré que l'autorité administrative sont tenus au respect des délais légalement établis.

CADA/2000/145

Une demande par télécopie n'est pas recevable car elle n'offre pas suffisamment de garanties quant à l'identité du demandeur et ne bénéficie pas toujours d'un traitement adéquat.

CADA/2000/9; CADA/2000/20; CADA/2000/27; CTB/2000/61; CTB/2000/201; CTB/2000/138

Toutefois une demande initiale d'accès faite par télécopie est admise pour autant que celle-ci fasse l'objet d'une réponse de la part de l'administration concernée.

CADA/2000/136

Une demande de communication formulée par téléphone est irrecevable.

CTB/99/162

La Commission déclare la demande d'avis sans objet lorsque l'autorité administrative consent à la communication avant qu'elle n'ait eu l'occasion de se prononcer.

CTB/99/1; CADA/99/11; CTB/99/27; CTB/99/45; CTB/99/68; CADA/99/66; CADA/99/92; CADA/99/90; CADA/99/86; CTB/99/136; CTB/99/166; CTB/99/170; CTB/99/175; CTB/99/176; CTB/99/177; CTB/99/184; CTB/99/189; CTB/99/200; CTB/99/201; CADA/99/219; CTB/99/225; CTB/99/225; CTB/99/226; CTB/99/229; CADA/99/233; CADA/2000/32; CTB/2000/1; CADA/2000/2; CADA/2000/4; CADA/2000/22; CTB/2000/31; CADA/2000/32; CADA/2000/45; CTB/2000/46; CTB/2000/50; CTB/2000/59; CTB/2000/80; CTB/2000/84; CTB/2000.95; CADA/2000/112; CTB/2000/125; CTB/2000/139; CTB/2000/144; CADA/2000/149

2.1.4. La Composition et le fonctionnement de la Commission

Composition

En application de l'article 10 de l'arrêté royal du 27 juin 1999 réglant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission ne peut émettre d'avis lorsque la majorité de ses membres n'est pas présente.

CADA/99/61; CADA/99/64; CADA/99/67

Fonctionnement

Les administrations sont tenues, à la demande du Président de la Commission, de communiquer tous les documents et renseignements utiles.

CTB/99/79

Conformément à l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994 l'autorité administrative communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur et à la Commission dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

CADA/99/85

2.2. Champs d'application de la loi du 11 avril 1994 et de la loi du 12 novembre 1997

En application du principe *lex specialis derogat les generalis*, une disposition légale spécifique l'emporte sur la disposition générale que constituent la loi du 11 avril 1994 et la loi du 12 novembre 1997.

CADA/99/89; CTB/2000/131: loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée;

CTB/2000/160 et 199: article 13 de la loi du 7 janvier 1958 concernant les fonds de sécurité d'existence;

CTB/99/102: les articles 19 et 20 de la loi du 11 avril 1994 relative au vote automatisé;

CADA/99/202: les articles 10 à 15 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque carrefour de la sécurité sociale.

2.2.1 La notion de 'document administratif'

La Commission n'opère aucune distinction selon que le document dont la communication est demandée s'inscrit dans un stade préparatoire ou est au contraire établi à un stade final.

CADA/99/71; CADA/99/128

Constituent des documents administratifs :

- la liste des immeubles abandonnés : CTB/99/38
- les extraits de compte de pension : CADA/99/28
- le dossier d'adjudication relatif à l'aménagement d'une piste cyclable : CTB/99/1
- le cahier d'examen contenant les questions d'examen, les réponses qui y ont été apportées ainsi que la note attribuée et le cas échéant le règlement d'examen ou les directives à l'usage des membres du jury : CADA/99/10; CADA/99/13
- le dossier relatif à l'amélioration, à l'entretien et à l'adaptation de différents chemins et routes situés dans divers quartiers de la province du Brabant : CTB/99/83
- le rapport relatif à un appel d'offre général pour la location d'un avion civil de type "Skyvan" : CTB/99/91
- le Moniteur belge : CTB/99/101
- les actes et registres de l'état civil : CTB/99/103
- les avant-projets de loi qui se trouvent auprès d'une administration : CTB/99/120; CTB/99/224
- le procès-verbal du Conseil de direction du Ministère des Finances : CADA/99/128
- l'avis du Ministère public qui fait partie d'un dossier de mariage : CTB/99/129
- les rapports de police : CTB/99/135
- un dossier fiscal : CTB/99/3; CADA/2000/6; CTB/2000/18; CTB/2000/53; CTB/2000/57; CTB/2000/60
- une déclaration de succession : CTB/99/232
- le cahier des charges relatif à l'acquisition d'équipements hydrauliques : CADA/2000/7
- les avis de la Commission consultative des étrangers : CTB/2000/8; CTB/2000/16
- les pièces issues d'un dossier judiciaire qui sont ultérieurement versées dans un dossier fiscal : CADA/2000/3; CADA/2000/11; CADA/2000/33; CADA/2000/58; CTB/2000/84

- les procès-verbaux du Collège des bourgmestre et échevins : CADA/2000/13; CTB/2000/63; CTB/2000/64; CTB/2000/103; CTB/2000/132
- les permis d'urbanisme et d'environnement dont dispose une administration communale : CTB/2000/19
- une note interne à la Gendarmerie : CADA/2000/29
- la disquette relative à une épreuve d'examen : CTB/2000/36
- les dossiers relatifs aux travaux entrepris dans une commune : CTB/2000/75
- les documents relatifs à l'autorisation de tenir un concert/festival : CTB/2000/77
- les questionnaires d'examen organisés par SELOR pour le compte de la Région wallonne : CADA/2000/78
- les protocoles d'accord signés entre certaines compagnies aériennes et l'Office des Etrangers : CADA/2000/42
- l'avis de changement d'affectation : CTB/2000/92
- les documents relatifs au travail accompli par l'administration fiscale pour estimer l'immeuble occupé par le requérant : CTB/2000/100
- le rapport afférent aux résultats obtenus dans le cadre d'un examen préalable ainsi que d'une épreuve orale : CTB/2000/104
- Le dossier relatif à un permis d'exploitation d'un établissement commercial attribué par le Comité interministériel de la distribution institué auprès du Ministère des Affaires économiques : CTB/2000/105
- l'avis émis par la section législation du Conseil d'Etat: CTB/99/24; CTB/99/120; CTB/99/224; CADA/2000/108
- l'avis motivé formulé par le Comité d'avancement: CADA/99/107; CADA/99/108; CADA/99/109; CADA/99/113; CADA/99/114; CADA/99/117; CADA/99/118; CTB/99/21; CADA/2000/113
- l'épreuve informatisée d'un test d'aptitudes sociales et commerciales : CTB/2000/114
- le procès-verbal dressé par l'administration de la T.V.A. : CTB/2000/147
- le dossier relatif à une procédure d'extradition : CADA/2000/136
- la liste nominative des fonctionnaires de niveau 2+: CTB/2000/79
- les documents et informations relatifs à l'importation de produits de la marque POKEMON: CTB/2000/83
- les supports audio contenant l'enregistrement des séances d'un Conseil communal : CADA/2000/120; CADA/2000/121

- le rapport établi à l'occasion d'un contrôle fiscal : CADA/2000/137
- la dénonciation faite auprès de l'administration fiscale : CADA/2000/140
- une expertise établie dans le cadre de la loi sur la protection des animaux : CTB/99/25
- le dossier personnel d'un fonctionnaire : CADA/99/35
- la liste des candidats du Vlaams Blok : CTB/99/43; CTB/99/44
- une télécopie : CTB/99/63
- les avis rendus par la Chambre des notaires dans le cadre de la procédure de nomination des notaires : CTB/2000/31

Ne constituent pas des documents administratifs

- les pièces auxquelles la Commission a égard dans le cadre des compétences qui lui sont imparties ne constituent pas des documents administratifs communicables : CADA/99/134; CADA/2000/47; CADA/2000/89
- les sources consultées par les correcteurs ainsi que les renseignements concernant leur personne : CADA/99/10; CADA/99/13
- un dossier pénal: il convient d'opérer une distinction entre un dossier pénal et un dossier fiscal. L'accès au dossier pénal est désormais régi par l'article 16 de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction. Les pièces provenant d'un dossier répressif et qui sont intégrées par le fisc dans le dossier fiscal, sont sous réserve des exceptions légalement prévues, communicables au contribuable : CTB/99/4; CTB/99/5; CTB/99/96; C.E., arrêt n° 85.77, 8 février 2000; C.E., arrêt n° 85.178, 8 février 2000.
- les procès-verbaux des autorités judiciaires : CTB/2000/15; CTB/99/135
- les notes de calcul établies pour sa facilité par l'agent de l'administration : CTB/2000/67
- le Code de déontologie établi par l'Ordre des avocats : CTB/2000/72
- l'avis donné par l'Ordre national des avocats à propos d'un arrêté royal portant exécution d'une disposition du Code judiciaire : CTB/99/230
- les annotations personnelles des correcteurs : CADA/99/240; CTB/2000/104
- les pièces afférentes à un dossier judiciaire : CTB/99/32

2.2.2 La notion “autorité administrative”

2.2.2.1. Une autorité administrative

La Commission déclare irrecevables les demandes d'avis se rapportant à la communication de documents qui se trouvent auprès d'organe du pouvoir législatif : p.ex. Le comité P : CADA/99/36

Il ressort d'arrêts rendus, toutes chambres réunies, par la Cour de Cassation qu'“une société anonyme, même si elle a été créée par une autorité administrative et est soumise à un contrôle étendu de l'autorité, mais qu'elle ne peut prendre des décisions qui lient des tiers, ne perd pas son caractère de droit privé, la circonstance qu'elle se voit confier une mission d'intérêt général étant de ce point de vue sans pertinence” (Cass. 14 février 1997, *R.W.* 1996-1997, 1433 et s., conclusions de l'avocat général G. Dubrulle et Cass. 17 septembre 1999); CADA/99/119

Lorsqu'il se prononce sur des demandes d'agrément d'entrepreneurs le Conseil d'établissement agit en tant que juridiction administrative et ne constitue pas une autorité administrative : CADA/2000/14

Lorsqu'elle rend obligatoires des règles de déontologie en arrêtant un règlement, l'ordre des pharmaciens doit être considéré comme une autorité administrative : CTB/2000/73

Le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En effet, il n'est titulaire d'aucun pouvoir de décision : CADA/2000/111

2.2.2.2. Une autorité administrative fédérale, provinciale ou communale

La Commission n'est pas compétente pour l'accès aux documents qui se trouvent auprès des C.P.A.S. : CTB/2000/17

La Commission se déclare incompétente lorsque la demande d'avis vise des documents se trouvant auprès de la Communauté française : CADA/99/190 en CTB/2000/17.

2.3. Chacun a en principe le droit à la consultation, aux explications et à la communication sous forme de copie

2.3.1. Interprétation de la notion “Chacun”

-

2.3.2 Publicité passive concernant la consultation, l'explication et la communication sous forme de copie

En vertu de l'article 4 de la loi du 11 avril 1994, l'administré a le choix entre la consultation sur place et la communication sous forme de copie. L'administration ne peut dès lors, limiter le droit d'accès aux documents administratifs à la seule consultation sur place. Si l'autorité administrative entend respecter ses obligations en matière de publicité passive, elle doit garantir au demandeur tant le droit de consultation que le droit d'obtenir une copie : CADA/99/184

Les récipiendaires peuvent demander au membre de la commission d'examen des explications complémentaires sur les pièces qui leur ont été communiquées et ce dans un délai raisonnable qui peut être fixé dans le règlement d'examen : CADA/99/10

L'autorité administrative communale satisfait à toutes ses obligations en matière de publicité passive lorsqu'elle communique l'ensemble des documents dont elle dispose : CTB/2000/50

Le fait que les documents sollicités soient disponibles sur Internet ne dispense pas l'administration de ses obligations en matière de publicité passive. En effet, elle doit garantir à l'administré le droit de consultation, le droit d'explication ainsi que le droit de communication sous forme de copie : CADA/2000/78

L'autorité administrative ne peut être tenue de fournir des documents administratifs qui ont été détruits ou qui ont cessé d'exister : CADA/2000/90

Le droit d'accès aux documents administratifs concerne, par définition, des documents dont l'existence est avérée. En conséquence, l'autorité administrative ne peut, sur la base de la loi du 11 avril 1994, être tenue

de communiquer des documents qui n'existent pas ni d'établir un document en vue de satisfaire à la demande du requérant : CTB/99/183; CTB/99/194; CTB/99/226; CADA/99/240; CTB/2000/16; CTB/2000/63; CTB/2000/64; CTB/2000/79; CADA/2000/137

La demande de communication portant sur des numéros à paraître du moniteur belge n'est pas admise : CTB/99/1010

Lorsque la demande de communication porte sur un nombre considérable de documents nécessitant des recherches, l'autorité administrative doit arrêter, en concertation avec le demandeur, les modalités nécessaires pour éviter toute perturbation dans le fonctionnement du service : CTB/2000/103

Le principe de la publicité de l'administration s'applique uniquement aux documents dont dispose une autorité administrative. Partant, une autorité administrative ne peut être tenue de communiquer des documents dont elle ne dispose plus : CADA/99/231; CADA/2000/130

2.4. Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt (article 4, alinéa 2)

CADA/2000/113; CTB/2000/128

2.4.1. Documents administratifs à caractère personnel

Conformément à l'article 1er, 3°, de la loi du 11 avril 1994, les documents administratifs à caractère personnel concernent exclusivement des personnes physiques. En conséquence, l'autorité administrative ne peut subordonner la communication d'un document afférent à une personne morale à la justification d'un intérêt dans le chef du demandeur : CADA/2000/152

2.4.2 Intérêt

Ne justifie pas de l'intérêt requis par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994, le demandeur qui n'est pas candidat à une nomination comme notaire ou qui ne présente pas les conditions requises pour présenter sa candidat à cette fonction : CTB/99/56

Ne justifie pas de l'intérêt requis par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994, le demandeur qui, suite à un examen, souhaite obtenir les données relatives aux autres candidats : CTB/99/60

Remarque : la Commission a depuis lors modifié cette pratique d'avis.

La justification d'un intérêt doit être tempérée lorsque le document sollicité concerne la personne qui formule la demande d'accès. L'intéressé ne doit pas nécessairement démontrer que le document a actuellement une influence négative sur sa situation administrative ou juridique. En pareille occurrence, l'intérêt consiste, dans son chef, d'une part, dans la possibilité de demander la rectification d'éventuelles erreurs et, d'autre part, de contester, le cas échéant, certains faits ou au contraire de se prévaloir d'éléments positifs susceptibles d'avoir dans l'avenir une incidence sur sa situation juridique ou administrative : CTB/2000/37; CADA/2000/157

2.4.3 Exemples

CTB/99/31; CDA/99/35; CTB/99/37; CTB/99/56; CADA/99/107; CADA/99/109; CADA/99/113; CADA/99/114; CADA/99/117; CADA/99/118; CTB/99/121; CADA/99/122; CTB/99/135; CADA/99/203; CTB/2000/37; CTB/2000/104; CADA/2000/113; CTB/2000/128; CTB/2000/134; CTB/2000/151

2.5. Motifs d'exception (article 6 de la loi du 11 avril 1994)

La simple référence à un motif d'exception ne peut justifier une dérogation au principe fondamental de la publicité de l'administration, l'autorité administrative doit motiver sa décision *in concreto* : CTB/99/57; CADA/99/142

Lorsque la demande de communication porte sur des documents relevant de la compétence de la Région flamande, il faut faire application des dispositions de la loi du 12 novembre 1997 et pour les exceptions de l'article 6, §§ 1 et 2 de la loi du 11 avril 1994 et l'article 7 de la loi du 12 novembre 1997, et celles prévues par le décret flamand : CTB/99/236

L'autorité administrative ne peut s'appuyer sur d'autres motifs d'exception que ceux qui sont prévus par la loi, le décret ou l'ordonnance. Faute de pouvoir se fonder sur l'un ou l'autre de ces motifs,

l'administration doit, en principe, faire droit à la demande de communication : CTB/99/58; CTB/99/198; CTB/99/207; CTB/99/210; CADA/99/211

2.5.1. Motifs pour les quels une demande doit être rejetée après une mise en balance des intérêts (article 6, § 1 de la loi du 11 avril 1994)

Le seul fait qu'un des intérêts visés à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994 soit en jeu ne suffit pas pour que l'autorité administrative soit automatiquement relevée de l'obligation de donner des renseignements ou de rendre public des documents administratifs. L'application d'un motif d'exception visé au § 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994 doit toujours être fondée sur une mise en balance *in concreto* des intérêts : CADA/99/100

2.5.1.1. La sécurité de la population (article 6, § 1, 1^o)

-

2.5.1.2. Les libertés et droits fondamentaux des administrés (article 6, § 1, 2^o)

-

2.5.1.3. Les relations internationales fédérales de la Belgique (article 6, § 1, 3^o)

CADA/99/65; CTB/2000/18; CADA/2000/136

2.5.1.4. L'ordre public, la sûreté ou la défense nationale (article 6, § 1, 4^o)
CTB/2000/82

2.5.1.5. La recherche ou la poursuite de faits punissables (article 6, § 1, 5^o)
CADA/99/41; CTB/99/96; CTB/99/96; CTB/99/5; CADA/99/99;
CTB/99/129; CADA/99/142; CADA/99/143; CTB/99/144; CTB/99/145;
CTB/99/146; CADA/99/148; CADA/99/149; CADA/99/150; CTB/99/151;
CADA/99/152; CADA/99/153; CTB/99/155; CTB/99/156; CTB/99/157;
CTB/99/158; CTB/99/159; CADA/99/160; CADA/99/161; CTB/99/163;
CADA/99/164; CADA/99/165; CTB/99/167; CADA/99/171;
CADA/99/172; CADA/99/174; CTB/99/178; CTB/99/179; CADA/99/182;
CTB/99/186; CTB/99/187; CTB/99/188; CADA/99/199; CADA/99/204;
CADA/99/206; CADA/99/208; CADA/99/209; CADA/99/214;
CTB/99/169; CTB/99/220; CTB/99/221; CADA/2000/6; CADA/2000/11;
CTB/2000/18; CADA/2000/33; CADA/2000/58; CTB/2000/81;

CTB/2000/82; CADA/2000/102; CADA/2000/120; CADA/2000/121; CADA/2000/126; CTB/2001/128.

2.5.1.6. L'intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public (article 6, § 1er, 6°)

CTB/99/5; CTB/99/16; CTB/99/55; CADA/99/61; CTB/99/87; CADA/99/169; CADA/99/142; CADA/99/143; CTB/99/144; CTB/99/145; CTB/99/146; CADA/99/148; CADA/99/149; CADA/99/150; CTB/99/151; CADA/99/152; CADA/99/153; CTB/99/155; CTB/99/156; CTB/99/157; CTB/99/158; CTB/99/159; CADA/99/160; CADA/99/161; CTB/99/163; CADA/99/164; CADA/99/165; CTB/99/167; CADA/99/171; CADA/99/172; CADA/99/174; CTB/99/178; CTB/99/179; CADA/99/182; CTB/99/186; CTB/99/187; CTB/99/188; CADA/99/199; CADA/99/204; CADA/99/220; CTB/99/221; CADA/2000/3; CADA/2000/6; CADA/2000/11; CTB/2000/18; CADA/2000/33; CADA/2000/58; CTB/2000/67; CTB/2000/81; CTB/ 2000/82; CADA/2000/102; CADA/2000/106; CADA/2000/120; CADA/2000/121; CADA/2000/126; CTB/2000/128.

L'autorité administrative doit expliquer les raisons pour lesquelles la divulgation des informations serait de nature à permettre au consultant de se soustraire au paiement de l'impôt dû et de léser ainsi l'intérêt économique ou financier fédéral : CADA/2000/100.

L'autorité administrative ne peut se prévaloir du fait que la divulgation des méthodes de détermination de la valeur des immeubles aurait pour conséquence de rendre impossible tout contrôle en la matière pour rejeter la demande de communication. Une motivation formulée en des termes si généraux ne peut être admise, la motivation doit en effet s'appuyer sur des éléments concrets. A défaut il convient de faire droit à la demande d'accès: CTB/99/12; CTB/99/41.

Lorsqu'il est question de fraude fiscale et de carrousels graves portant sur plusieurs milliards de francs et impliquant plusieurs personnes ou sociétés, l'administration fiscale peut, en application de l'article 6, § 1, 6° de la loi du 11 avril 1994 et moyennant une mise en balance *in concreto* des intérêts en présence rejeter la demande de communication : CTB/99/53; CADA/99/61; CTB/99/220; CTB/99/221.

2.5.1.7. Le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité administrative fédérale (article 6, § 1, 7°)

CTB/99/8"; CTB/99/91; CADA/2000/7; CADA/2000/65

2.5.1.8. Le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel (article 6, § 1, 8°)

CTB/99/26; CTB/37

Les dénonciations ne sont pas, en principe, communicables hormis dans les hypothèses où il n'existe aucun doute quant à l'identité de son auteur : CADA/2000/140

2.5.2. Cas dans lesquels aucune mise en balance des intérêts ne doit être faite (article 6, § 2)

2.5.2.1. La communication du document administratif porte atteinte à la vie privée, sauf si la personne concernée a donné préalablement son accord par écrit à la consultation, à l'explication, ou à la communication sous forme de copie (article 6, § 2, 1°)

CTB/99/129

2.5.2.2. Une obligation de secret instaurée par la loi (article 6, § 2, 2°)

CTB/99/102: les articles 19, 20 en 21, § 3 de la loi du 11 avril 1994 relative à l'organisation du vote automatisé.

CTB/99/103: article 45 du Code civil.

CTB/99/169: article 3, alinéa 4, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires modifiée par la loi du 30 juin 1996.

En matière fiscale, le secret professionnel ne peut être opposé au demandeur qui souhaite avoir accès à son propre dossier fiscal ou à des documents provenant de dossiers afférents à des tiers pour autant qu'ils soient pertinents pour l'analyse de sa situation fiscale. Il convient d'opérer une distinction entre les informations provenant de dossiers fiscaux de tiers qui sont pertinents pour apprécier la situation fiscale du demandeur et ceux qui sont sans intérêt à cet égard. L'exception tirée de

l'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 peut être invoquée uniquement à propos de cette dernière catégorie de données.
CTB/99/12; CTB/99/87; CTB/2000/18; CTB/2000/53

Les informations qui tombent sous le coup de l'article 320 du Code des douanes et accises qui prévoit une obligation de secret professionnel, ne doivent pas être communiquées : CTB/2000/83 et CADA/2000/94.

Ni l'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 ni l'article 337 du Code sur les revenus 1992 instaurant une obligation de secret professionnel ne peuvent justifier une dérogation au droit fondamental d'un débiteur solidaire à obtenir communication des données sur lesquelles l'administration se base pour poursuivre le paiement de la dette fiscale, étant entendu que le principe de la publicité de l'administration vaut, en pareille occurrence, uniquement à l'égard des informations nécessaires à l'analyse de sa situation fiscale: CADA/2000/133; C.E., arrêt n° 81.740, 9 juillet 1999.

Le contribuable a en principe le droit de prendre connaissance des éléments issus du dossier judiciaire ouvert à charge d'un tiers et sur lesquels l'administration de la T.V.A. s'appuie pour déterminer sa situation fiscale. En effet, cette dernière ne peut soustraire à la publicité les pièces sur lesquelles elle se fonde pour établir une imposition : CADA/99/99

L'article 93*bis* du Code sur la TVA (Directive européenne 77/99/EEG) instaurant une obligation de secret professionnel ne peut, en application de l'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994, être opposé au demandeur lorsque celui-ci entend obtenir la communication d'informations figurant dans le dossier fiscal d'un tiers mais qui sont néanmoins pertinentes pour l'examen et l'analyse sa situation fiscale. De même l'article 93 du Code sur la TVA ne peut être opposé à l'assujetti qui sollicite l'accès à son propre dossier fiscal. S'agissant des documents issus de dossiers afférents à des tiers, il convient donc d'opérer une distinction selon que ces documents sont pertinents ou non pour l'examen de la situation fiscale du demandeur. L'article 6, § 2, de la loi du 11 avril 1994 ne peut être invoqué qu'à propos de cette dernière catégorie de documents : CTB/99/12; CADA/99/76; CTB/2000/147

2.5.2.3. Le secret des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquels une autorité fédérale est associée (article 6, § 2, 3°)

CTB/99/169

2.5.3. Motifs d'exception facultatifs

2.5.3.1. Il s'agit d'un document administratif inachevé ou incomplet dont la divulgation peut être source de méprise (article 6, § 3, 1°)

CADA/99/87; CTB/2000/67; CTB/2000/82

La circonstance que certains documents seraient préparatoires ne constituent pas en soi un motif de rejet de la demande dès lors que ses documents sont achevés et ne sont pas susceptibles d'induire en erreur: CADA/99/60.

L'autorité administrative fédérale ne peut se contenter d'affirmer que le document est incomplet ou inachevé. Elle doit démontrer en quoi la divulgation peut être source de méprise : CTB/2000/52; CTB/2000/62

Il faut se garder de confondre un document inachevé et un dossier en cours d'instruction. Le document inachevé doit être communiqué si la communication n'est pas source de méprise. Le simple fait que le document soit inachevé ou incomplet ne constitue pas un argument valable pour refuser la communication. Ce n'est que lorsqu'il ressort des circonstances concrètes que le document peut être source de méprise qu'il peut être soustrait à la publicité : CADA/99/61

2.5.3.2. Un avis ou une opinion communiquée librement et à titre confidentiel à l'autorité fédérale (article 6, § 3, 2°)

CTB/99/24; CADA/2000/152

2.5.3.3. Le caractère manifestement abusif de la demande (article 6, § 3, 3°)

CTB/99/58; CADA/99/124; CTB/99/195; CADA/99/242; CADA/2000/146; CADA/2000/152; CADA/2000/152

La demande de communication du procès-verbal du Collège des bourgmestre et échevins formulée pour le compte d'un mandataire communal est considérée comme abusive. Le mandataire communal qui souhaite avoir accès au procès-verbal du Collège des bourgmestre et échevins doit faire usage de l'article 84 de la Nouvelle Loi communale : CTB/2000/13

Une demande de communication peut être regardée comme manifestation abusive, notamment lorsque le demandeur cherche délibérément à perturber le bon fonctionnement de l'administration en demandant, par exemple, l'accès à un nombre élevé de documents nécessitant des investigations fastidieuses, ou encore lorsque la demande présente un caractère systématique ou répétitif. Si aucune de ces circonstances n'est rencontrée, l'autorité administrative ne peut valablement invoquer l'article 6, § 3, 3° de la loi du 11 avril 1994 : CADA/2000/137

La demande d'accès peut être regardée comme manifestation abusive lorsqu'il ne fait aucun doute qu'elle vise uniquement à connaître l'identité de l'auteur d'une plainte ou d'une dénonciation : CTB/99/26; CADA/2000/152.

L'article 6, § 3, 3° de la loi du 11 avril 1994 ne peut être invoqué pour refuser la communication lorsque les demandeurs n'ont pas eu la possibilité de consulter les éléments sur lesquels le fisc se fonde pour apprécier leur situation fiscale et ce même s'ils ont pu avoir accès à certains documents provenant du dossier pénal : CTB/99/96

La demande de communication portant sur des futurs numéros à paraître du Moniteur peut être regardée comme manifestation abusive: CTB/99/101.

Une demande de communication ne peut être qualifiée d'abusives au seul motif que les pièces demandées ont précédemment été envoyées au demandeur. Même en ce qui concerne ces documents, l'administration doit en fournir la copie lorsqu'ils font partie du dossier fiscal. Il se pourrait, en effet, que le contribuable ait égaré certaines de ces pièces : CADA/99/191

La demande de communication peut être regardée comme abusive lorsqu'elle vise uniquement à surcharger, outre mesure, l'administration : CADA/99/197.

2.5.3.4. La demande est manifestement trop vague (article 6, § 3, 4°)
CTB/2000/48; CADA/99/149; CADA/99/168; CADA/99/191

2.5.4. Documents dont seules certaines parties tombent sous le coup d'une ou de plusieurs exceptions (article 6, § 4)

CTB/99/53; CTB/99/55; CTB/99/83; CTB/99/135; CADA/99/191;
CTB/99/220; CTB/99/221; CTB/99/224; CTB/2000/18; CTB/2000/37;
CTB/2000/52; CTB/2000/62; CADA/2000/65; CTB/2000/103;
CADA/2000/106

2.6. Le recours en annulation/suspension auprès du Conseil d'Etat (article 8, § 2, alinéa 4)

C.E., arrêt n° 81.740, 9 juillet 1999, Scheppers de Bergstein

C.E., arrêt n° 82.935, 18 octobre 1999 en C.E., arrêt ° 82.936, 18 octobre 1999 : Le respect par l'autorité administrative de l'obligation que lui impose l'article 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994 est déterminant pour la recevabilité des recours administratifs organisés, eu égard à la sanction que la loi attache à son inobservation. En raison du caractère d'ordre public de cette loi, il est dépourvu de pertinence d'examiner si en l'espèce, sa méconnaissance a concrètement lésé l'agent intéressé. Il est établi que les voies de recours organisées ainsi que les formes et délais à respecter n'ont pas été indiquées au requérant.

C.E., arrêt n° 77.331, 16 novembre 1999: l'article 32 de la Constitution donne à chacun le droit de consulter chaque document administratif. Ce droit fondamental est placé, par la Constitution, entre les mains de toute personne sans qu'elle doive justifier d'un intérêt. La personne qui a demandé à prendre connaissance de documents administratifs, à qui un refus a été opposé, et qui a introduit sans succès une demande de reconsidération, est autorisée par l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994 à saisir le Conseil d'Etat. La loi ouvre ainsi, à toutes les personnes qui peuvent s'en prévaloir, la sanction juridictionnelle de ce droit établi par la Constitution, à savoir le recours en annulation. Sur ce

point précis, les dispositions constitutionnelles et législatives précitées priment sur l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en tant qu'il limite la possibilité d'introduire le recours en annulation aux personnes qui justifient d'un intérêt ou d'une lésion.

La notion de l'"autorité administrative" doit être comprise au sens de l'article 14, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973.

C.E., arrêt n° 84.102, 14 décembre 1999: il ne ressort ni de la loi du 11 avril 1994 ni des travaux préparatoires que les procédures organisées par celle-ci se superposeraient à celles qui sont applicables devant les juridictions administratives et judiciaires, selon les textes propres à chacune d'elles. L'article 23, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que la section administration a le droit de se faire communiquer par les autorités visées à l'alinéa 1er et les administrations tous les documents et renseignements relatifs aux affaires sur lesquelles elle est appelée à statuer; les exceptions portées par la loi du 11 avril 1994 ne sauraient être utilement invoquées pour soustraire à l'examen du juge de l'excès de pouvoir des documents qui lui seraient indispensables pour apprécier le fondement d'un moyen d'annulation. Les inconvénients que susciterait pour une autorité administrative le dépôt de certaines pièces ne peuvent justifier qu'une bonne administration de la justice soit entravée.

C.E., arrêt n° 85.177, 8 février 2000 en C.E., arrêt n° 85.178, 8 février 2000: Il se déduit à la fois de la définition du "document administratif" et de celle "d'autorité administrative" figurant à l'article 1er, de la loi du 11 avril 1994, ainsi que du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs que les informations utilisées par les organes du pouvoir judiciaire dans le cadre de la recherche ou de la poursuite de faits punissables ne constituent pas des documents administratifs, pas plus que le Procureur du Roi ou le juge d'instruction ne peuvent être considérés comme des "autorités administratives" lorsqu'ils constituent et gèrent un dossier répressif. Il s'ensuit que les informations provenant d'un dossier judiciaire à l'instruction ne peuvent être obtenues sur la base de la loi relative à la publicité de l'administration.

La circonstance que l'administration a pu consulter un dossier répressif n'entraîne pas pour autant un changement de la nature de ce dossier qui continue à échapper à la définition du "document administratif". Seules les pièces dont l'administration a reçu une copie, constituent, une fois

qu'elles sont en possession de l'administration fiscale, des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994. Il ressort à cet égard des éléments de la cause que les seules pièces issues du dossier répressif qui ont été en la possession de l'administration de l'Inspection spéciale des Impôts de Charleroi sont celles qui ont été communiquées aux requérants.

Il n'appartient pas à l'administration fiscale de se substituer à l'organe compétent du Ministère public pour accorder au contribuable concerné un accès au dossier répressif égal à celui qu'elle a pu obtenir du Procureur général: si le contribuable veut être autorisé à consulter l'intégralité du dossier répressif et à en prendre copie, il doit à cet effet s'adresser, tout comme l'administration, à l'organe compétent du Ministère public.

2.7. La Commission peut également être consultée par une autorité administrative fédérale, provinciale ou communale (article 8, § 3)

CTB/99/7; CTB/2000/37; CADA/119; CADA/2000/42; CTB/2000/101; CADA/2000/111; CTB/2000/135; CTB/2000/209

La Commission n'émet pas d'avis lorsque la demande de conseil se rapporte à une demande concrète de communication.

CTB/99/14; CTB/99/133; CTB/99/234; CADA/2000/26; CTB/2000/38; CTB/2000/69; CADA/2000/129; CADA/2000/142

La Commission peut, sur la base de l'article 8, § 3, de la loi du 11 avril 1994 et l'article 9, § 2 de la loi du 12 novembre 1997, uniquement être consultée par des autorités administratives fédérales, provinciales ou communales. Il s'ensuit que la Commission se déclare incompétente lorsque la demande de consultation émane d'un particulier : CTB/99/52; CTB/99/127.

La Commission décline sa compétence lorsque la demande de consultation émane d'une autorité administrative qui relève de la Communauté française : CADA/99/70; CADA/99/84.

La Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur une demande de consultation émanant d'une autorité administrative régionale : CTB/99/78.

2.8. Publicité de l'administration et droit d'auteur (article 9)

La Commission considère qu'une attention particulière doit être accordée à la protection des droits moraux et, plus spécialement, au droit de l'auteur à l'intégrité de son œuvre : CADA/2000/7

L'autorité administrative fédérale ne peut invoquer les droits d'auteur dont elle est titulaire pour s'opposer à la communication d'un document administratif : CTB/2000/36

L'autorité administrative fédérale ne peut invoquer les droits d'auteur d'une autre administration qu'elle soit du niveau fédéral, communautaire ou régional, provincial ou communal pour refuser la communication sous forme de copie d'un document administratif : CADA/2000/78.

2.9. Pas de diffusion à des fins commerciales (article 10) CADA/2000/78

2.10 Rétribution due pour la réception d'une copie d'un document administratif

C'est à l'administré qu'il appartient de préciser s'il souhaite prendre réception personnellement de la copie ou si cette copie doit lui être transmise par la poste. Dans ce dernier cas, la copie lui est transmise par recommandé et la rétribution due est payée préalablement à la transmission. Ce paiement s'opère exclusivement par virement ou versement au compte chèque postal de l'autorité administrative concernée et ne peut s'effectuer en espèces. Les frais de port sont ajoutés au montant de la rétribution. Au contraire, si le demandeur opte pour la réception personnelle de la copie auprès de l'autorité administrative, la rétribution est payée au comptant. Un récépissé est délivré à l'administré à titre de preuve de paiement.

Remarque : l'arrêté royal organisant la redevance a été entre-temps remplacé par un dispositif plus souple dans l'arrêté royal du 17 août 2007 fixant le montant de la rétribution due pour la réception d'une copie d'un document administratif ou d'un document qui contient des informations environnementales (*M.B.* 14 septembre 2007).