



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

9 janvier 2026

AVIS n° 2026-1

Concernant le refus de donner accès à la copie de l'accord
intervenue entre l'Etat belge et la société GENAVIR

(CADA/205/2025)

Mots-clés : Cabinet de la Ministre de l'Action et de la Modernisation
publiques – Accord entre l'Etat belge et un cocontractant privé
– Article 6, § 1^{er}, 6^o et 7^o ; article 6, § 2, 3^o et article 6, § 3, 1^o

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 23 novembre 2025, X sollicite du Cabinet de la Ministre fédérale de l'Action et de la Modernisation publiques (ci-après : le cabinet de la Ministre), qu'il lui remette une copie de l'accord intervenu entre l'Etat belge et la société privée française GENAVIR, au sujet de l'entretien du navire de recherche BELGICA II, ainsi que de ses éventuelles annexes.

1.2. Par un courriel du 2 décembre 2025, la Ministre refuse de faire droit à la demande d'accès pour les motifs suivants :

« J'accuse bonne réception de votre demande du 23 novembre 2025 relative à la consultation du document "accord entre l'Etat belge et GENAVIR", ainsi qu'à ses annexes éventuelles, dans le cadre de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Les documents dont il est fait état dans l'article de presse auquel vous renvoyez est de nature confidentielle. Ils tombent dans le champ des dispositions suivantes de la loi précitée du 11 avril 1994, dérogoires au principe de publicité passive de l'administration :

Points 6° et 7° du §1^{er} de l'article 6 ;

Point 3° du §2 de l'article 6 ;

Point 1° du §3 de l'article 6.

Dans ces conditions, il ne m'est malheureusement pas permis de donner une suite favorable à votre demande ».

1.3. Par un courriel du 12 décembre 2025, le demandeur introduit, auprès du cabinet de la Ministre, une demande de reconsidération de sa décision de refus.

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 cabinet de la Ministre 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 la Ministre soutient, pour refuser l'accès aux documents sollicités, que la divulgation de ces derniers doit être empêchée pour les motifs qui suivent.

3.2.1. La protection d'un intérêt économique ou financier fédéral

L'article 6, § 1^{er}, 6°, de la loi du 11 avril 1994 prévoit que :

« 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. »

Pour pouvoir invoquer ce motif, l'instance administrative doit démontrer que la divulgation des documents demandés porterait effectivement atteinte à un intérêt économique ou financier fédéral de la Belgique, ce qui n'est pas motivé en l'espèce.

De plus, si l'instance administrative venait à établir que tel était le cas, encore devrait-elle démontrer concrètement que l'intérêt servi par la divulgation ne l'emporte pas sur la protection des intérêts économiques et financiers fédéraux. Cette mise en balance n'est pas réalisée en l'espèce.

3.2.2. Le caractère confidentiel des informations d'entreprise

L'article 6, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 11 avril 1994 prévoit que :

« 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 : [...]

7^o le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité ».

Pour invoquer valablement cette exception, il ne suffit donc pas d'affirmer que certains documents, dont l'accord en cause, 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.

En tout état de cause, la Commission rappelle que l'article 6, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 11 avril 1994 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 définit cette notion 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 certains documents, dont l'accord en cause, 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. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, l'instance administrative doit encore 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. Cette mise en balance n'est pas réalisée en l'espèce.

3.2.3. Le secret des délibérations

L'article 6, § 2, 3°, de la loi du 11 avril 1994 prévoit que :

« 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. Il ressort des travaux parlementaires de cette disposition que ce motif d'exception « *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 cette base, 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 où la publicité du document demandé porte atteinte à celui-ci (Cour constitutionnelle, arrêt n°43/2020 du 12 mars 2020, considérant B.42.2).

Un accord intervenu entre l'Etat belge et son cocontractant n'est, sauf indication contraire, pas de nature à révéler la teneur de la délibération elle-même et sa divulgation ne peut donc pas être refusée sur la base de ce motif.

3.2.4. Le caractère inachevé d'un document pouvant causer une méprise

Enfin, l'article 6, § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994 prévoit que :

*« L'instance administrative 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 »*

Cette exception ne peut être invoquée sans justification. Elle ne peut l'être que si les conditions cumulatives prévues dans la disposition légale sont remplies. Il doit donc s'agir de documents administratifs non finalisés et le caractère non finalisé de ceux-ci doit donner lieu à une interprétation erronée. De plus, il s'agit d'un motif d'exception facultatif, de sorte qu'une motivation renforcée est requise pour pouvoir déroger au principe de la publicité des documents administratifs. Enfin, cette exception a également un caractère relatif, ce qui implique qu'une mise en balance des intérêts en présence soit réalisée avec d'une part l'intérêt général servi par la publicité et, d'autre part, l'intérêt protégé.

En ce qui concerne les possibilités d'invoquer cette exception, la Commission renvoie pour plus d'explications à son avis d'initiative n° 2018-105 du 8 octobre 2018.

En l'espèce, il ne ressort pas de la motivation de la décision de l'instance en quoi le document demandé peut être considéré comme inachevé ou incomplet, ni en quoi ce caractère incomplet peut être source de méprise pour le demandeur qui en prendrait connaissance. La mise en balance entre l'intérêt général servi par la publicité et l'intérêt protégé n'est pas non plus réalisée.

3.3. Par conséquent, dans la mesure où le cabinet de la Ministre ne motive aucun des motifs légaux qu'il invoque de manière suffisamment concrète et adéquate, il est tenu de faire droit à la demande.

3.4. La Commission souhaite également 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 9 janvier 2026,

S. JOCHEMS
Secrétaire

L. DONNAY
Président