



# Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

*Section publicité de l'administration*

27 janvier 2026

AVIS n° 2026-016

Concernant le refus de remettre copie des contrats relatifs à  
un marché public de services passé par la Défense en  
matière d'aviation

(CADA/007/2026)

Mots-clés : Ministère de la Défense – Contrats et avenants –  
Article 6, § 1<sup>er</sup>, 6° et article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 –  
Article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 août 2011

## 1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 3 décembre 2025, M<sup>e</sup> Philippe Vande Castele, agissant au nom et pour le compte de ses clientes, les sociétés sas Avico, Flying Service et Flying Group (ci-après : les demanderesses) sollicite du Ministère de la Défense, qu'il lui remette une copie des documents suivants :

- (1) le contrat, conclu entre la Défense et la SA Abelag Aviation (et/ou ses sociétés associées ou sous-traitantes) à la suite de la décision ministérielle du 14 octobre 2019 d'attribuer le marché public 17AP006/A (lot 1) à la SA Abelag Aviation. – c'est-à-dire le contrat initial – ;
- (2) les demandes successives, formulées ou introduites par la SA Abelag Aviation (et/ou ses sociétés associées ou sous-traitantes) entre le 1er janvier 2020 et le 15 janvier 2026, pour :
  - (a) obtenir la modification ou l'adaptation du contrat initial ou du contrat modifié, révisé ou adapté, ce en rapport avec le marché public 17AP006/A (lot 1), et/ou
  - (b) (faire) joindre un avenant au contrat initial ou au contrat modifié, révisé ou adapté, ce en rapport avec le marché public 17AP006/A (lot 1) ;
- (3) les décisions du ministère de la Défense, postérieures au 1er janvier 2020, de modifier – d'office, d'initiative propre ou à la demande de la SA Abelag Aviation (et/ou ses sociétés associées ou sous-traitantes) – le contrat initial ou le contrat entre-temps modifié, révisé ou adapté, ce en en rapport avec le marché public 17AP006/A (lot 1),
- (4) les contrats successifs, postérieurs au contrat initial, qui ont été conclus (après le 14 octobre 2019) entre la Défense et la SA Abelag Aviation (et/ou ses sociétés associées ou sous-traitantes), ce en rapport avec le marché public 17AP006/A (lot 1) et qui consacrent une modification, révision ou adaptation du contrat initial ou du contrat entre-temps modifié, adapté ou révisé.

1.2. N'ayant reçu aucune réponse à son courriel, les demanderesses introduisent auprès du Ministère de la Défense, par un courriel du 6

janvier 2026, une demande de reconsidération de sa décision implicite de refus.

1.3. Par un courriel du même jour, les demanderesses sollicitent 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.

1.4. Par un courriel du même jour, le Ministère de la Défense précise aux demanderesses que ses services étaient fermés entre le 24 décembre 2025 et le 4 janvier 2026 et que sa demande d'accès sera traitée dans la semaine.

1.5. Par un courriel du 8 janvier 2026, le Ministère de la Défense répond de la manière suivante :

*« Les services compétents du Ministère de la Défense ont examiné avec attention votre demande visant à obtenir, dans le cadre de la publicité de l'administration, une copie des documents suivants :*

*(1) le contrat conclu entre la Défense et la société Abelag relativement au marché 17AP006 (lot 1) ayant pour objet la réalisation d'un contrat de services pour une capacité de transport du type 'corporate' (17AP006/A) ;*

*(2) toutes demandes formulées par Abelag de voir le marché modifié ;*

*(3) toutes décisions de la Défense de modifier le marché ;*

*(4) tous contrats modificatifs du marché conclus entre la Défense et Abelag.*

*S'agissant tout d'abord du "contrat conclu entre la Défense et la SA Abelag Aviation (et/ou ses sociétés associées ou sous-traitantes) à la suite de la décision ministérielle du 14 octobre 2019 d'attribuer le marché public 17AP006/A (lot 1) à la SA Abelag Aviation - c'est-à-dire le contrat initial" il a été conclu par la notification faite le 19 décembre 2019 à la société Abelag de ce que son offre était retenue. Vous trouverez en pièce jointe une copie de cette correspondance.*

*Quant aux "demandes successives, formulées ou introduites par la SA Abelag Aviation (et/ou ses sociétés associées ou sous-traitantes) entre le 1er janvier 2020 et le 15 janvier 2026" de voir le marché*

*être modifié, vous trouverez annexé à la présente la copie d'un courriel interne à la Défense du 3 juin 2020, dans lequel il est question d'une demande formulée par Abelag quant au marquage des avions. Nous ne disposons pas d'autre écrit exprès émanant d'Abelag ou faisant état d'une demande explicite formulée par cette société de voir le marché 17AP006 (lot 1) être modifié.*

*Quant aux "décisions du ministère de la Défense, postérieures au 1er janvier 2020, de modifier – d'office, d'initiative propre ou à la demande de la SA Abelag Aviation (et/ou ses sociétés associées ou sous-traitantes) – le contrat initial ou le contrat entre-temps modifié, révisé ou adapté, ce en en rapport avec le marché public 17AP006/A (lot 1)", elles sont formalisées dans les avenants eux-mêmes, dont il est question ci-dessous.*

*Enfin, quant aux "contrats successifs, postérieurs au contrat initial, qui ont été conclus (après le 14 octobre 2019) entre la Défense et la SA Abelag Aviation (et/ou ses sociétés associées ou sous-traitantes), ce en rapport avec le marché public 17AP006/A (lot 1) et qui consacrent une modification, révision ou adaptation du contrat initial ou du contrat entre-temps modifié, adapté ou révisé", il y en a deux. Une copie de ces avenants peut vous être communiquée, pour autant qu'aient été occultées dans ces documents (1) toute précisions de nature budgétaire et (2) les informations confidentielles.*

*En ce qui concerne les informations de nature budgétaire, l'exception visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est soulevée. Cette disposition permet à une autorité d'administrative de rejeter une demande d'accès, lorsqu'elle constate que la protection d'un "intérêt économique ou financier fédéral" l'emporte sur celui de la publicité. En l'occurrence, vous ne justifiez d'aucun intérêt à vous voir communiquer pareilles informations, alors que la Défense doit, quant à elle, notamment veiller à exclure toute spéculation au détriment des deniers publics. Aussi, toutes les informations de nature budgétaire ont été rendues illisibles dans les avenants.*

*Enfin, les avenants contiennent des précisions en rapport avec les solutions techniques qui avaient été proposées par Abelag et mises*

*en œuvre dans le cadre de l'exécution du marché. Il s'agit d'informations confidentielles que nous ne pouvons pas communiquer en application de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, lu conjointement avec l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité. Dès lors, ces informations confidentielles ont été rendues illisibles dans tous les avenants que vous trouverez en pièce jointe ».*

## **2. Recevabilité de la demande d'avis**

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que les demanderesse ont envoyé en même temps la demande de reconsidération au Ministère de la Défense 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. L'intérêt économique ou financier fédéral**

3.2.1. La Commission constate que, s'agissant des avenants au contrat, lesquels sont divulgués moyennant certaines omissions, le Ministère de la Défense invoque en premier lieu le motif d'exception repris à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi du 11 avril 1994 qui se lit comme suit :

*« L'instance administrative 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 ».*

3.2.2. Pour pouvoir invoquer ce motif d'exception, le Ministère de la Défense doit concrètement démontrer que les informations contenues dans les avenants demandés pourraient porter atteinte à un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public.

Le Ministère de la Défense ne le démontre pas concrètement. Il se contente d'indiquer de manière très générale qu'il doit « *veiller à exclure toute spéculation au détriment des deniers publics* ». Il ne précise pas le type d'informations contenues dans ces avenants.

3.2.3. De plus, le risque de porter préjudice à l'intérêt protégé doit être réel. La jurisprudence du Conseil d'État montre qu'il ne suffit pas qu'il y ait un risque purement potentiel.

En l'espèce, le Ministère de la Défense n'expose pas concrètement ce risque.

3.2.4. Enfin, s'agissant d'un motif d'exception relatif, il convient de vérifier lors de la mise en balance des intérêts en présence que l'intérêt économique ou financier de l'Etat fédéral tel que protégé, l'emporte effectivement sur l'intérêt servi par la publicité.

Contrairement à ce que l'instance administrative semble toutefois sous-entendre, il n'est pas question d'introduire une nouvelle condition à l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs en exigeant du demandeur qu'il indique l'intérêt qu'il retirerait de la divulgation du document.

En effet, la mise en balance des intérêts voulue par le législateur s'entend de l'équilibre entre, d'une part, l'intérêt de l'Etat fédéral de protéger ses intérêts financier et économique et, d'autre part l'intérêt général du public à la divulgation des informations demandées.

Il n'est pas nécessaire que le demandeur indique dans sa demande son intérêt particulier à obtenir l'information pour que l'instance administrative soit en mesure d'effectuer la balance des intérêts demandée.

3.2.5. Partant, la Commission considère que le Ministère de la Défense n'a pas motivé adéquatement ni de manière suffisamment concrète, son recours au motif d'exception prévu à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>.

### 3.3. La confidentialité des informations dans les marchés publics

3.3.1. La Commission constate ensuite que le Ministère de la Défense invoque la confidentialité des informations en matière de marchés publics pour soustraire à la divulgation une partie du contenu de ces avenants.

Pour ce faire, il invoque l'article 6, § 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994 qui se lit comme suit :

*« L'instance administrative 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 :  
2<sup>o</sup> à une obligation de secret instaurée par la loi ».*

L'« obligation de secret prévue par la loi », telle qu'énoncée à l'article 6, § 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994, est un motif d'exception absolu, ce qui implique que si certaines informations sont couvertes par ce motif, la divulgation doit être refusée sans aucune mise en balance des intérêts entre l'intérêt de la divulgation et l'intérêt protégé par le motif d'exception (Conseil d'Etat, 17 mars 2023, n<sup>o</sup> 256.055). En tant qu'exception au droit fondamental à la publicité, cette disposition doit être interprétée de manière stricte, sans pour autant vider de son contenu la notion même d'obligation de secret.

Pour invoquer ce motif d'exception, il est au moins nécessaire d'indiquer à quelle disposition de secret la divulgation ferait obstacle. En outre, il convient de vérifier si la divulgation porte atteinte à cette disposition de

confidentialité. L'invocation d'un tel motif doit être justifiée concrètement.

3.3.2. Le Ministère de la Défense le combine à l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité. Cet article prévoit que :

*« Le pouvoir adjudicateur ou l'entreprise publique ne divulgue pas, sous réserve des droits acquis par contrat, les renseignements que les entrepreneurs, les fournisseurs et les prestataires de services lui communiquent à titre confidentiel<sup>1</sup>. Ces renseignements comprennent notamment les secrets techniques ou commerciaux et les aspects confidentiels des offres.*

*Le pouvoir adjudicateur ou l'entreprise publique peut imposer des exigences en vue de protéger le caractère confidentiel des informations qu'il donne aux candidats et aux soumissionnaires.*

*En toute hypothèse, quelles que soient les circonstances, les candidats, les soumissionnaires et les tiers n'ont aucun accès aux documents relatifs à la procédure de passation des marchés aussi longtemps que le pouvoir adjudicateur ou l'entreprise publique n'a pas pris de décision, selon le cas, au sujet de la sélection des candidats, de la régularité des offres, de l'attribution du marché ou de la renonciation à poursuivre la procédure ».*

Il ressort de la lecture de cette disposition que les informations doivent être considérées comme confidentielles uniquement dans la mesure où cette confidentialité a été demandée expressément par l'opérateur économique concerné. Cette confidentialité ne peut en aucun cas être présumée.

En l'espèce, il revient au Ministère de la Défense de vérifier le respect de cette condition.

---

<sup>1</sup> La Commission souligne.

Si l'opérateur économique concerné a effectivement communiqué certaines parties de son offre à titre confidentiel, la Commission constate que c'est à juste titre que le Ministère de la Défense invoque l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994, lu en combinaison avec l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 13 août 2011 précitée. Dans le cas contraire, il est tenu de communiquer les documents sollicités au demandeur, sous réserve de l'application d'autres exceptions.

#### 3.4. Conclusion

S'agissant des informations devant être soustraites à la publicité en ce qu'elles présenteraient un intérêt financier ou économique fédéral, il convient pour le Ministère de la Défense de motiver sa décision adéquatement et de manière suffisamment concrète.

En ce qui concerne les informations expressément transmises à titre confidentiel par l'opérateur économique concerné, elles peuvent valablement être soustraites à la publicité en application de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994.

Bruxelles, le 27 janvier 2026,

S. JOCHEMS  
Secrétaire

L. DONNAY  
Président