



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

27 janvier 2026

AVIS n° 2026-017

Concernant le refus de remettre copie des rapports de
sélection et d'attribution rédigés dans le cadre d'un marché
public de services attribué par la Défense

(CADA/008/2026)

Mots-clés : Ministère de la Défense – Rapports d'attribution –
Article 6, § 1^{er}, 6° et article 6, § 2, 1° et 2° de la loi du 11 avril 1994 –
Article 12, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 août 2011

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 3 décembre 2025, M^e 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 Rapport de sélection (en principe visé par le ministre le 19 septembre 2018) ;
- (2) le Rapport d'évaluation technique ;
- (3) le Rapport d'évaluation financière ;
- (4) le Rapport d'attribution. (en principe rédigé le 24 avril 2019)

établis dans le cadre du marché MRMP A/1 N°17Ap006 ayant pour objet la réalisation d'un contrat de services pour une capacité de transport aérien du type 'corporate'.

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 répond ce qui suit :

« 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 trois documents suivants :

- (1) le Rapport de sélection ; (en principe visé par le ministre le 19 septembre 2018)*
- (2) le Rapport d'évaluation technique ;*
- (3) le Rapport d'évaluation financière ;*

(4) le Rapport d'attribution (en principe rédigé le 24 avril 2019)

établis dans le cadre du marché MRMP A/1 N°17AP006 ayant pour objet la réalisation d'un contrat de services pour une capacité de transport aérien du type 'corporate' (17AP006/A) :

Ces différents rapports peuvent vous être communiqués, hormis en ce qu'ils portent sur (1) des précisions de nature budgétaire, (2) des données à caractère personnel et (3) des informations confidentielles.

(1) En ce qui concerne les informations de nature budgétaire, l'exception visée à l'article 6, § 1^{er}, 6°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est soulevée. Cette disposition permet à une autorité 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 documents transmis.

(2) Le rapport de sélection contient par ailleurs des données à caractère personnel par rapport auxquelles l'exception de l'article 6, § 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994 précitée doit être soulevée. En effet, la divulgation de ces informations est de nature à porter atteinte à la vie privée des personnes concernées. Les données en questions ont dès lors été occultées dans le rapport de sélection.

(3) Enfin, les quatre rapports visés par la demande comprennent des informations confidentielles, tantôt directement, tantôt déterminables sur la base d'autres renseignements qui y sont repris. Ces informations confidentielles concernent les données financières détaillées (autre que le prix global) des offres des différents soumissionnaires, concurrents de vos clientes et, celles liées aux capacités financière et comptable desdits soumissionnaires (non publiquement accessibles). Elles concernent également les données liées aux solutions techniques proposées. 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^{er}, 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, ces informations ne peuvent pas être divulguées. Elles ont donc été rendues illisibles dans tous les documents communiqués».

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 divers rapports établis dans le cadre de l'attribution du marché, 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^{er}, 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 rapports.

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^{er}, 6^o.

3.3. La vie privée

3.3.1. La Commission relève ensuite que le Ministère de la Défense rapporte l'existence de données à caractère personnel sur les documents demandés qui, si elles venaient à être divulguées, porteraient atteinte à la vie privée des personnes concernées. Il se fonde pour cela sur l'article 2, § 2, 1^o, 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 :

1^o à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie ».

Ce motif d'exception ne peut être simplement invoqué in abstracto mais doit, au contraire, être justifié de manière concrète.

3.3.2. Il est, tout d'abord, nécessaire d'établir que les informations concernées relèvent bien de la vie privée. Toutes les informations concernant une personne physique ne relèvent pas ipso facto de la vie privée. C'est encore moins évident lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une personne morale. En effet, le droit au respect de la vie privée n'est accordé que dans une mesure limitée aux personnes morales, et s'étend essentiellement au secret des affaires (voy. notamment l'avis n^o 2023-165 du 4 octobre 2023).

En l'espèce, il appartient au Ministère de la Défense d'indiquer si les informations demandées concernent des personnes physiques ou morales et d'établir avec certitude qu'elles touchent effectivement à la vie privée des personnes concernées.

3.3.3. Ensuite, pour les informations qui relèvent de la vie privée, l'autorité doit également motiver de manière concrète en quoi la divulgation de ces informations porte atteinte à la vie privée de la personne concernée.

En l'espèce, le Ministère de la Défense n'expose pas concrètement l'atteinte que porterait la divulgation.

3.3.4. Enfin, si ces conditions sont rencontrées, l'article 6, § 2, 1°, *in fine*, prévoit que l'autorité contacte la personne concernée afin de lui demander si elle consent à rendre publiques les informations demandées. Cette question est adressée à la personne concernée au plus tard lorsque la décision de refus de communication est prise.

3.3.5. Par conséquent, 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, § 2, 1°.

3.4. La confidentialité des informations dans les marchés publics

3.4.1. 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°, 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° 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°, 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° 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.

3.4.2. Le Ministère de la Défense le combine à l'article 12, alinéa 1^{er}, 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 confidentiel¹. 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,

¹ La Commission souligne.

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.

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^{er}, 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.

3.5. Conclusion

S'agissant des informations devant être soustraites à la publicité en ce qu'elles présenteraient un intérêt financier ou économique fédéral ou en ce qu'elles porteraient préjudice à la vie privée de personnes tierces, 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