



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

23 novembre 2020

AVIS n° 2020-148

CONCERNANT L'ACCES A UNE ENSEMBLE DE
DOCUMENTS ECHANGES DANS
L'ADMINISTRATION FISCALE

(CADA/2020/137)

1. Aperçu

1.1. Par courrier du 11 septembre 2020, Monsieur X demande au SPF Finances la communication de certains documents sous forme de copie par courriel, la consultation sur place de certains documents et explication des documents communiqués.

Il sollicite l'accès aux documents suivants :

- a) l'ensemble des documents relatifs à la réponse obtenue le 13/11/2019 de Monsieur Y, conseiller général responsable de la divisions opérations 5^{ème} Direction AGISI suite à la question que le demandeur lui a posée par courriel le 11 octobre 2019 (communication sous forme de copie) ;
- b) l'ensemble des documents administratifs relatifs à ce qui est qualifié de la « position de P&O », mentionnée dans la réponse formulée le 13 novembre 2019 par Monsieur Y (communication sous forme de copie) ;
- c) l'ensemble des documents relatifs au traitement de la plainte introduite auprès du Médiateur fédéral le 13 novembre 2019 sur une problématique liée au l'arrêté ministériel du 10 juin 1964 relatif à l'octroi d'un indemnité pour frais de séjour et de tournée à certains agents du Ministère de Finances et à l'arrêté ministériel du 22 octobre 1998 octroyant une indemnité pour frais de séjour et de tournée à certains agents de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus du Ministère des Finances, dont il est fait mention dans la réponse du 30 juillet 2020 à la question P&O n° 457152 (communication sous forme de copie) ;
- d) l'ensemble des documents à disposition de l'administration lui ayant permis de formuler la réponse du 30 juillet 2020 à la question posée dans l'application « ticketing P&O » et portant la référence 457152 (communication sous forme de copie) ;
- e) l'ensemble de la documentation relative aux arrêtés ministériels du 10 juin 1964 et du 22 octobre 1998 : le demandeur explique que sa demande concerne la consultation de l'ensemble des documents relatifs aux arrêtés ministériels précités, dont, sans que cette liste soit exhaustive, les documents préparatoires à l'élaboration de ceux-ci et les documents relatifs à leur évolution dans le temps

(arrêtés modificatifs) jusqu'à leur abrogation par l'arrêté ministériel du 13 décembre 2013 (consultation sur place).

Le demandeur sollicite des explications concernant la manière dont il faut comprendre certaines mentions du courriel du 13 novembre 2013, et plus précisément les termes suivants :

- la « position de P&O » ;
- les « éléments contenus dans ce mail (...) pas suffisants » ;
- La « discussion à ce qui est qualifié de « la position de P&O.

La réponse formulée était rédigée en ces termes :

« ACA : les éléments contenus dans ce mail (du 11/10/2019) ne sont pas suffisants pour changer la position de P&O et ceci suite à une discussion entre ACA et P&O sur base de ce mail.

Si vous avez plus d'éléments en dehors de ceux listés dans ce mail, vous pouvez les transmettre. »

1.2. Par courriel du 29 octobre 2020, le demandeur reçoit du SPF Finances la réponse que Monsieur Z, directeur du service d'encadrement P&O, avait adressé au Médiateur fédéral par email du 2 décembre 2019. Parce que les éléments de réponse fournis au Médiateur fédéral sont identiques à toutes les explications que le demandeur a déjà obtenues précédemment, le SPF Finances décide en vertu de l'article 6, § 3, 3°, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : loi du 11 avril 1994), que la demande doit être considérée comme manifestation abusive pour le surplus. L'administration ne pourrait communiquer au demandeur aucune autre information pertinente puisqu'elle se doit d'appliquer purement et simplement les arrêtés ministériels en cause, qui régissent la situation du demandeur de façon très claire. Le SPF Finance considère aussi que l'article 6, § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994 est applicable puisque des documents préparatoires sont par essence inachevés ou incomplets, et donc source de méprise, et n'apporteraient en l'espèce aucun autre élément de nature à éclairer davantage le demandeur.

1.3. Par courrier du 10 novembre 2020, le demandeur introduit, auprès du SPF Finances, une demande de reconsidération dans laquelle il confirme que l'administration lui a seulement fourni les documents suivants :

- une motivation relative au refus de valorisation de l'indemnité-allocation ;

- copie d'un échange de courriel avec le Médiateur fédéral ainsi que ;
- un document Word reprenant la « dernière version avant abrogation » de l'Arrêté ministériel du 10 juin 1964, transmis au Médiateur fédéral.

1.4. Par courrier du même jour, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après : la Commission, pour obtenir un avis.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. Le demandeur a en effet envoyé simultanément sa demande de reconsidération auprès du SPF Finances et sa demande d'avis à la Commission, tel que le prévoit l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

Pour que l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 soient d'application, il est requis que les documents existent et qu'ils soient en la possession de l'autorité administrative à laquelle la demande a été adressée. En l'occurrence, la Commission a des doutes sur l'existence de tous les documents auxquels le demandeur demande l'accès. Il est toutefois important que le SPF Finances précise quels documents existent et lesquels non avant de donner suite à la demande d'accès aux documents administratifs demandés.

La Commission souhaite encore préciser que le droit d'obtenir des explications n'a pas la signification que le demandeur lui a donnée. Il ne comprend en aucun cas le droit à une interprétation juridique ou à l'obtention d'un point de vue juridique, mais seulement à une explication sommaire du contenu d'un document administratif. En ce qui concerne les demandes d'explication, le recours est non fondé.

Dans la mesure où les documents administratifs demandés existent, la Commission souhaite insister sur le fait que 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. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et 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 (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2) et Cour Constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

La Commission constate que le SPF Finances invoque l'article 6, § 3, 1° et l'article 6, § 3, 3° de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la publicité des documents demandés. Alors que le SPF invoque l'article 6, § 3, 3° de la loi du 11 avril 1994 pour rejeter la demande dans son intégralité et il invoque plus spécifiquement l'article 6, § 3, 1° de la loi du 11 avril 1994 en ce qui concerne l'octroi de l'accès aux documents préparatoires des deux arrêtés ministériels.

En ce qui concerne l'article 6, § 3, 3° de la loi du 11 avril 1994, il convient de rappeler que cette disposition s'énonce comme suit: « L'autorité administrative fédérale 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 : (...) 3° est manifestement abusive. » La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que même si le demandeur a déjà reçu certaines informations, cela ne signifie pas qu'il n'aurait pas le droit d'avoir accès aux documents sous-jacents ayant donné lieu aux informations qui lui ont été communiquées. En soi, cela ne suffit pas pour décider du caractère manifestement abusif de la demande. La Commission a déjà formulé de sa propre initiative un avis détaillé sur la possibilité d'invoquer le caractère manifestement abusif de la demande, plus spécifiquement l'AVIS 2019-33, dont il ressort que ce motif d'exception ne peut pas être invoqué sans fondement.

Pour les documents préparatoires des deux arrêtés ministériels, le SPF Finances invoque l'article 6, § 3, 1° de la loi du 11 avril 1994. Cette disposition s'énonce comme suit: « L'autorité administrative fédérale 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 : concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet. » Le SPF Finances avance que des documents préparatoires sont par essence inachevés ou incomplets, et donc source de méprise. La Commission ne

peut pas adhérer à ce point de vue. Il y a en effet lieu de faire une distinction entre des documents préparatoires et des documents incomplets et inachevés. Par documents préparatoires, on entend par exemple des études, une note préparatoire de ou pour le ministre. Ce sont des documents achevés. Dans ce cas, il n'est pas satisfait à la triple exigence requise pour invoquer ce motif d'exception et qui a été détaillée par la Commission dans son avis formulé de sa propre initiative, plus spécifiquement l'AVIS 2018-105. Un document inachevé est un document dont l'auteur estime que le texte n'est pas encore terminé ou dont un groupe de personnes en charge du texte estime que celui-ci doit encore être travaillé. En soi, cela ne suffit pas pour refuser l'accès à un document inachevé ou incomplet. Il y a en outre lieu de *concrètement* démontrer que ce caractère inachevé ou incomplet peut effectivement engendrer une certaine méprise. De plus, il y a lieu de procéder à une mise en balance dont il ressort que l'intérêt servi par la publicité ne l'emporte pas sur le risque de méprise que pourrait engendrer un document inachevé ou incomplet.

La Commission estime dès lors que le SPF Finances n'a pas suffisamment examiné la demande d'accès aux documents administratifs demandés pour pouvoir décider de manière suffisamment étayée que deux motifs d'exception peuvent être invoqués pour refuser la publicité de la demande en elle-même ou de certains documents et en outre, sans le démontrer concrètement. Dans la mesure où le SPF Finances n'y parvient pas, il est tenu de publier les documents administratifs demandés.

Enfin, la Commission souhaite attirer l'attention sur le principe de la publicité partielle, sur pied duquel les seules informations d'un document administratif qui peuvent être soustraites à la publicité sont celles couvertes par un motif d'exception.

Bruxelles, le 23 novembre 2020.

F. SCHRAM
Secrétaire

K. LEUS
Présidente