



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

1^{er} août 2023

AVIS n° 2023-108

Concernant le refus de donner accès aux documents relatifs à
un projet de piste cyclo-piétonne sur le territoire de la
commune de Laeken

(CADA/2023/118)

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 27 juin 2023, X demande à Beliris l'accès aux documents en possession de Beliris et relatifs à un projet de piste cyclopiétonne évoqué lors du conseil communal de Laeken, où il habite. Dans le cadre de sa demande, il sollicite l'accès aux documents suivants :

- le document administratif qui reprend la date de la désignation finale du groupe d'architectes « Dessin & Construction » par Beliris-SPF Mobilité ;
- le cahier des charges ainsi que l'ordre de mission attribué au groupe d'architectes « Dessin et Construction » ;
- toute étude publiée par le groupe d'architectes « Dessin & Construction » dans le cadre de ce projet.

1.2. Par un courriel du 4 juillet 2023, Beliris renvoie le demandeur vers les pages utiles de son site web sur lesquelles figurent certaines informations relatives au projet. Pour le surplus, Beliris refuse de communiquer les documents demandés pour les raisons suivantes :

« En ce qui concerne vos 3 questions :

1. La décision motivée, document administratif qui reprend la date de la désignation :

Cette décision contient des éléments tels que mentionnés à l'article 6, §1, 7°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, ce qui signifie que nous ne pouvons pas vous fournir ce document.

Plus précisément, cette décision motivée contient des données des différentes entreprises qui ont soumissionné pour le marché.

En particulier, quelles méthodologies ils prévoient pour l'exécution de la mission, et quelles ressources et compétences ils prévoient.

Les méthodologies et ressources proposées contiennent des éléments confidentiels (donnés de noms etc.), qu'on ne peut pas diffuser de manière globale. Entre autres, ça pose des problèmes dans le cadre de la propriété intellectuelle, et également dans le cadre de la Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des données.

2. Le Cahier Spécial des charges :

Vous pouvez trouver ce document via le lien suivant :

<https://enot.publicprocurement.be/enot-war/preViewNotice.do?noticeId=369861>

3. Toute étude publiée :

Étant donné que votre question est très large et pas vraiment précise (notamment : ‘toute étude publiée’), nous ne pouvons pas entrer plus dans les détails de ce que vous demandez.

La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration stipule que l'administration peut refuser de fournir des documents lorsque (voir article 6, §3) :

-Les documents ne sont pas prêts (ce qui est le cas ici, l'étude est toujours en cours) ;

-La question est trop vague (vous ne précisez pas par quelle partie vous êtes intéressé) ;

-La question est apparemment déraisonnable (vous recevrez les informations nécessaires via la procédure d'enquête publique, voir ci-dessus) ».

1.3. Par un courriel du 7 juillet 2023, le demandeur introduit auprès de Beliris une demande en reconsidération de cette nouvelle décision.

1.4. Par un courriel du même jour, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (ci-après : la Commission) afin d'obtenir 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 à Beliris 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 : loi du 11 avril 1994).

3. Fondement 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. 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, 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).

3.2. La Commission observe que Beliris justifie son refus au moyen de plusieurs exceptions, à savoir celles reprises à l'article 6, § 1^{er}, 7°, l'article 6, § 3, ainsi que la protection des droits d'auteur.

3.3. Dans un premier temps, Beliris invoque l'article 6, § 1^{er}, 7°. Cette disposition se lit comme suit : « *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° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité* ».

Ce motif d'exception ne peut être invoqué que s'il existe des données réelles sur l'entreprise et la fabrication et si cela est démontré concrètement.

En tout état de cause, la Commission rappelle que l'article 6, § 1^{er}, 7°, de la loi du 11 avril 1994 ne vise pas toutes les données d'entreprise et de fabrication communiquées à l'autorité 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 ».*

Ce n'est que lorsque ces conditions sont remplies que l'information peut être considérée comme un secret d'affaires. Le respect de ces conditions doit être démontré concrètement.

En outre, en application de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994 précitée, une balance des intérêts doit être effectuée, démontrant que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur le caractère confidentiel des données en cause.

Partant, ce n'est que si Beliris procède concrètement à cette mise en balance des intérêts de manière convaincante et conclut que l'intérêt public servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt éventuellement protégé par l'article 6, § 1^{er}, 7^o, qu'il peut refuser l'accès aux documents demandés.

3.4. En ce qui concerne le refus relatif à la communication de « *toute étude publiée* », Beliris invoque l'article 6, § 3, de la loi du 11 avril 1994. La Commission doit signaler que cette motivation n'est pas conforme à l'obligation de motivation qui découle de la loi du 11 avril 1994 et la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. L'article 6, § 3, comprend en effet quatre motifs d'exception distincts qui diffèrent fortement les uns des autres. Invoquer un de ces motifs d'exception exclut la possibilité d'invoquer un autre motif et vice versa. Beliris doit donc préciser sur quel fondement juridique spécifique il se base pour refuser l'accès à ces documents et ce motif doit être dûment motivé, de manière concrète.

La Commission tient en outre à attirer l'attention sur le fait qu'il s'agit également d'un motif d'exception relatif ce qui implique qu'une mise en balance doit avoir lieu entre l'intérêt général qui est servi par la publicité et le motif en question. Par ailleurs, il s'agit d'une exception facultative, ce qui implique qu'une motivation plus poussée est requise : un motif d'exception facultatif n'implique en effet aucune obligation de refuser la publicité ; il s'agit seulement d'une possibilité. A la lumière de la publicité de principe de tous les documents administratifs, une motivation concrète est dès lors requise, ce qui n'est pas le cas ici.

La Commission constate cependant que Beliris mentionne trois des quatre motifs d'exception de l'article 6, § 3, précité. Pour chacun d'entre eux, il convient de vérifier si les conditions sont correctement remplies.

Document préparatoire ou inachevé

De manière générale, la Commission tient à signaler à Beliris que les documents préparatoires doivent bel et bien être considérés comme des documents administratifs et qu'ils ne peuvent pas être simplement considérés comme des documents inachevés. Si un document est considéré comme achevé au sein d'une administration déterminée et qu'il quitte par exemple cette administration parce qu'une autre instance doit prendre une décision à ce sujet, ce document ne peut pas être considéré comme un document inachevé. En outre, la Commission souhaite attirer l'attention de Beliris sur le fait que le caractère inachevé d'un document peut uniquement entraîner sa non-divulgence s'il est susceptible d'être source de méprise. Cela doit toujours être démontré concrètement et faire l'objet d'une mise en balance des intérêts.

Demande manifestement abusive

Ce motif d'exception ne peut être admis que si les conditions pour l'invoquer sont réunies et si l'autorité met en avant des éléments suffisamment concrets. De plus amples informations à ce sujet figurent dans l'avis n° 2019-33 que la Commission a émis de sa propre initiative et qui peut être consulté à l'adresse suivante : www.documentsadministratifs.be. En l'espèce, la Commission considère que la motivation de la décision est lacunaire à cet égard.

Demande formulée de façon manifestement trop vague

La Commission note que Beliris refuse la demande relative à la transmission de tout support écrit relatif au projet car elle serait trop vague et générique. Elle tient à signaler à Beliris que ce motif d'exception ne peut être invoqué sans raison et que l'administration doit démontrer concrètement qu'elle ne peut raisonnablement savoir à quoi se rapportent les documents. Cependant, la Commission doit constater que les documents demandés portent bel et bien sur un projet concret. L'article 32 de la Constitution impose, selon le Conseil d'Etat, une obligation positive aux pouvoirs publics. Les services doivent s'organiser afin de pouvoir

répondre à l'obligation de publication (CE, arrêt n° 225.549 du 21 novembre 2013).

3.5. Beliris soulève, enfin, la problématique des droits d'auteur.

En ce qui concerne la décision motivée d'attribution, qui reprend les méthodologies et ressources proposées par le bureau d'architectes, la Commission rappelle à toutes fins utiles la teneur de l'article 9 de la loi du 11 avril 1994 qui dispose comme suit : « *Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative fédérale incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos. Une communication sous forme de copie d'une œuvre protégée par le droit d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis. Dans tous les cas, l'autorité spécifique que l'œuvre est protégée par le droit d'auteur* ».

La Commission rappelle en outre que Beliris ne pourrait invoquer le droit d'auteur pour les œuvres dont il est le titulaire. Ce n'est que lorsque les droits d'auteur sont détenus par des tiers que cette disposition peut être invoquée, ce qui est le cas en l'espèce.

3.6. La Commission souhaite par ailleurs attirer l'attention de Beliris sur le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations tombant sous la définition d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité.

Toutes les autres informations contenues dans les documents administratifs concernés doivent être divulguées.

3.7. La Commission considère en conclusion qu'il revient à Beliris de motiver correctement et concrètement son refus sur la base de l'article 6, § 1er, 7°, dans le respect de ses conditions d'application.

En outre, l'invocation de l'article 6, § 3, est insuffisante au regard des dispositions légales relatives à la motivation des actes administratifs et il est impératif de déterminer exactement le(s) motif(s) d'exception visé(s) et de le(s) motiver concrètement.

Bruxelles, le 1^{er} août 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président