



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

30 juillet 2024

AVIS n° 2024-90

Concernant le refus de donner accès au dossier
administratif relatif à une plainte pour non-respect des
heures d'ouverture d'un magasin d'alimentation

(CADA/2024/92)

Mots-clés : SPF Economie – Dossier administratif – Article 6, § 1^{er}, 5° et
§ 2, 1° - Document à caractère personnel

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 11 juin 2024, la société FOOD-H SRL contacte le SPF Economie, par l'intermédiaire de son conseil, afin d'obtenir copie du dossier administratif, en ce compris du constat, relatif à sa plainte déposée pour défaut de respect des heures d'ouverture par un magasin d'alimentation concurrent.

1.2. Par un courrier du 2 juillet 2024, le SPF Economie refuse de faire droit à cette demande pour les motifs suivants :

« Nous avons bien reçu votre demande quant à la plainte déposée par votre cliente et aux suites qui ont été données à celle-ci.

Cette demande a été inscrite dans le registre concernant la transparence de l'administration de la Direction générale de l'inspection économique du Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie (ci-après : SPF Economie).

En tant que SPF Économie, nous nous efforçons, dans le cadre de la transparence de l'administration, de partager autant d'informations que possible. Toutefois, compte tenu de notre fonction de service d'inspection spéciale, il est important de trouver un juste équilibre entre les informations qui sont diffusées et celles qui ne le sont pas. En effet, notre fonctionnement et notre mission d'intérêt public ne devraient en aucun cas souffrir du partage de ces informations.

Par ailleurs, plusieurs motifs d'exception visés dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après LPA) peuvent s'appliquer à la situation spécifique, notamment :

- l'article 6, § 1, 5° LPA : la publicité ne l'emporte pas sur "la détection ou la poursuite d'infractions pénales",*
- l'article 6, § 2, 1° LPA : le dossier contenant des informations relatives à la vie privée des personnes concernées.*

Nous avons donc examiné attentivement votre demande. Il ressort de cet examen qu'il n'est pas possible de vous communiquer les informations que vous demandez dans le cadre de la plainte de votre cliente contre la sa VDK FOOD RETAIL.

En effet, nos services ne voient pas clairement quel intérêt vous pourriez avoir à accéder au dossier, ni quels éléments vous souhaitez spécifiquement consulter ; s'agissant potentiellement de documents à caractère personnel, il s'agit d'une obligation.

Conformément à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, vous pouvez nous demander par lettre de reconsidérer cette décision.

Dans le même temps, adressez une lettre à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, SPF Intérieur, Rue des Colonies 11, 1000 Bruxelles, pour demander un avis ».

1.3. Par un courriel du 18 juillet 2024, la demanderesse introduit une demande de reconsidération de cette décision de refus auprès du SPF Economie.

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 la demanderesse a envoyé en même temps la demande de reconsidération au SPF Economie 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. Le SPF Economie évoque tout d'abord l'article 6, § 1^{er}, 5°, de la loi du 11 avril 1994 qui 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 : (...) 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables* ». Ce motif d'exception peut être invoqué s'il s'avère que la publicité des documents peut compliquer la recherche ou la poursuite des faits punissables, voire la rendre impossible en raison d'un détournement d'informations.

Le cas échant, le SPF Economie doit concrètement le démontrer et procéder à la mise en balance des intérêts entre, d'une part, l'intérêt général qui est servi par la publicité et, d'autre part, l'intérêt protégé, en l'occurrence la recherche ou la poursuite de faits punissables.

Dans sa décision de refus, le SPF Economie se contente de citer la disposition mais ne motive pas concrètement en quoi l'intérêt protégé serait atteint ni ne procède à une quelconque balance des intérêts.

3.3. Le SPF Economie invoque également l'article 6, § 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994 qui 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 qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte : 1° 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, lui non plus, être simplement invoqué *in abstracto* mais doit être justifié de manière concrète.

3.3.1. Il est nécessaire pour cela d'établir que les informations concernées relèvent 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, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (C.E.D.H., 16 avril 2002, Société Colas EST et autres c. France, § 41), de la Cour de Justice et de la Cour constitutionnelle (C. const., 19 septembre 2007, n° 118/2007) essentiellement au secret des affaires (voy. notamment l'avis n° 2023-165 du 4 octobre 2023).

Par conséquent, il revient au SPF Economie de démontrer, à la lumière de la jurisprudence évoquée ci-avant, que les informations requises, si elles ne concernent pas directement le secret des affaires, touchent effectivement à la vie privée de la société concernée.

3.3.2. 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.

3.3.3. 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.

Dans l'hypothèse où la personne ne donne pas son consentement, la publicité doit être refusée. Dans ce cas, le SPF Economie doit motiver concrètement en quoi les informations exclues de la publicité toucheraient à la vie privée de la personne morale et de quelle manière leur divulgation porte concrètement atteinte à son respect (voy. notamment les avis n° 2024-84 du 4 juillet 2024 et n° 2024-42 du 3 avril 2024).

3.3.4. En l'espèce, le SPF Economie ne motive pas en quoi l'information demandée touche à la vie privée de la personne morale concernée ni en quoi sa divulgation y porterait effectivement atteinte.

3.4. La Commission relève enfin que le SPF Economie indique que : « *nos services ne voient pas clairement quel intérêt vous pourriez avoir à accéder au dossier, ni quels éléments vous souhaitez spécifiquement consulter ; s'agissant potentiellement de documents à caractère personnel, il s'agit d'une obligation* ».

Or, un document à caractère personnel est défini par l'article 1^{er}, 3^o, de la loi du 11 avril 1994 comme un : « *document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne* ». En l'espèce, s'agissant d'une personne morale, il ne peut être question de documents à caractère personnel au sens de la disposition légale précitée.

Partant, il n'est pas requis que le demandeur justifie d'un intérêt pour accéder aux documents demandés.

3.5. Enfin, la Commission souhaite 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 30 juillet 2024.

B. DE MAGNEE
Secrétaire-suppléante

L. DONNAY
Président