



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

10 mai 2021

AVIS n° 2021-68

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES AUX  
DECISIONS PRISES EN CONSEIL  
D'ADMINISTRATION DU SNCB CONCERNANT LA  
FERMETURE DE 44 GUICHETS DANS LES GARES  
DE LA SNCB

(CADA/2021/65)

## 1. Aperçu

1.1. Par courriel du 2 mars 2021, Monsieur X demande à la SNCB de lui envoyer une copie des décisions prises en conseil d'administration entre octobre 2020 et février 2021, concernant la fermeture de 44 guichets dans les gares de la SNCB.

1.2. Par lettre du 25 mars 2021, la SNCB a refusé l'accès pour les raisons suivantes :

- « Une telle communication porterait atteinte à un intérêt économique et financier fédéral (article 6, § 1, 6° de la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration). En effet, ce document contient des données commerciales notamment, qui, divulguées, pourraient nuire à la future mise en concurrence du service public de transports de voyageurs nationaux par notre actionnaire majoritaire, l'Etat Fédéral.
- Une telle communication serait également susceptible de porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée (article 6, § 2, 3° de la loi). »

1.3. Parce qu'il n'est pas d'accord avec cette réponse, maître Hind Riad, le conseil du demandeur, introduit une demande de reconsidération auprès de la SNCB par lettre du 23 avril 2021.

1.4. Par courriel du même jour, elle s'adresse à la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après : la Commission, pour recevoir 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 de la SNCB et sa demande d'avis auprès de la Commission, tel que le prévoit 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. Le bien-fondé de la demande d'avis

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 imposés 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).

La SNCB invoque en premier lieu l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 6° de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la publicité. Cette disposition s'énonce 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 : 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public. »

Pour pouvoir invoquer ce motif d'exception, la SNCB doit *concrètement* démontrer que les informations concernées dans les décisions demandées de la SNCB porteraient atteinte à un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public. La SNCB omet de le démontrer *concrètement*. Elle se contente de déclarer de manière très générale que « ce document contient des données commerciales notamment, qui, divulguées, pourraient nuire à la future mise en concurrence du service public de transports de voyageurs nationaux par notre actionnaire majoritaire, l'Etat Fédéral. » Elle ne précise pas de quelles informations commerciales il s'agirait et elle ne motive pas non plus *concrètement* dans quel sens il pourrait être porté atteinte aux intérêts de l'Etat fédéral qui sont invoqués. Même si le fait précité devait être démontré, il ne suffit pas de rejeter la demande d'avis: il y a en effet lieu de démontrer que l'intérêt général servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé (invoqué). L'intérêt qui est servi par la publicité des informations demandées est *en l'occurrence* très grand et fait également l'objet d'un débat public qui est même mené jusqu'à la Chambre des Représentants. La SNCB ne peut pas simplement mettre cet intérêt général de côté.

En deuxième lieu, la SNCB invoque l'article 6, § 2, 3° de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la publicité. Cette disposition s'énonce 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 : 3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée. Ce motif d'exception peut seulement être invoqué de manière limitée. Cela ressort des travaux parlementaires préparatoires de cette disposition. Il y est précisé que le motif d'exception attaqué « est relatif dans ce sens qu'il devra toujours être apprécié si et dans quelle mesure une délibération a un caractère secret. En effet, on ne peut supposer secrète une délibération qui a fait l'objet d'une publicité (...). Il est aussi bien possible qu'un document déterminé ne puisse pas être rendu public à un moment déterminé, parce que cela porterait atteinte au caractère secret d'une délibération, tandis que ceci n'est plus le cas à un moment ultérieur, ce qui implique que l'objection à la publicité tombe. Il est donc nécessaire de procéder à une appréciation *concrète*. S'il est jugé que la délibération concernée est secrète, et que la publicité du document demandé porte atteinte à ce caractère secret, la publicité doit être refusée » (Doc. parl., Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, pp. 58-59, par référence à Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 1112/1, pp. 16-17). Sur la base de cela, la Cour constitutionnelle a jugé dans son arrêt 43/2020 que ce motif d'exception ne peut être accepté que dans la mesure où les délibérations des organes concernés ont un caractère secret et la publicité du document demandé porte atteinte au caractère secret.

Ce motif d'exception vise à empêcher que le processus décisionnel soit paralysé. Sur la base de cela, la pratique d'avis constante de la Commission est telle que ce motif d'exception ne peut être invoqué qu'à l'égard de points de vue individuels qu'adoptent les membres à l'égard d'une délibération confidentielle et non à l'égard du résultat d'un processus de délibération, plus spécifiquement la décision. La SNCB ne peut dès lors pas invoquer ce motif d'exception à l'égard de la décision qu'elle a prise concernant la fermeture des guichets dans certaines gares.

Enfin, la Commission attire encore l'attention de la SNCB sur le principe de la publicité partielle qui est repris à l'article 6, § 4 de la loi du 11 avril

1994. Cela implique que la publicité des informations présentes dans un document administratif ne peut être refusée dans la mesure où celles-ci tombent sous la définition d'un motif d'exception et où ce motif d'exception est démontré de manière suffisamment *concrète*. Toutes les autres informations contenues dans le document administratif doivent dès lors être divulguées.

Bruxelles, le 10 mai 2021.

F. SCHRAM  
Secrétaire

K. LEUS  
Présidente