



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

31 août 2023

AVIS n° 2023-137

Concernant le refus de donner accès au contenu de l'avis de
la Cellule de Traitement des Informations Financières

(CADA/2023/147)

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 26 mai 2023, Me Sébastien Delacroix, agissant alors comme conseil de la société anonyme EFOR BET 999, sollicite du SPF Economie, Chambre du service bancaire de base, de pouvoir prendre connaissance de l'avis rendu par la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après : la CTIF) dans le cadre de sa demande de désignation d'un prestataire bancaire.

1.2. Par un courriel du 1^{er} juin 2023, le SPF Economie accuse réception de la demande.

1.3. Par un courriel du 23 juin 2023, le SPF Economie répond par la négative en ces termes :

« Conformément à l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, nous ne pouvons pas accorder de suite favorable à votre demande de consultation de l'avis de la Cellule de Traitement des Informations Financières (ci-après : la CTIF). En effet, l'avis de la CTFI contient des informations qui tombent sous le coup de l'interdiction de divulgation de l'article 55 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces ».

1.4. Par une lettre recommandée du 9 août 2023, le demandeur introduit une demande de reconsidération auprès du SPF Economie.

1.5. Par un courrier recommandé 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 le demandeur 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. 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).

3.2. Le SPF Economie invoque l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 pour refuser l'accès au document demandé.

Ce motif d'exception 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 : 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.

3.3. 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. Le SPF Economie déduit l'obligation de secret invoquée de l'interdiction de divulgation prévue à l'article 55 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation de l'argent liquide (ci-après : la loi du 18 septembre 2017).

L'article 55 de la loi du 18 septembre 2017 prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Les entités assujetties, leurs dirigeants, membres du personnels, agents et distributeurs, ainsi que le Bâtonnier dans les cas visés à l'article 52, ne révèlent ni au client concerné ni à des tiers que des informations ou renseignements sont, seront ou ont été transmis à la CTIF conformément aux articles 47, 48, 52, 54 ou 66, § 2, alinéa 3, ou qu'une analyse pour blanchiment de capitaux ou pour financement du terrorisme est en cours ou susceptible de l'être.

L'interdiction visée à l'alinéa 1^{er} s'applique également aux communications d'informations ou de renseignements qui y sont visés aux succursales d'entités assujetties établies dans des pays tiers.

§ 2. Lorsqu'une personne physique qui relève de l'une des catégories d'entités assujetties énumérées à l'article 5, § 1^{er}, 23^o à 28^o, s'efforce de dissuader un client de prendre part à une activité illégale, il n'y a pas divulgation au sens du paragraphe 1^{er} ».

La Commission estime que c'est à tort que le SPF Economie déduit de l'article précité une obligation de secret au sens de l'article 6, § 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994.

En effet, l'article 55 de la loi du 18 septembre 2017 vise à dissuader les entités visées (diverses autorités publiques, entreprises et établissements de crédit énumérés à l'article 5 de la loi du 18 septembre 2017) d'informer leurs clients que des informations ont été transmises à la CTIF ('*tipping off*'). Il s'agit d'une mesure visant à garantir la discrétion des agents déclarants pendant la phase préventive de l'enquête de la CTIF (*Doc. parl. Chamberx*, DOC 52 1988/001, pp. 9 et 61).

En l'espèce, la Chambre du service bancaire de base a l'obligation légale de demander un rapport à la CTIF conformément à l'article VII.59/4 du Code de droit économique. Par conséquent, on peut raisonnablement présumer que les demandeurs de services bancaires de base savent que la CTIF a été contactée et que le secret entourant la consultation de la CTIF n'a donc pas lieu d'être.

D'ailleurs, la présente demande du requérant se réfère directement au rapport soumis par la CTIF à la Chambre du service bancaire de base. L'article 55 de la loi du 18 septembre 2017 introduit une interdiction spécifique de divulgation d'une transmission d'informations par les entités déclarantes à la CTIF. Toutefois, cet article ne semble pas inclure un devoir de confidentialité pour les informations que la CTIF divulguerait elle-même aux agents déclarants ou à des tiers.

Partant, la motivation donnée par la Chambre du service bancaire de base est inadéquate.

3.5. La Commission souhaite toutefois préciser l'obligation légale de secret peut reposer sur d'autres motifs.

Ainsi, l'article VII.59/4, § 3, du Code de droit économique précise que :

« § 3. Le refus des services de paiement visés à l'article I.9, 1^o, a), b) ou c) à une entreprise ou à une mission diplomatique visée au paragraphe 1^{er} doit être explicitement et suffisamment motivé par écrit, à la demande de l'entreprise ou de la mission diplomatique, sans délai et au plus tard dans les dix jours ouvrables suivant la réception de la demande, à moins que cette communication d'informations ne soit contraire aux objectifs de sécurité nationale et de maintien de l'ordre public, ou à l'article 55 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces.

[...]

L'entreprise ou la mission diplomatique qui se voit refuser les services de paiement visés à l'alinéa 1^{er} peut en faire la demande auprès de la chambre du service bancaire de base visée à l'alinéa 7.

Après avoir reçu la demande, la chambre du service bancaire de base sollicite auprès de la Cellule de traitement des informations

financières créée par la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces un avis confidentiel au sujet de l'entreprise ou de la mission diplomatique. [...]».

Il appartient à la Chambre bancaire de base de déterminer si et dans quelle mesure la disposition précitée peut être invoquée pour refuser l'accès à l'avis demandé, en tout ou en partie, sur la base d'une obligation légale de confidentialité.

3.6. La Commission souhaite toutefois signaler ce qui suit. Même si les exceptions prévues à l'article 6, § 2 de la loi du 11 avril 1994 ne requièrent pas une mise en balance des intérêts, cela ne signifie pas que les motifs d'exception prévus à l'article 6, § 2 peuvent être appliqués de manière inconditionnelle. En effet, l'article 6, § 2 prévoit que la divulgation doit être refusée si celle-ci 'porte atteinte' à un certain nombre d'intérêts, ce qui nécessite toujours une appréciation *in concreto* (avis 2019-17 du 11 février 2019).

Bruxelles, le 31 août 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président