

Avis de la Commission d'accès aux documents administratifs

Affaire 105.15

Article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration

Concerne : La demande d'accès à « la décision prise au sein de la Région de Bruxelles-Capitale d'introduire un appel à l'encontre d'un jugement prononcé par le tribunal de première instance de Bruxelles le 13 novembre 2014 », introduite par la S.P.R.L. TUBELITE.

LES FAITS

Les faits pertinents, énoncés par la demanderesse et non contredits par la Région, peuvent être résumés comme il suit.

1. La S.P.R.L. TUBELITE est en litige avec la Région de Bruxelles-Capitale, à propos d'une aide à l'investissement d'un montant de 316.489 €, que lui a accordée la Région le 14 juillet 2009.

La Région, estimant que la S.P.R.L. TUBELITE devait partiellement rembourser l'aide octroyée, a intenté une procédure devant le tribunal de première instance de Bruxelles. Par un jugement du 13 novembre 2014, le tribunal a rejeté la demande de la Région.

Le jugement a été signifié le 17 mars 2015 à la Région, qui a interjeté appel le 30 mars 2015.

2. Le 24 avril 2015, la S.P.R.L. TUBELITE a demandé à la Région, sur la base de l'article 9 de l'ordonnance de la région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, la décision de l'organe compétent ou délégué à cet effet, d'interjeter appel du jugement du tribunal de première instance du 13 novembre 2014 (avec copie aux conseils de la Région dans le cadre de la procédure judiciaire).

La Région a répondu en invitant la S.P.R.L. TUBELITE à prendre directement contact avec ses conseils, « lesquels ont été chargés d'interjeter appel à l'encontre du jugement du 13 novembre 2014 et, d'une manière plus générale, représentent la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre du litige ».

3. La S.P.R.L. TUBELITE indique, dans sa demande d'avis « avoir dès lors sollicité la production de cette décision par voie de conclusions, sur pied de l'article 877 du Code judiciaire ».

4. Le 24 juin 2015, le Ministre Gosuin a apporté une nouvelle réponse à la demande du 24 avril 2015. Cette réponse se lit comme il suit :

« Conformément à la compétence qui m'est déléguée en vertu de l'article 5, 19° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement, je peux vous confirmer avoir donné mon accord sur le fait d'intarjeter appel dans l'affaire susmentionnée.

Après mise en balance des différents intérêts en présence, je ne peux cependant pas accéder à votre requête de vous communiquer une copie de ma décision à cet égard dès lors qu'en l'espèce, les intérêts de la publicité ne l'emportent pas sur la protection des intérêts économiques de la Région en cause (cf. art. 10 §1, 6° de l'ordonnance relative à la publicité de l'administration du 30 mars 1995).

La décision en cause fait en effet état de considérations relatives au jugement de première instance entrepris qui pourraient porter préjudice à la Région au cours de la procédure d'appel (mise en cause des intérêts économiques de la Région). Ce préjudice potentiel est plus important que l'avantage qui pourrait résulter, pour votre cliente, de la communication de la décision considérée (avantage qui, au demeurant, m'apparaît difficilement dans le chef de votre cliente). Dans ce contexte, il y a notamment lieu de prendre en compte le fait que votre cliente peut faire valoir toutes ses prétentions de fond dans la procédure devant la Cour d'appel de Bruxelles. »

5. La demanderesse indique avoir saisi le Ministre Gosuin d'une demande de reconsidération, à la même date que l'introduction de sa demande d'avis auprès de la Commission.

Cette demande de reconsidération n'est toutefois pas jointe à la demande d'avis.

6. La Commission a invité la Région de Bruxelles-Capitale à faire valoir ses observations sur la demande d'accès.

Les conseils de la Région ont transmis leurs observations par un courrier recommandé le 7 août 2015.

LA RECEVABILITE DE LA DEMANDE

1. La demande d'avis a été adressée à la CADA, par courrier recommandé du 15 juillet 2015.

La demanderesse indique avoir adressé, « concomitamment » une demande de reconsidération au Ministre Gosuin, mais elle ne joint pas de copie de cette demande de reconsidération à la demande d'avis.

2. La Région soulève l'irrecevabilité de la demande pour « défaut de forme », d'une part, parce que la demande de reconsidération n'est pas jointe à la demande d'avis et, d'autre part, parce que la demande d'avis n'est pas signée.

3. Le formalisme qui entoure l'introduction d'une demande d'avis auprès de la Commission est très limité. L'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration dispose :

Art. 20. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente ordonnance, il peut adresser à l'autorité administrative régionale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

[...]

4. La doctrine, citée par la Région, à l'appui de la première cause d'irrecevabilité, est critique envers « la jurisprudence des CADA, et notamment de la Commission fédérale, qui considère que la demande d'avis, à laquelle n'est pas jointe la demande de reconsidération, est irrecevable ou ne doit pas être examinée ». Les auteurs cités poursuivent en indiquant : « Le devoir de sollicitude qui pèse sur elles semble [...] leur imposer, dans la mesure de leurs moyens, d'inviter le demandeur à leur communiquer, dans les plus brefs délais, une copie de sa demande de reconsidération »¹.

L'article 20 de l'ordonnance précitée impose d'adresser une demande de reconsidération « au même moment » que la demande d'avis, mais n'impose pas à peine d'irrecevabilité de joindre, à la demande d'avis, la preuve de l'envoi d'une demande de reconsidération.

La CADA constate que la Région n'indique pas ne pas avoir reçu de demande de reconsidération, mais constate uniquement que « sur base des informations dont dispose la Région, la demande de reconsidération envoyée à la Région n'a pas été jointe à la demande d'avis à la Commission ». Il semble pouvoir en être déduit, implicitement, que la demande a bien été envoyée - et reçue - par la Région.

La CADA, a invité le conseil de la demanderesse à lui transmettre rapidement une copie de la preuve d'envoi d'une demande de reconsidération simultanée à la demande d'avis.

Le conseil de la demanderesse a adressé, par courriel, une copie de la demande de reconsidération et de son envoi par courrier recommandé, le 15 juillet 2015, reçu le 20 juillet 2015.

5. Il est vrai que la copie de la demande d'avis, communiquée par le secrétariat de la CADA à la Région, en vue de l'inviter à faire valoir ses observations, était amputée de sa dernière page (qui ne porte que la formule de politesse, les signatures et l'indication que la réponse du Ministre du 23 juin y est annexée).

¹ D. RENDERS, B. GORS et Ch. THIEBAUT, « La procédure d'accès aux documents administratifs », in *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 512.

La page 6 du courrier original adressé à la Commission porte bien les signatures et qualités des conseils de la demanderesse.

La demande est recevable sous cet aspect également.

EXAMEN DE LA DEMANDE

1. La demande d'accès porte sur « la décision prise au sein de la Région de Bruxelles-Capitale d'introduire un appel à l'encontre d'un jugement prononcé ».

Il est de jurisprudence constante que « les formes de publicité organisées par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne sont pas applicables lorsqu'elles tendent à faire déposer devant une juridiction des documents dont cette juridiction peut ordonner la production »². Il en va de même, par identité de motifs, pour l'ordonnance du 30 mars 1995 précitée.

En effet, il n'appartient pas à la Commission de s'immiscer dans le déroulement d'une procédure juridictionnelle dont la légalité est appréciée par la Cour d'appel elle-même, contrôlée en dernier ressort par la Cour de cassation.

En l'espèce, la demanderesse indique avoir demandé la production de cette décision, par la voie de conclusions, sur la base de l'article 877 du Code judiciaire³. Il n'appartient pas à la Commission d'interférer dans la procédure judiciaire en cours. Il en va du principe de la séparation des pouvoirs⁴.

2. La Commission estime que ce principe s'impose avec d'autant plus d'évidence, en l'espèce, que la décision dont la production est sollicitée n'est pas seulement « relative à » la procédure judiciaire en cours ; elle est à l'origine de la saisine de la Cour d'appel.

Or, « lorsqu'une juridiction est saisie d'une affaire [...], il lui appartient de juger si la procédure menée devant elle est régulière, et, le cas échéant, de prescrire les devoirs nécessaires pour remédier aux irrégularités qu'elle constate »⁵.

² Voy. not. C.E., arrêt n° 51.549 du 6 février 1995, *MICHAUX* ; C.E., arrêt n° 54.901 du 29 août 1995, *S.A. La Herseautoise* ; C.E., arrêt n° 58.514 du 8 mars 1996, *TARABICHI et alii* ; C.E., arrêt n° 63.650 du 18 décembre 1996, *S.A. La Herseautoise* ; C.E., arrêt n° 68.609 du 2 octobre 1997, *S.P.R.L. BA-WA* ; C.E., arrêt n° 205.405 du 17 juin 2010, *S.P.R.L. GRINGO*.

³ Art. 877. « Lorsqu'il existe des présomptions graves, précises et concordantes de la détention par une partie ou un tiers, d'un document contenant la preuve d'un fait pertinent, le juge peut ordonner que ce document ou une copie de celui-ci certifiée conforme, soit déposé au dossier de la procédure ».

⁴ P.O. de BROUX, D. de JONGHE, R. SIMAR, M. VANDERSTRAETEN, « Les exceptions à la publicité des documents administratifs », in *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 185-186.

⁵ Voy. not. C.E., arrêt n° 51.549 du 6 février 1995, *MICHAUX*.

3. Enfin, si la décision sollicitée est matérialisée par une correspondance entre la Région et son avocat, elle est protégée « par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme au titre de la vie privée, mais aussi par l'article 6 de la Convention, lorsque cette correspondance concerne une procédure juridictionnelle en cours ou en voie de préparation »⁶.

La Commission est d'avis, comme certains auteurs le soulignent, qu'« il est permis de se demander si le législateur ne violerait pas le principe d'égalité des armes applicable tant dans le cadre des litiges civils que pénaux, s'il imposait à l'autorité administrative de dévoiler sa stratégie de défense, qu'elle ait été élaborée ou non avec l'aide d'un avocat »⁷.

C'est à la juridiction saisie du litige, et non à la Commission, qu'il appartient de décider dans quelle mesure et selon quelles modalités il convient de garantir la confidentialité de ces informations en vue des exigences d'une protection juridique effective et du respect des droits de la défense des parties au procès afin que la procédure respecte, dans son ensemble, le droit à un procès équitable.

CONCLUSION

La Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur la demande.

La Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale a émis cet avis en sa séance du 18 août 2015, sur rapport de Mme Elisabeth Willemart. Étaient présents: M. Michel Leroy, président, Mmes Anne-Françoise Vokar et Elisabeth Willemart, membres, et Mme Karolien Maerten, secrétaire.

M. LEROY

K. MAERTEN



Président



Secrétaire

⁶ D. DEOM, Th. BOMBOIS et L. GALLET, « Les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs », in *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 280.

⁷ *Ibid.*

