



Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE ARRÊT 39/2023

La possibilité, prévue par le décret flamand de gouvernance, de rejeter une demande de divulgation de communications internes n'est pas inconstitutionnelle

Le décret flamand du 2 juillet 2021 introduit un nouveau motif d'exception dans le décret flamand de gouvernance qui permet de refuser une demande d'accès aux documents administratifs qui porte sur des communications internes. Cinq recours contre ce nouveau motif ont été introduits devant la Cour. Les parties requérantes sont d'avis que ce motif est contraire au droit d'accès aux documents administratifs, au principe d'égalité, à la protection juridique et aux droits de la défense.

La Cour rejette les recours. La Cour souligne que dans le cadre d'une demande de divulgation de communications internes, les instances publiques doivent toujours opérer une mise en balance entre l'intérêt de la confidentialité du processus décisionnel interne et l'intérêt de la divulgation des documents administratifs. Le nouveau motif d'exception ne peut être invoqué systématiquement, ni appliqué de manière automatique. Par ailleurs, le demandeur peut introduire un recours devant l'instance de recours compétente contre une décision, ou l'absence de décision, d'une instance publique. Les juridictions compétentes doivent veiller, en dernier ressort, à ce que les instances publiques ne fassent pas un usage improprie de ce motif d'exception.

1. Contexte de l'affaire

Les ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », « Privacy Salon », « Vlaamse Vereniging van Journalisten », « Journalismfund.eu » et « Association Belge des Consommateurs Test-Achats », la SCRL « Association des Consommateurs Test-Achats », un bureau d'avocats et plusieurs personnes physiques demandent l'annulation de l'article 8 du décret flamand du 2 juillet 2021 « modifiant le décret de gouvernance du 7 décembre 2018 ».

Ce décret ajoute dans le décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 un **nouveau motif d'exception** au droit d'accès aux documents administratifs pour les cas où la demande de divulgation des documents administratifs porte sur des **communications internes**.

2. Examen par la Cour

2.1. Droit d'accès aux documents administratifs (B.9-B.10)

Plusieurs parties requérantes font valoir que le nouveau motif d'exception viole le droit d'accès aux documents administratifs.

La Cour constate que ce nouveau motif dispose que toute demande de divulgation de communications internes peut être rejetée, à moins que l'intérêt de la publicité prévale. Cela exige de l'instance publique qu'elle opère toujours une **mise en balance** entre l'intérêt de **ne pas nuire au processus décisionnel interne** et l'intérêt public de **divulguer des communications internes**. Le motif d'exception ne peut **pas** être invoqué **systématiquement, ni appliqué de manière automatique**. L'instance publique doit toujours apprécier concrètement si la divulgation porte atteinte au processus décisionnel interne.

Par ailleurs, le demandeur peut **introduire un recours** devant l'instance de recours « en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations du secteur public » contre une décision, ou l'absence de décision, de l'instance publique. Il appartient aux juridictions compétentes, en dernier ressort, de veiller à ce que les instances publiques ne fassent **pas un usage impropre** de ce motif d'exception.

Le nouveau motif d'exception est une transposition de l'article 4, paragraphe 1, e), de la [directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement](#) et de l'article 4, paragraphe 3, c), de la [Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement](#). Par conséquent, pour interpréter la **notion de « communications internes »**, il convient de tenir compte de la **jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne**.

La Cour conclut que le nouveau motif d'exception **ne viole pas le droit d'accès aux documents administratifs**.

2.2. Principe d'égalité (B.11-B.12)

Plusieurs parties requérantes font valoir que le nouveau motif n'est, contrairement à d'autres motifs d'exception, pas limité dans le temps, et que les motifs d'exception existants suffisent. La différence de traitement entre les personnes selon qu'elles demandent un document administratif relevant ou non de la communication interne ne serait pas raisonnablement justifiée.

La Cour souligne que ce nouveau motif d'exception vise à empêcher la divulgation d'informations confidentielles. Il s'agit là d'un objectif légitime, et le législateur flamand a pu considérer, à cet égard, que ce **motif d'exception supplémentaire** était **nécessaire** pour servir l'intérêt du processus décisionnel interne.

Le fait que le motif d'exception **ne fait pas de distinction entre les communications internes avant que la décision ait été prise et les communications internes après que la décision a été prise** n'implique pas qu'il soit inconstitutionnel en soi. **L'obligation d'effectuer une appréciation concrète limite implicitement ce motif dans le temps**. Lors de l'examen de la demande de divulgation, toutes les circonstances de fait et de droit au moment de la demande doivent être prises en considération. Le constat de ce que la décision a déjà été prise ou non constitue ainsi un élément d'appréciation dans la mise en balance des intérêts.

2.3. Protection juridique et droits de la défense (B.13-B.14)

Plusieurs parties requérantes estiment que le nouveau motif d'exception réduit la protection juridique, en contradiction avec le principe de *standstill*, et qu'il viole les droits de la défense.

La Cour juge que le nouveau motif n'entraîne **pas un recul significatif du droit à l'aide juridique**. Les instances publiques ne peuvent s'en prévaloir qu'à de strictes conditions et doivent toujours

opérer une mise en balance concrète entre l'intérêt de la protection des communications internes et l'intérêt de la divulgation des documents administratifs. Elles sont de surcroît tenues de motiver tout acte administratif individuel, ce qui permet aux citoyens de déterminer s'ils souhaitent introduire un recours contre cet acte.

2.4. Question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (B.15)

Plusieurs parties requérantes demandent à la Cour d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de la validité de l'article 4, paragraphe 1, e), de la directive 2003/4/CE au regard de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La Cour constate que l'article 4, paragraphe 1, e), de la directive 2003/4/CE n'a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle au respect de ladite Charte. La faculté offerte aux États membres de prévoir un motif d'exception pour les communications internes repose sur un critère objectif. L'autorité publique est de surcroît tenue de toujours effectuer une mise en balance des différents intérêts.

En outre, la directive dispose que tout demandeur doit avoir accès à une procédure de recours administratif rapide et peu onéreuse, ainsi qu'à une procédure de recours juridictionnel dont les décisions sont définitives et contraignantes pour les instances publiques.

La Cour en conclut que la faculté offerte aux États membres d'instaurer un motif d'exception supplémentaire en ce qui concerne les communications internes ne porte pas atteinte à la publicité de l'administration, au principe d'égalité ainsi qu'au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial. Il n'est dès lors **pas nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour de justice**.

3. Conclusion

La Cour **rejette** les recours en annulation dirigés contre le décret flamand du 2 juillet 2021 « modifiant le décret de gouvernance du 7 décembre 2018 ».

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par la cellule « médias » de la Cour, ne lie pas la Cour constitutionnelle. Le [texte de l'arrêt](#) est disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Contact presse : [Martin Vrancken](#) | 02/500.12.87 | [Romain Vanderbeck](#) | 02/500.13.28

Suivez la Cour via Twitter [@ConstCourtBE](#)