

ARRÊT

En cause:

la question préjudicielle concernant l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I Objet du recours

Par arrêt n° 261.799 du 18 décembre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 décembre 2024, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration viole-t-il l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'une autorité doit rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si la publication du document administratif porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi, de sorte que cette autorité ne peut pas procéder à une mise en balance concrète des intérêts protégés par ces motifs d'exception et de l'intérêt public servi par la publication du document administratif ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Steven Vanden Bussche;
- la ville de Gand, représentée par son collège de bourgmestre et échevins, assistée et représentée par Me Bart Martel, Me Kristof Caluwaert et Me Laura Janssens, avocats au barreau de Bruxelles;
- l'ASBL « Vlaamse Vereniging van Journalisten », assistée et représentée par Me Olivier Sasserath et Me Herman Croux, avocats au barreau de Bruxelles (partie intervenante);
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Nicolas Bonbled et Me Junior Geysens, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Sofie Logie et Me Jade Leenaert, avocats au barreau de Flandre occidentale.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Steven Vanden Bussche;
- la ville de Gand;
- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement flamand.

Par ordonnance du 12 novembre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Joséphine Moerman et Emmanuelle Bribosia, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure

et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. Les faits et la procédure antérieure

Le 6 septembre 2023, la partie requérante dans le litige au fond a introduit une demande auprès de la ville de Gand afin d'obtenir une copie des avis juridiques qui avaient été établis dans le cadre d'une possible modification des statuts du club de football « KAA Gent » (La Gantoise). Cette demande a été rejetée. Le recours contre ce refus a été déclaré recevable, mais non fondé. La partie requérante forme un recours en annulation de cette décision de l'instance de recours devant le Conseil d'État. Au cours de cette procédure, la ville de Gand revient sur sa décision et accède partiellement à la demande de publication, en délivrant une copie d'un avis juridique interne. Le Conseil d'État conclut à l'illégalité de la décision attaquée en ce que celle-ci prononce la non-publication des communications internes relatives à cet avis. Quant aux avis émis par un cabinet d'avocats, la partie requérante soutient que l'instance de recours ne peut pas automatiquement prendre pour argument le secret professionnel de l'avocat pour refuser la publicité. Le Conseil d'État pose dès lors la question préjudicielle reproduite plus haut.

II En droit

A Argument

A.1. La partie requérante devant le Conseil d'État souligne que ni la Constitution, ni l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ne permettent des motifs de refus absolus, sans qu'il soit possible, voire obligatoire, de procéder à une appréciation in concreto. Elle renvoie en cela à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme.

A.2. L'ASBL « Vlaamse Vereniging van Journalisten » a déposé un mémoire en intervention, afin de soutenir le point de vue de la partie requérante devant le Conseil d'État. Elle aussi renvoie à la jurisprudence tant de la Cour constitutionnelle que de la Cour européenne des droits de l'homme, d'où se dégage clairement la nécessité d'une mise en balance concrète des intérêts.

A.3. Le Conseil des ministres souligne qu'il faut circonscrire la question préjudicielle à la lumière des circonstances spécifiques de la cause devant la juridiction de fond. Il convient d'apporter à la question posée une réponse négative. La publicité de l'administration n'est pas absolue, mais peut faire l'objet d'exceptions, même absolues, lorsque ceci se justifie par d'autres intérêts dignes de protection, tels que le secret professionnel de l'avocat, qui est fondamental dans un État de droit. Le Conseil des ministres relève que la Cour a déjà jugé, à l'égard d'une exception identique dans le décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018, que celle-ci était constitutionnelle. Les mêmes considérations peuvent s'appliquer à la question préjudicielle posée.

A.4. Le Gouvernement flamand renvoie à la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour dont il ressort que l'exception en question présente bien un caractère absolu, sans que soit exigée une mise en balance concrète des intérêts. Le législateur ou, pour ce qui est des motifs d'exception absolus comparables dans des décrets flamands, le législateur décrétoal a déjà procédé à cette mise en balance. En l'espèce, le législateur a jugé à bon droit que le secret professionnel de l'avocat est à ce point fondamental qu'un motif

de refus absolu est justifié, et même nécessaire, pour empêcher qu'il soit vidé de sa substance. Il résulte également de la même jurisprudence que des motifs d'exception absolus ne sont pas équivalents à des motifs d'exception automatiques. Pour appliquer les premiers, une motivation reste de rigueur.

A.5. Les arguments de la ville de Gand, partie défenderesse dans la cause devant le Conseil d'État, rejoignent ceux du Conseil des ministres et du Gouvernement flamand.

B Point de vue de la cour

Quant à la disposition en cause

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration » (ci-après : la loi du 11 avril 1994), en ce qu'une autorité doit rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si la publication de ce document porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi, sans

que cette autorité puisse procéder à une mise en balance concrète des intérêts protégés par ces motifs d'exception et de l'intérêt public servi par la publication du document administratif.

B.2.1. L'article II.31, alinéa 1er, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 (ci-après : le décret du 7 décembre 2018) dispose que les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, du même décret sont tenues de permettre la consultation des documents administratifs souhaités à toute personne qui en fait la demande, en donnant à celle-ci un accès, une copie ou des renseignements supplémentaires. En vertu de l'article II.28, § 1er, 1°, le décret du 7 décembre 2018 s'applique à l'autorité flamande.

En vertu de l'article II.39, alinéa 2, du décret du 7 décembre 2018, les instances mentionnées à l'article II.28, § 1er, appliquent aussi, lorsqu'elles évaluent une demande de publication, les dispositions applicables de lois, décrets ou ordonnances, dans la mesure où celles-ci interdisent ou limitent la publication de documents administratifs pour des motifs qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou d'autres communautés ou régions.

B.2.2. L'article 6 de la loi du 11 avril 1994 dispose :

« § 1er. L'instance administrative 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 :

1° la sécurité de la population;

2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;

3° les relations internationales fédérales de la Belgique;

4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales;

5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;

6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;

7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'instance;

8° le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'instance administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel;

9° la protection des données à caractère personnel, lors des traitements effectués dans le cadre du titre 2 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

§ 2. L'instance administrative 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;

2° à une obligation de secret instaurée par la loi;

3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée.

4° aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations, attestations et avis de sécurité;

5° au secret des documents administratifs portant sur l'exécution d'une stratégie politique, entre des ministres/secrétaires d'Etat entre eux, entre un ministre/secrétaire d'Etat ou des ministres/secrétaires d'Etat et les membres de leurs organes stratégiques, entre les organes stratégiques entre eux, ou entre des ministres/secrétaires d'Etat et/ou organes stratégiques et un parti politique ou un groupe parlementaire;

6° à la procédure d'un procès civil ou administratif et à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement.

§ 3. L'instance administrative peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;

2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'instance;

3° est manifestement abusive;

4° est formulée de façon manifestement trop vague.

La demande formulée de façon manifestement trop vague, visée à l'alinéa 1er, 4°, est une demande dont l'objet n'est pas clair. Dans ce cas, l'instance administrative invite le demandeur à préciser ou compléter sa demande dans les plus brefs délais. L'instance administrative communique dans la mesure du possible les motifs pour lesquels elle estime que la demande est formulée de manière trop vague. Dans la mesure du possible, elle indique également les données relatives aux informations demandées qui sont nécessaires pour pouvoir poursuivre le traitement de la demande. Un nouveau délai de trente jours prend cours pour l'instance

administrative à partir du moment où le demandeur a précisé ou complété sa demande. Si le demandeur omet de préciser ou de compléter sa demande malgré la requête de l'instance administrative, le demandeur est réputé se désister de sa demande.

§ 4. Lorsque, en application des §§ 1er à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante. L'instance administrative indique clairement où des informations ont été soustraites à la publicité.

[...] ».

B.2.3. L'article 6 de la loi du 11 avril 1994 prévoit des exceptions au principe général de l'accès aux documents administratifs.

En ce qui concerne les documents administratifs qui ne contiennent pas d'informations environnementales, une distinction est établie entre les motifs d'exception « absolus » et les motifs d'exception « relatifs ».

Les motifs d'exception absolus sont mentionnés à l'article 6, § 2, de la loi du 11 avril 1994 et impliquent qu'une instance doit refuser la publicité lorsque la publication du document administratif porte atteinte à un des motifs d'exception énumérés. Il n'y a donc pas lieu de procéder à une mise en balance entre les intérêts protégés par ce motif d'exception et l'intérêt public servi par la publication d'un document administratif, et le refus de publicité ne doit pas être motivé par cette mise en balance des intérêts (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 1112/1, p. 16).

Les motifs d'exception relatifs sont mentionnés à l'article 6, § 1er, de la loi du 11 avril 1994. Le caractère relatif de ces motifs d'exception implique que les intérêts mentionnés doivent être mis en balance avec l'intérêt public qui est servi par la publication d'un document administratif (ibid., pp. 15-16).

B.2.4. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que l'affaire au fond porte sur le refus de publication en raison du secret professionnel de l'avocat, dont la violation est sanctionnée par l'article 458 du Code pénal. La Cour limite son examen à cette hypothèse.

Quant au fond

B.3. Par la question préjudicielle, la juridiction a quo demande à la Cour si l'article 6, § 2, 2°, est compatible avec l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention

européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition introduit un motif d'exception absolu à la publicité de l'administration, excluant ainsi une mise en balance entre l'intérêt protégé par le motif d'exception et l'intérêt de la publicité.

B.4.1. En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif – notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement – est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

B.4.2. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées.

B.4.3. Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans la disposition constitutionnelle concernée.

B.4.4. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que « l'article 10 n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, [...] un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire [...] et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier ' la liberté de recevoir et de communiquer des informations ', et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit » (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie,

ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 février 2022, Šeks c. Croatie, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36).

En ce qu'il reconnaît le droit d'accès aux informations du secteur public, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à celle de l'article 32 de la Constitution. Les garanties fournies par ces dispositions forment dès lors, dans cette mesure, un tout indissociable.

B.4.5. Le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est garanti par l'article 32 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est toutefois pas absolu.

Ces dispositions n'excluent pas une limitation du droit d'accès aux documents administratifs, mais elles exigent que cette limitation soit autorisée par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie, précité, §§ 181, 187 et 196; 9 décembre 2021, Rovshan Hajiiev c. Azerbaïdjan, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53).

B.4.6. Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9).

B.4.7. En permettant au législateur de prévoir dans quels cas et à quelles conditions il peut être dérogé au principe de la transparence administrative, le Constituant n'a pas exclu que l'accès à certains documents

soit soumis à des conditions ou soit limité, pour autant que ces restrictions soient raisonnablement justifiées et ne produisent pas des effets disproportionnés.

Il convient, à cet égard, de souligner que la transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'État ou devant les cours et tribunaux ordinaires.

B.4.8. Quand le Constituant a adopté l'article 32 de la Constitution, il a été souligné que les exceptions à ce droit appellent en principe un examen, au cas par cas, des différents intérêts en présence : « l'intérêt de la publication doit chaque fois contrebalancer concrètement l'intérêt qui est protégé par un motif d'exception » (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

Il découle de ce qui précède que le Constituant a jugé qu'il était admissible de prévoir des restrictions à l'accès aux documents administratifs, à condition qu'il y ait toujours une mise en balance entre l'intérêt de la publication des documents administratifs et l'intérêt protégé par le motif d'exception. Par ailleurs, une appréciation concrète est toujours requise pour vérifier s'il est réellement porté atteinte à l'intérêt protégé et, sauf dans les cas exceptionnels établis par le législateur compétent, pour vérifier si l'intérêt de la publicité prévaut sur l'intérêt protégé.

B.5. Comme il ressort des considérants B.2.2 et B.2.3, l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 introduit un motif d'exception absolu à la publicité de l'administration. Lorsque la demande de publication porte sur des documents administratifs dont la publication porterait atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi, l'instance publique doit rejeter cette demande.

Ainsi qu'il est précisé dans les travaux préparatoires cités en B.2.3, le caractère « absolu » du motif d'exception mentionné à l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 implique donc que l'instance publique concernée ne doit pas procéder à une mise en balance des intérêts protégés par ce motif d'exception et de l'intérêt public servi par la publication d'un document administratif. Pour ce motif d'exception, le législateur a lui-même établi que l'intérêt protégé prévaut toujours sur l'intérêt de la publicité.

En excluant toute mise en balance des intérêts, la disposition en cause restreint le droit d'accès aux documents administratifs, restriction qui n'est conforme à la Constitution qu'en ce qu'elle satisfait aux exigences mentionnées en B.4.1 à B.4.8.

B.6.1. Comme il est dit en B.2.4, l'affaire au fond porte sur un refus de publication au motif que cette dernière porterait atteinte au secret professionnel de l'avocat, atteinte qui est sanctionnée par l'article 458 du Code pénal. Le secret professionnel de l'avocat est une composante essentielle du droit au respect de la vie privée et du droit à un procès équitable.

Le secret professionnel de l'avocat vise en effet principalement à protéger le droit fondamental qu'a la personne qui se confie, parfois dans ce qu'elle a de plus intime, au respect de sa vie privée. L'effectivité des droits de la défense de tout justiciable suppose nécessairement qu'une relation de confiance puisse être établie entre lui et l'avocat qui le conseille et le défend. Cette nécessaire relation de confiance ne peut être établie et maintenue que si le justiciable a la garantie que ce qu'il confiera à son avocat ne sera pas divulgué. Il en découle que la règle du secret professionnel imposée à l'avocat est un élément fondamental des droits de la défense.

Comme la Cour de cassation l'a jugé, « le secret professionnel auquel sont tenus les membres du barreau repose sur la nécessité d'assurer une entière sécurité à ceux qui se confient à eux » (Cass., 13 juillet 2010, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100713.1; voy. aussi Cass., 9 juin 2004, ECLI:BE:CASS:2004:ARR.20040609.10).

Même s'il n'est « pas intangible », le secret professionnel de l'avocat constitue dès lors « l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose l'organisation de la justice dans une société démocratique » (CEDH, 6 décembre 2012, *Michaud c. France*, ECLI:CE:ECHR:2012:1206JUD001232311, § 123).

La protection renforcée accordée aux échanges entre les avocats et leurs clients concerne non seulement l'activité de défense, mais aussi la consultation juridique, et ce tant à l'égard de son contenu que de son existence. En effet, les personnes qui consultent un avocat peuvent raisonnablement s'attendre à ce que leurs communications demeurent privées et confidentielles. La protection spécifique accordée au secret professionnel de l'avocat se justifie par le fait que les avocats se voient confier une mission fondamentale dans une société démocratique, à savoir

la défense des justiciables. Cette mission fondamentale comporte, entre autres, l'exigence que tout justiciable doit avoir la possibilité de s'adresser en toute liberté à son avocat, dont la profession même englobe, par essence, la tâche de donner, de façon indépendante, des avis juridiques à tous ceux qui en ont besoin (CJUE, grande chambre, 8 décembre 2022, *C-694/20, Orde van Vlaamse Balies e.a.*, ECLI:EU:C:2022:963, points 27-28).

B.6.2. La Cour s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur la portée du secret professionnel de l'avocat. Par son arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008 (ECLI:BE:GHCC:2008:ARR.010), elle a jugé que les informations portées à la connaissance de l'avocat, d'une part, dans le cadre de son activité de défense et de représentation en justice et, d'autre part, lors de l'évaluation de la situation juridique de son client, sont couvertes par le secret professionnel (B.9.2 et B.9.3).

La Cour a par ailleurs précisé, sur la base de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne rendu en grande chambre le 26 juin 2007, en cause de *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* (C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383), que la notion d'« évaluation de la situation juridique » du client comprend celle de « conseil juridique » (B.9.4). Elle a jugé que l'activité de conseil juridique vise à « informer le client sur l'état de la législation applicable à sa situation personnelle ou à l'opération que celui-ci envisage d'effectuer ou à lui conseiller la manière de réaliser cette opération dans le cadre légal » et que celle-ci « a donc pour but de permettre au client d'éviter une procédure judiciaire relative à cette opération » (B.9.5).

La Cour a jugé que les informations connues de l'avocat à l'occasion de l'exercice des activités essentielles de sa profession, à savoir la défense ou la représentation en justice du client et le conseil juridique, même en dehors de toute procédure judiciaire, demeurent couvertes par le secret professionnel (B.9.6). Ce n'est que lorsque l'avocat exerce une activité qui va au-delà de sa mission spécifique de défense ou de représentation en justice et de conseil juridique qu'il peut être prévu une obligation de communication d'informations.

B.6.3. La constitutionnalité de la disposition en cause doit dès lors s'apprécier compte tenu de ce que le secret professionnel de l'avocat est un principe général qui participe du respect des

droits fondamentaux, que les règles dérogeant à ce secret ne peuvent être que de stricte interprétation et qu'il faut avoir égard à la manière dont est organisée la profession d'avocat dans l'ordre juridique interne. Ainsi la règle du secret professionnel ne doit-elle céder que si cela peut se justifier par un motif impérieux d'intérêt général et si la levée du secret est strictement proportionnée.

B.6.4. Il découle de ce qui précède que la restriction en cause du droit d'accès aux documents administratifs est autorisée par un régime légal suffisamment précis et poursuit des buts légitimes.

B.7. La Cour doit cependant encore examiner si les restrictions à l'accès aux documents concernés sont raisonnablement justifiées et n'ont pas d'effets disproportionnés. Il convient d'examiner en particulier si le législateur a prévu des garanties procédurales suffisantes qui sont de nature à éviter que l'effectivité du droit à la publicité des documents administratifs et du droit d'accès au juge puisse être vidée de sa substance.

B.8.1. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme requiert que le refus des autorités nationales de rendre publiques des informations puisse être contrôlé par une instance indépendante (CEDH, 3 février 2022, Šeks c. Croatie, précité, § 64; 8 novembre 2022, Saure c. Allemagne, ECLI:CE:ECHR:2022:1108JUD000881916, § 53). Face à de telles restrictions, le législateur doit dès lors prévoir des garanties suffisantes pour protéger les intérêts des personnes concernées (CEDH, 3 février 2022, Šeks c. Croatie, précité, § 65; 8 novembre 2022, Saure c. Allemagne, précité, § 54). Ensuite, il convient de procéder à un contrôle de proportionnalité approfondi (CEDH, 3 février 2022, Šeks c. Croatie, précité, § 67).

B.8.2. Le caractère « absolu » des motifs d'exception mentionnés à l'article 6, § 2, de la loi du 11 avril 1994 ne suppose pas que ces motifs d'exception puissent être systématiquement invoqués et être appliqués automatiquement. Même quand elle s'appuie sur une exception « absolue », une décision de refus de publication doit être fondée sur des motifs sérieusement établis, sans toutefois, comme il est dit dans les travaux préparatoires relatifs à l'article 32 de la Constitution, mentionnés en B.4.8, que les informations demandées soient rendues publiques

par la communication des motifs de refus (voy. également CEDH, 3 février 2022, Šeks c. Croatie, précité, § 71). La section du contentieux administratif du Conseil d'État souligne elle aussi que « chaque recours à une disposition d'exception doit faire l'objet d'une motivation concrète qui renvoie aux données spécifiques, propres à l'affaire » (CE, 7 février 2019, n° 243.607, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.607, traduction libre).

Compte tenu du caractère spécifique du secret professionnel de l'avocat et du rôle central dudit secret dans l'État de droit, tels qu'ils sont décrits en B.6.1 à B.6.3, il est raisonnablement justifié qu'en ce qui concerne le refus de publication fondé sur ce secret professionnel, seul puisse être déduit de la motivation d'une telle décision de refus que l'instance publique a examiné si le secret professionnel de l'avocat s'appliquait au document administratif concerné et si ce dernier pouvait être publié partiellement sur la base de l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994.

B.8.3. En outre, le demandeur peut introduire devant l'instance de recours « en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations du secteur public » (ci-après : l'instance de recours) un recours administratif organisé contre un refus total ou partiel de publication.

Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 43/2020 du 12 mars 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.043, B. 69.2), l'instance de recours dispose, eu égard à l'effet dévolutif de ce recours administratif organisé, du même pouvoir d'appréciation que l'instance publique qui a décidé en premier ressort. Elle doit ainsi entièrement réexaminer la demande de publicité, compte tenu de tous les éléments matériels et juridiques de la cause, en ce compris les éventuelles modifications postérieures à la décision prise en première instance.

Tout comme l'instance publique qui a décidé en premier ressort, l'instance de recours doit ainsi examiner si le secret professionnel de l'avocat s'applique au document administratif concerné et si ce dernier peut être publié partiellement.

Ceci présuppose également que l'instance de recours, dont les membres et le secrétariat sont soumis au secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal, eu égard à la nature de ses missions, ait également un accès effectif au document concerné.

B.8.4. Enfin, il appartient en dernier ressort à la juridiction compétente de veiller à ce qu'il ne soit pas fait un usage impropre de ce motif d'exception. Dans ce cadre, le contrôle exercé par une autorité juridictionnelle qui a accès à l'intégralité du dossier, y compris aux documents qui relèvent de l'obligation de secret, constitue une garantie de poids que les mesures fondées sur des informations confidentielles – et mises en cause par des personnes qui en subissent les conséquences – respectent les exigences de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 26 juin 2025, Cimpaka Kapeta c. Belgique, ECLI:CE:ECHR:2025:0626JUD005500018, § 81).

B.8.5. Par conséquent, l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994, tel qu'il s'applique aux documents administratifs relevant du secret professionnel de l'avocat, ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est garanti à l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Décision

la Cour

dit pour droit :

L'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration », tel qu'il s'applique aux documents administratifs relevant du secret professionnel de l'avocat, ne viole pas l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 janvier 2026.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Luc Lavrysen