CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 217.685 du 2 février 2012

A. 199.952 /XV-1507

En cause : **l'a.s.b.l. Groupe S – Caisse d'assurances sociales pour indépendants**,

ayant élu domicile chez
Me B. CAMBIER, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre
des Classes moyennes, des PME,
des Indépendants et de l'Agriculture,

ayant élu domicile chez
Me Fr. GOSSELIN, avocat,
rue de Clairvaux 40/202
1348 Louvain-la-Neuve.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 avril 2011 par l'association sans but lucratif Groupe S – Caisse d'assurances sociales pour indépendants, qui demande l'annulation:

« - [des] décisions implicites de Madame la Ministre des PME, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique et du SPF Sécurité sociale de refuser de communiquer à la Caisse d'assurances sociales pour indépendants GROUPE S une partie du dossier administratif relatif à la décision ministérielle du 18 janvier 2010 lui imposant de diminuer son taux de cotisation pour frais de gestion de 0,05 %. Ces décisions implicites font suite et résultent des courriers adressés par la requérante les 7 décembre 2010 et 10 janvier 2011;

- [de] la décision explicite du 14 mars 2010 [*lire en réalité*: 2011] du SPF Sécurité sociale de refuser de communiquer à la Caisse d'assurances sociales pour indépendants GROUPE S une partie du dossier administratif relatif à la décision précitée du 18 janvier 2010 de diminuer son taux de cotisation pour frais de gestion de 0,05 %»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. JANS, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, et la demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 4 janvier 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 janvier 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me P. LAGASSE *loco* Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me V. VANDER GEETEN *loco* Me Fr. GOSSELIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. L. JANS, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Les faits:

1. En octobre 2009 sont organisés à l'initiative de la ministre des Indépendants un audit «qualité» et un audit «quantité» des caisses d'assurances sociales pour indépendants. Le SPF Sécurité sociale demande notamment aux différentes caisses de lui faire parvenir une proposition de taux de cotisations pour frais de gestion pour l'année 2010 et de compléter un tableau relatif aux chiffres utilisés pour fixer ce taux.

Le 19 novembre, la requérante répond qu'elle souhaite maintenir son taux de frais de gestion à 3,75 % et communique le tableau de frais.

2. Le 18 janvier 2010, le SPF Sécurité sociale informe la requérante de la décision de la ministre des Indépendants de diminuer son taux de cotisation pour frais de gestion de 0,05 %, pour les motifs suivants:

« Suite aux deux audits effectués en 2009, vu le courrier relatif aux propositions de réforme de financement remis le 21 décembre 2009 par l'ACASTI et étant donné que le montant moyen des frais par affilié de Votre Caisse est fortement

supérieur à la moyenne des Caisses, Madame la Ministre des Indépendants a décidé d'appliquer une diminution de 0,05 points à votre Caisse d'Assurances Sociales.

Par conséquent, j'ai l'honneur de vous faire savoir que conformément aux dispositions de l'article 22, § 4, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, Madame la Ministre des Indépendants a décidé de fixer le taux de vos frais d'administration pour 2010 à 3,70 %.»

3. Par plusieurs courriers, la requérante conteste cette décision auprès de la ministre des Indépendants et du SPF Sécurité sociale. Dans un de ces courriers, daté du 7 juin 2010, elle demande également, en cas de refus de la ministre de revoir sa décision, une copie du dossier administratif «en ce compris les résultats précis des audits effectués en 2009 et auxquels la décision du 18 janvier 2010 fait référence, les critères d'évaluation qui ont été utilisés lors de ces audits, ainsi que tout document justifiant l'affirmation selon laquelle le Groupe S aurait des frais réels de gestion supérieurs à ceux de la moyenne des Caisses».

4. Le 22 juin 2010, après un rappel de la requérante, la ministre répond dans les termes suivants:

« Cette décision a été dûment motivée dans le courrier du 18 janvier 2010, à savoir, notamment que le montant moyen des frais par affilié de la Caisse Groupe S est fortement supérieur à la moyenne des caisses.

En effet, la caisse Groupe S présente un ratio "rentrées 2010/nombre d'indépendants affiliés" de 166 euros, pour un résultat moyen des caisses de 157 euros. De même, le ratio "rentrées 2010/nombre d'affiliés indépendants et sociétés" est pour la caisse Groupe S de 125 euros alors que la moyenne des caisses est de 116 euros.

Cette préoccupation dans mon chef d'assurer une plus grande efficience des caisses d'assurances sociales n'est pas nouvelle et la Caisse Groupe S avait été conscientisée à cette problématique.

En effet, par un audit récent relatif aux coûts de gestion renseigné dans ce même courrier, il a été constaté que les coûts réels de frais de gestion par affiliés s'avéraient, dans certaines caisses, supérieurs voire largement supérieurs au montant moyen raisonnable déterminé par les auditeurs. Pour la caisse Groupe S, ce dépassement/affilié était de 26,84 euros.

[…]

Cet élément qualitatif ne peut malheureusement pas pour l'instant s'appliquer à la Caisse Groupe S étant donné qu'il a été constaté, dans le cadre d'un second audit axé sur la qualité des services, que les frais élevés n'étaient nullement justifiés par un haut niveau de qualité de services. Dans le chef de la Caisse Groupe S, l'audit a démontré un niveau de qualité faible, avec un score de 58/100 pour une moyenne de 70/100. C'est ainsi que la Caisse Groupe S n'obtient (comme 3 autres caisses) qu'une étoile, deux caisses obtenant deux étoiles, une caisse obtenant trois étoiles et cinq obtenant quatre étoiles.

[…].»

5. Le 4 août, la requérante accuse réception de la réponse de la partie adverse, en rappelant sa demande de copie du dossier administratif. Le 27 août 2010, elle adresse à la directrice-adjointe du cabinet de la ministre un courrier l'informant qu'à défaut de réponse de la ministre quant à sa demande de copie du dossier, elle saisira la Commission d'accès aux documents administratifs conformément à la loi du 11 avril 1994.

6. Le 9 septembre, le directeur général du SPF Sécurité sociale répond «en son nom ainsi qu'en celui de Madame la Ministre». Il fournit une copie de huit documents et fait part de son refus de communication de l'ensemble du dossier. Ce refus est motivé comme il suit:

> « Concernant votre demande, je ne peux que m'en référer à l'argumentation développée dans le courrier qui vous a été adressé le 22 juin 2010, ainsi qu'aux documents transmis au dirigeant de votre cliente suite à la présentation des audits des caisses d'assurances sociales. J'attire à nouveau votre attention sur le fait que les éléments auxquels vous faites allusion (notamment les résultats des audits de 2009) ont en effet été communiqués au délégué de votre cliente.
>
> À toutes fins utiles, une copie de ces éléments est à nouveau jointe au présent courrier. Vous trouverez également en annexe un détail plus technique des points de comparaison et de classement des caisses d'assurances sociales auxquelles il a été référé pour aboutir à la décision du 18 janvier 2010 de Madame la Ministre.
>
> Vous comprendrez enfin que les documents complets desdits audits, en ce qu'ils portent sur les mêmes données pour l'ensemble des caisses d'assurances sociales et permettent donc des comparaisons précises, ne peuvent, tels quels, être communiquées à votre client. II s'agit en effet de données propres à chaque caisse d'assurance sociale et, dans un souci de ne pas faire de mauvaise publicité aux caisses présentant actuellement les résultats les plus faibles, il a été décidé de ne pas divulguer ces données à ce stade. Les différents documents communiqués permettent néanmoins à votre cliente de voir quels sont les éléments pris en considération en ce qui la concerne et quelles sont les conclusions tirées».

7. Le 23 septembre, l'a.s.b.l. requérante conteste le caractère confidentiel des documents non communiqués et adresse une demande de reconsidération au SPF Sécurité sociale. Le même jour, elle saisit la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, conformément à l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Le 17 novembre, cette Commission estime que la demande d'avis n'est pas recevable, mais indique que «cela n'empêche toutefois pas le demandeur de recommencer toute la procédure et s'il n'est alors pas donné suite à sa nouvelle demande, il peut recommencer valablement la procédure de recours administratif».

8. Par un courrier du 3 décembre 2010, la requérante réintroduit une demande tendant à obtenir la communication des documents suivants:

- Les résultats finaux de l'audit «quantité» et «qualité» pour les caisses d'assurance sociale autres que le Groupe S – à tout le moins pour les critères et sous-critères.
- Les documents qui justifient les scores qui ont été attribués à l'a.s.b.l. Groupe S dans le cadre de l'audit «qualité».
- Le cahier des charges en vertu duquel les personnes chargées des audits «quantité» et «qualité» ont réalisé ceux-ci.
- Les documents et décisions en vertu desquels les critères, sous-critères et sous-sous-critères de l'audit «qualité» et la pondération précise de ceux-ci ont été définis.
- Les documents sur la base desquels le SPF s'est basé afin de déterminer le montant moyen raisonnable des frais de gestion par affilié d'une CAS.

9. Le 10 janvier 2011, la requérante constate qu'aucune réponse n'a été apportée à sa demande et prend acte du refus implicite de la ministre. Ce refus implicite constitue le premier acte attaqué dans son recours au Conseil d'État.

Elle introduit par ailleurs une demande de reconsidération auprès de la ministre et du SPF Sécurité sociale. Le même jour, elle saisit la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.

Le 14 février 2011, la Commission émet l'avis suivant:

« La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration partent du principe de la publicité de tous les documents administratifs. Ce n'est que dans la mesure où la Ministre et le SPF Sécurité sociale peuvent ou doivent invoquer un ou plusieurs motifs d'exception qui trouvent leur fondement à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994, que la divulgation d'informations tombant sous la définition d'un motif d'exception peut être refusée. Dans ce cas, la non-divulgation doit être motivée de manière concrète et pertinente.

La Commission ne comprend dès lors pas pourquoi le demandeur se verrait refuser l'accès aux documents qui ne concernent que le client des demandeurs et aux documents généraux reprenant des critères ou des sous-critères pour la réalisation d'un audit ou sur la manière dont ces critères ou sous-critères sont comparés les uns aux autres ou aux documents sur lesquels le SPF Sécurité sociale s'est basé pour déterminer les frais de gestion normaux d'une caisse de sécurité sociale. La Commission ne voit par ailleurs aucune raison de ne pas fournir au demandeur les documents – pour autant que ceux-ci existent – dans lesquels sont justifiés certains scores attribués au client des demandeurs.

En ce qui concerne la demande d'accès aux informations relatives à d'autres caisses de sécurité sociale et au cahier spécial des charges des audits, il n'appartient pas à la Ministre et au SPF Sécurité sociale de déterminer, en fonction de données concrètes, si certains motifs d'exception visés à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 doivent être invoqués ou non. En ce qui concerne les motifs d'exception repris à l'article 6, § 1er, de cette loi, la Commission tient à signaler qu'il ne suffit pas de démontrer qu'un intérêt subirait un préjudice, il faut également vérifier si l'intérêt qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur

l'intérêt à protéger. Les motifs d'exception invoqués doivent toujours être motivés de manière concrète et pertinente.

En tout cas, la Commission souhaite attirer l'attention de la Ministre et du SPF Sécurité sociale sur le fait que les informations contenues dans un document administratif ne peuvent être soustraites à la publicité que dans la mesure où un motif d'exception empêche la publicité. Toutes les informations qui n'entrent pas dans la définition d'un motif d'exception doivent en effet être divulguées sur la base de l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994.»

10. La partie adverse n'a pas rendu de décision au sujet de la demande de reconsidération formulée le 10 janvier 2011 par la requérante. Elle est dès lors réputée avoir rejeté la demande quinze jours après l'expiration du délai dans lequel la Commission devait émettre son avis (soit le 11 février). Il s'agit du deuxième acte attaqué.

11. Enfin, le directeur général de la Direction générale Indépendants du SPF Sécurité sociale a adressé le 14 mars 2011 le courrier suivant à la requérante:

« Étant donné que la décision, prise dès avant la mise en œuvre des audits, de ne pas procéder à la publication des audits a été prise au niveau politique, par Madame la Ministre Laruelle, il ne m'appartient pas d'aller à l'encontre voire de revenir sur cette décision.»

Il s'agit du troisième acte attaqué;

La recevabilité du recours eu égard à la pluralité des actes attaqués:

Considérant que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a organisé, en son article 8, § 2, une procédure particulière de recours contre la décision de refus d'accès à des documents administratifs, étant l'introduction, au même moment, d'une demande de reconsidération adressée à l'autorité administrative fédérale concernée et d'une demande d'avis adressée à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs; qu'en l'espèce, la requérante a saisi la partie adverse d'une demande de reconsidération par une lettre du 10 janvier 2011 et la Commission d'accès d'une demande d'avis par une lettre du même jour; que, par application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994, un recours au Conseil d'État est seulement possible contre la décision intervenant explicitement ou implicitement après la demande de reconsidération; qu'il se déduit du libellé clair de cet alinéa que le Conseil d'État ne peut être saisi d'un recours dirigé contre une première décision implicite de refus d'accès à des documents administratifs, alors qu'un recours est organisé contre ce refus et qu'interviendra nécessairement une nouvelle décision, implicite ou explicite; qu'en tant qu'il est dirigé contre la première décision implicite de la ministre des

Indépendants de refus de communication des pièces demandées par la requérante dans son courrier du 3 décembre 2010 (soit le premier acte attaqué identifié dans la requête), le recours est irrecevable;

Considérant, quant au troisième acte attaqué, à savoir le courrier du 14 mars 2011 émanant d'un directeur général du SPF Sécurité sociale, qu'il ne s'agit manifestement pas d'une décision de refus de la demande de reconsidération, l'auteur du courrier se bornant à indiquer qu'il ne lui «appartient pas d'aller à l'encontre voire de revenir» sur la décision de la ministre; que ce courrier ne peut dès lors être considéré comme un acte d'une autorité administrative qui serait de nature à faire grief par lui-même; qu'en outre, en vertu de la loi du 11 avril 1994, c'est «l'autorité administrative fédérale» qui est compétente pour rejeter une demande de communication de documents, l'autorité administrative étant celle visée à l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'en l'espèce, le fonctionnaire général signataire du courrier susvisé n'est pas une autorité administrative au sens de cet article, la ministre des Indépendants étant par contre l'autorité compétente dans la matière considérée; qu'il s'ensuit que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé, selon ce qui est exprimé dans la requête, contre «la décision explicite du 14 mars 2011 du SPF Sécurité sociale de refuser de communiquer à la Caisse d'assurances sociales pour indépendants Groupe S une partie du dossier administratif»;

Considérant en conséquence que seule la décision implicite de la ministre des Indépendants de rejet de la demande de reconsidération introduite par le courrier de la requérante du 10 janvier 2011 est susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État; qu'il s'agit du deuxième acte visé dans le recours;

Examen au fond:

Considérant qu'à l'appui de son recours, l'a.s.b.l. requérante soulève un moyen unique pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 32 et 33, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, notamment de ses articles 1, 4, 5, 6 et 8, de la loi du 27 (*lire*: 29) juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, des principes généraux du droit, notamment de ceux qui veulent que tout acte administratif repose sur des causes et motifs légalement admissibles et proportionnés à la mesure prise, du principe de précaution, du principe de transparence, du principe de correction, des principes de bonne administration, et du principe de l'indisponibilité des compétences, ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs;

Considérant que dans une première branche du moyen, et à titre principal, la requérante soutient qu'aucun des motifs d'exceptions à la publicité de l'administration, au sens de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994, n'est applicable aux documents qu'elle avait sollicités; qu'après avoir rappelé que, conformément à l'article 32 de la Constitution, la publicité est la règle et les exceptions à cette publicité de stricte interprétation, elle expose que l'autorité administrative, lorsqu'elle entend refuser la communication de documents administratifs, est tenue d'indiquer précisément quelle cause légale de refus de communication elle entend opposer à ce droit; que la requérante soutient ensuite que la partie adverse ne justifie pas les actes attaqués par l'un des motifs énumérés par l'article 6 de la loi du 11 avril 1994; qu'à titre subsidiaire, la requérante soutient que si la ministre a examiné les demandes du Groupe S, elle a exercé ses compétences de manière irrégulière en ne respectant pas les limites de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 ou a, à tout le moins, commis une erreur manifeste d'appréciation, ce qui entraîne l'illégalité des décisions litigieuses; qu'elle ajoute que si, par contre, la ministre, pas plus que le SPF Sécurité sociale, ne s'est penchée sur les demandes du Groupe S, elle n'a par conséquent pas exercé les compétences qui lui sont dévolues en vertu de l'article 33 de la Constitution et par les dispositions de la loi du 11 avril 1994;

Considérant que dans une deuxième branche du moyen, et à titre subsidiaire, la requérante reproche à la partie adverse de n'avoir pas procédé à une balance des intérêts, en vérifiant si l'intérêt qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt à protéger; qu'elle soutient que son intérêt à obtenir la communication des documents concernés prime l'éventuelle protection des intérêts énumérés à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 et observe que l'article 6, § 4, de cette loi prévoit que l'autorité, lorsqu'elle refuse l'accès aux documents administratifs sollicités, doit également expliquer pourquoi ne fût-ce qu'une partie des documents ne pourrait être divulguée; qu'elle souligne aussi que dès lors que deux audits des caisses d'assurances sociales fondent la décision du 18 janvier 2010 de diminuer le taux de cotisation pour frais de gestion du Groupe S, il est normal qu'elle puisse avoir accès au cahier des charges sur la base duquel ces audits ont été réalisés et connaître les critères et sous-critères sur la base desquels l'audit «qualité» a été réalisé;

Considérant que dans une dernière branche du moyen, et toujours à titre subsidiaire, la requérante reproche à la partie adverse de n'avoir pas pris en considération les remarques formulées par la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs dans son avis du 14 février 2011;

Considérant que la partie adverse répond en rappelant que le droit à la consultation des documents administratifs n'est pas absolu et qu'une demande peut

être rejetée sur la base de l'article 6, § 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1994, lorsque la publication porte atteinte au caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité; qu'elle fait ensuite valoir qu'elle a communiqué à la requérante les résultats des audits de 2009 ainsi que différents documents qu'elle énumère, et elle souligne que le courrier du 9 septembre 2010 adressé à la requérante par le SPF Sécurité sociale a précisé que «les documents complets desdits audits, en ce qu'ils portent sur les mêmes données pour l'ensemble des caisses d'assurances sociales et permettent donc des comparaisons précises, ne peuvent, tels quels, être communiqués […]. Il s'agit en effet de données propres à chaque caisse d'assurance sociale et, dans un souci de ne pas faire de mauvaise publicité aux caisses présentant actuellement les résultats les plus faibles, il a été décidé de ne pas divulguer ces données à ce stade.»; que la partie adverse estime que, conformément à l'article 6, § 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1994, les informations d'entreprise par nature confidentielle des différentes caisses d'assurance sociales, qui sont des acteurs économiques qui se trouvent dans une situation de concurrence les unes par rapport aux autres, justifiaient qu'elle refuse la communication de l'intégralité des documents des audits;

Considérant que sur les deuxième et troisième branches, développées à titre subsidiaire par la requérante, la partie adverse répond qu'elle a communiqué au moins partiellement les documents demandés et qu'il ressort des décisions de refus que c'est la divulgation complète des informations propres à chaque caisse d'assurance sociale contenues dans les audits litigieux qui serait de nature à préjudicier les informations par nature confidentielles de chaque caisse vis-à-vis de ses concurrents; qu'enfin, la partie adverse soutient que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'est pas applicable aux décisions implicites;

Considérant que l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose que lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation d'un document administratif, il peut adresser à l'autorité administrative concernée une demande de reconsidération et, au même moment, demander à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs d'émettre un avis; que la même disposition prévoit qu'en cas de silence gardé par l'autorité administrative quinze jours après la réception de l'avis de la Commission d'accès émis dans les trente jours ou négligé car non émis ou émis tardivement, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande de reconsidération;

Considérant qu'en l'espèce, aucune décision explicite de rejet n'a été prise par la partie adverse qui s'est abstenue de répondre à la nouvelle demande de

communication des documents administratifs introduite par la requérante dans sa lettre datée du 10 janvier 2011; que l'écoulement du temps a ainsi donné lieu à une décision implicite de rejet de la demande; que s'agissant d'une décision implicite, aucune motivation formelle n'est susceptible de pouvoir lui être attribuée; que néanmoins, à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision; que ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier administratif; qu'il en va d'autant plus ainsi que les exceptions au principe de la publicité de l'administration, consacré par l'article 32 de la Constitution, sont d'interprétation restrictive et qu'elles sont limitativement énumérées par la loi, en sorte qu'il revient à l'autorité administrative compétente de s'en prévaloir expressément, c'est-à-dire d'indiquer précisément quelle cause légale de refus de communication des documents administratifs elle entend opposer à ce droit;

Considérant que le dossier administratif soumis au Conseil d'État ne contient, en dehors de l'avis de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, aucune pièce ou note qui ferait apparaître un quelconque examen de la demande de reconsidération de la requérante formulée le 10 janvier 2011, ni *a fortiori* ne révèle aucun élément justifiant le silence gardé par la partie adverse à l'égard de cette demande; que si la partie adverse se réfère au courrier du 9 septembre 2010 concernant la première demande d'accès au dossier et adressé à la requérante par le SPF Sécurité sociale, il y a lieu de relever, comme déjà exposé à propos de l'irrecevabilité du recours dirigé contre le troisième acte attaqué, que le fonctionnaire général signataire de ce courrier ne peut être assimilé à «l'autorité administrative fédérale» visée par la loi du 11 avril 1994 et compétente pour rejeter une demande de communication de documents; que le directeur général signataire était ainsi incompétent pour prendre une décision relative à une demande de reconsidération du refus d'accès à un dossier administratif; que de même, les justifications avancées par la partie adverse dans son mémoire en réponse ne peuvent être prises en considération dès lors qu'elles sont fournies *a posteriori*; qu'il s'ensuit que la requérante n'a pas été informée des raisons pour lesquelles la partie adverse a refusé de donner accès aux documents administratifs demandés, voire d'identifier les motifs du refus d'accès au document concerné et le souci de l'autorité d'établir un équilibre entre le principe de l'accès à l'information et les intérêts qui peuvent justifier la confidentialité; que le moyen est dès lors fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision implicite de la ministre des Indépendants de rejet de la demande de reconsidération du refus d'accès aux documents administratifs introduite par l'a.s.b.l. Groupe S le 10 janvier 2011.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le deux février deux mille douze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS M. LEROY