

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

SESSION 2024-2025

29 JANVIER 2025

RAPPORT

ANNUEL 2024 DE LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS
(CADA)

CADA | Commission d'accès aux documents administratifs

Rapport annuel 2024

Table des matières

I. Introduction	3
II. Examen des décisions	4
III. Observations et recommandations de la Commission	7
IV. Annexes	10

I. Introduction

L'article 32 de la Constitution prévoit que chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou l'ordonnance.

Ce droit constitutionnel a été mis en œuvre par la Communauté française par le biais du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration. Pour garantir l'effectivité de ce droit d'accès, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Fédération Wallonie-Bruxelles a été créée. Elle reçoit le recours de toute personne qui rencontre des difficultés à consulter, obtenir copie ou rectification d'un document administratif. Plus précisément, la CADA apprécie, au regard des critères fixés par le décret, le bien-fondé du(des) motif(s) de refus d'accès opposé(s) par l'autorité administrative. La CADA est également l'instance de recours en matière de réutilisation des informations du secteur public.

Conformément à l'article 8, §1^{er}, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, la Commission est composée d'un président, magistrat effectif du rôle francophone, et de quatre autres membres. Trois d'entre eux sont désignés par le Gouvernement parmi les membres du personnel des Services du Gouvernement de la Communauté française ou des personnes morales de droit public relevant de la Communauté française disposant de compétences en matière de publicité des actes administratifs. Un membre est choisi par le Gouvernement sur une liste double présentée par l'ordre des avocats. Quatre suppléants sont désignés selon le même mode de désignation.

Composition de la Commission d'accès aux documents administratifs

Les membres de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ont été désignés par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 mai 2024 pour un mandat de quatre ans. Monsieur Emmanuel MATHIEU, Président de chambre à la Cour d'appel de Mons préside la Commission. Les autres membres de la Commission sont:

Membres effectifs	Membres suppléants
Mme Maud LESSENNE	Mme Madhy KOSIA MBASA YATELO
Mme Clémentine COLSON	Mme Anne-Françoise MEEUS
M. Olivier HERMANNNS	Mme Alixe Leclercq
Me Jérôme SOHIER	Me Élisabeth KIEHL

Le Secrétaire de la Commission est Monsieur Benjamin BOCQUET. Monsieur Jonathan LORMANS est suppléant.

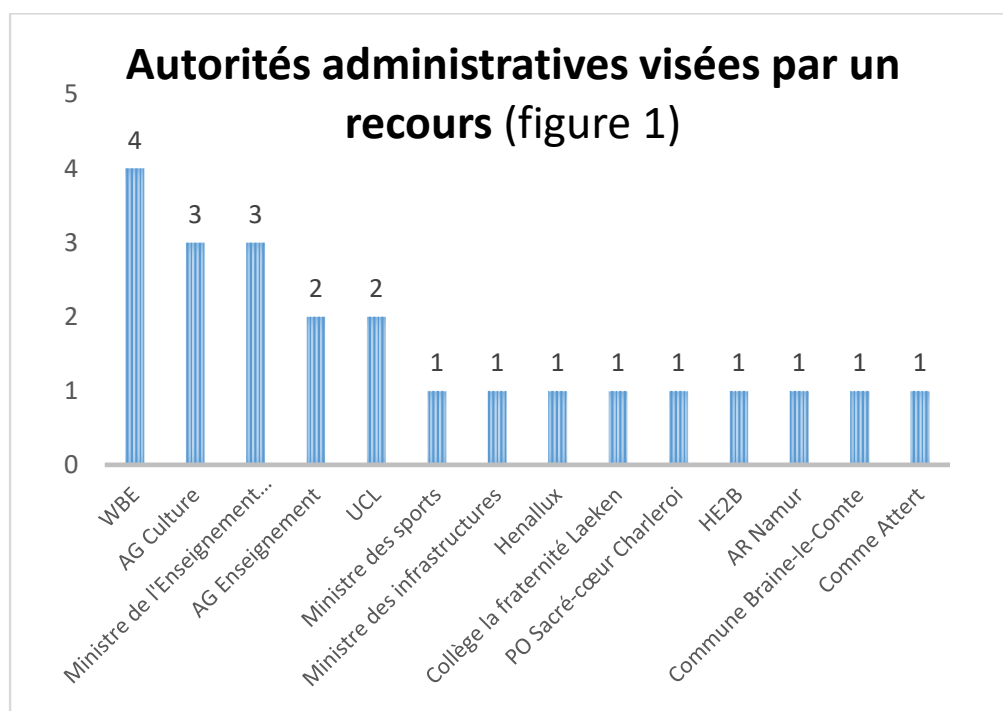
En décembre 2024, deux membres de la CADA (Monsieur Hermannns, membre effectif et Madame Leclercq, membre suppléante) ont démissionné de leur mandat suite à des difficultés pour se rendre disponible pour les travaux de la CADA. Les membres démissionnaires avaient été désignés au sein de la CADA en qualité de membre du personnel d'un organisme d'intérêt public (OIP). Afin de continuer

à garantir la diversité au sein de la Commission, il s'agira de procéder à la désignation de deux nouveaux membres également issus d'un OIP. Un appel à candidature a été communiqué aux OIP relevant de la Fédération Wallonie-Bruxelles afin de pouvoir désigner deux nouveaux membres.

II. Examen des décisions

Durant l'année 2024, la CADA a rendu 23 décisions. Les autorités administratives visées par un recours étaient les suivantes :

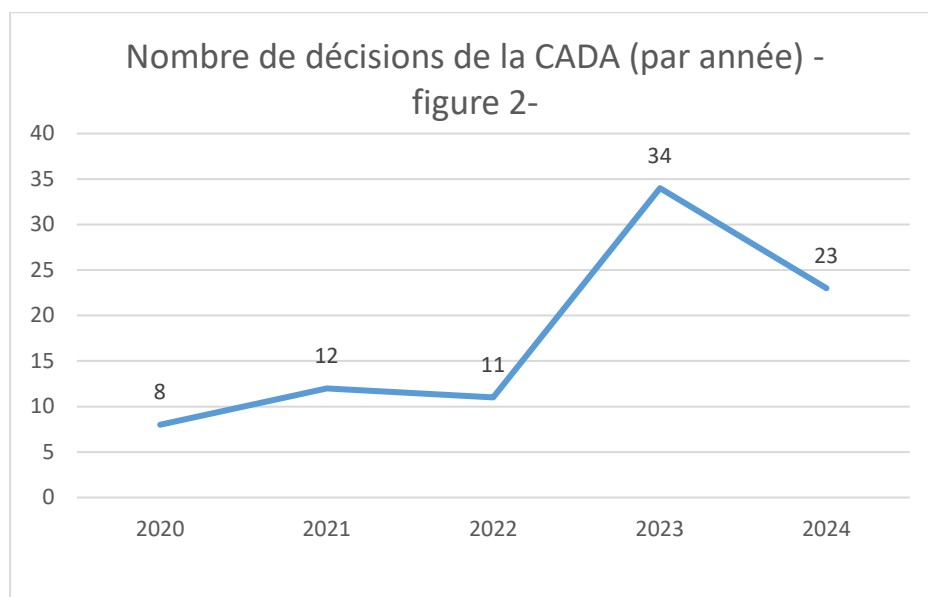
- Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE) : 4
- Administration générale de la Culture du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles : 3
- Ministre de l'Enseignement obligatoire : 3
- Administration générale de l'Enseignement du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles : 2
- Université catholique de Louvain (UCL) : 2
- Ministre des sports : 1
- Ministre des infrastructures et des bâtiments scolaires : 1
- Haute école Namur-Liège-Luxembourg (Henallux), département d'Arlon : 1
- Collège la Fraternité Laeken : 1
- ASBL Centre scolaire du Sacré-Cœur de Charleroi : 1
- Haute Ecole Bruxelles Brabant (HE2B) : 1
- Athénée Royal de Namur : 1
- Commune de Braine-le-Comte : 1
- Commune d'Attert : 1



Les documents demandés sont quant à eux très variés : copies d'examen, documents relatifs à la situation administrative d'un membre du personnel, documents relatifs à l'octroi d'une subvention, procès-verbaux des réunions d'une Commission d'avis, documents relatifs à une procédure d'un marché public, copie de l'audit d'une fédération sportive, enquête relative au bien-être scolaire, documents relatifs à l'élaboration d'un guide EVRAS, date des réunions de parents, convention-cadre en matière d'investissement, avis d'une Commission d'agrément.

Remarque concernant le nombre de recours traités en 2024

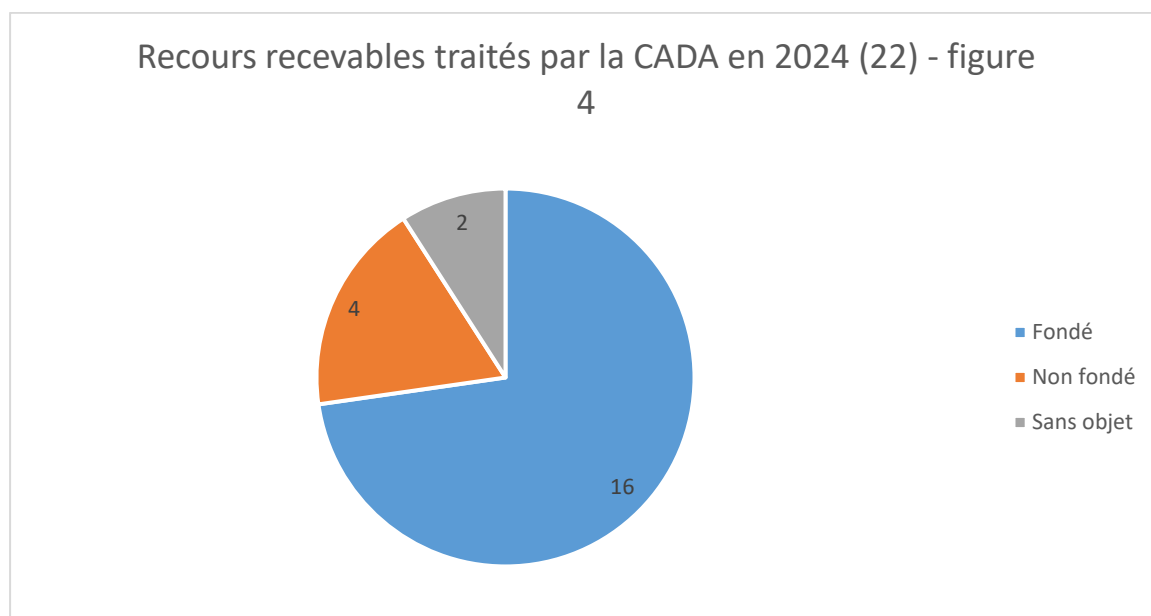
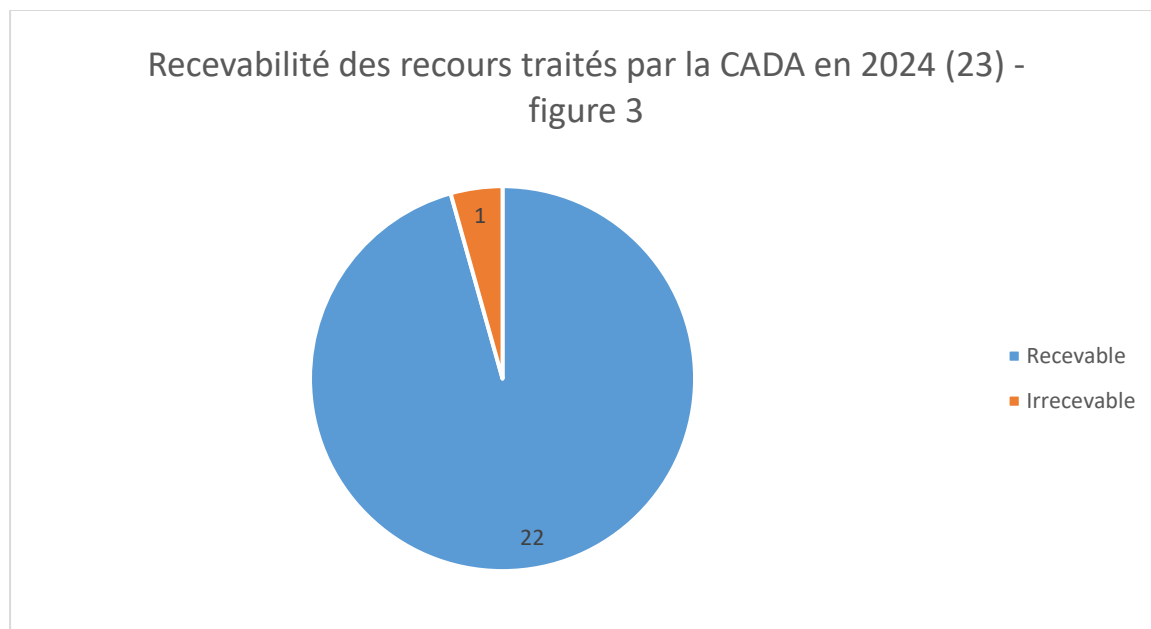
En 2023, la CADA a constaté une forte hausse des recours à traiter (34 recours en 2023 contre 8, 11 et 12 respectivement en 2020, 2021 et 2022). Outre l'attention grandissante des citoyens à la transparence de l'administration, cette forte augmentation pouvait s'expliquer par le nombre de recours dirigés en particulier contre une autorité administrative. En effet, parmi les 34 recours traités en 2023, 11 recours visaient la même autorité administrative, la Radio-Télévision belge francophone (RTBF). Ces recours dirigés contre la RTBF étaient introduits par des utilisateurs de la plateforme citoyenne Transparencia (cfr rapport annuel 2023 de la CADA, page 6). Ce phénomène ne s'est plus vérifié durant l'année 2024. Cependant, la CADA constate que le nombre de recours traités en 2024 reste en forte hausse par rapport aux années 2020, 2021, 2022 ce qui confirme l'intérêt des citoyens pour la transparence administrative.



Recevabilité et bien-fondé des recours

Pour les 23 recours traités par la CADA durant l'année 2024, 22 recours ont été déclarés recevables et 1 recours a été déclaré irrecevable. Parmi les 22 recours recevables, la CADA a déclaré :

- 16 recours comme fondés
- 4 recours comme non-fondés
- 2 recours sont devenus sans objet en cours de procédure.¹



¹ Dans certains dossiers, l'autorité administrative visée par le recours a accepté de communiquer au demandeur le document administratif, objet de la demande initiale de copie ou de consultation, en cours de procédure rendant inutile la poursuite de celle-ci.

Coopération des autorités administratives visées par un recours avec la CADA

L'autorité administrative visée par un recours, est invitée à coopérer avec la CADA en lui transmettant durant la procédure une copie du(des) document(s) administratif(s), objet de la demande du requérant, ainsi qu'une note d'observations reprenant les éléments de fait et de droit relatifs à la motivation de l'autorité administrative concernée de refuser l'accès au(x) document(s) administratif(s) (art. 8/2, du décret du 22 décembre 1994).

La Commission constate que dans 2 dossiers visant Wallonie-Bruxelles Enseignement², l'autorité administrative n'a pas répondu à cette obligation de collaboration (voir III. Observations et recommandations de la Commission, point 2 Devoir de collaboration avec la Commission dans le chef de l'autorité administrative durant la procédure de recours).

Par ailleurs, dans un recours, la décision de la CADA³ a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat par l'autorité administrative visée. La procédure devant le Conseil d'Etat est actuellement en cours.

III. Observations et recommandations de la Commission

1. Consultation des copies d'examen dans l'enseignement supérieur et statut des établissements d'enseignement du réseau libre subventionné

La CADA constate que les étudiants de l'enseignement supérieur peuvent dans certains cas rencontrer des difficultés pour obtenir leur copie d'examen.⁴

En effet, la CADA observe que le règlement général des études de certains établissements d'enseignement supérieur conditionne l'accès à la copie d'examen à la participation à une séance de consultation organisée en présence du professeur dans un délai défini suivant la session d'examen. L'argument des établissements d'enseignement étant que cette condition à une visée pédagogique.

Conformément à sa jurisprudence,⁵ la CADA constate que pareille disposition « *ajoute des conditions d'accès aux copies d'examen non prévues par le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.*

Conformément à l'article 32 de la Constitution, « chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

Ainsi, seule la loi ou le décret peuvent limiter l'accès aux documents administratifs »⁶.

² Voy. décisions n°175 du 16 décembre 2024 et n°164 du 20 juin 2024 de la CADA

³ Décision n°167 du 27 août 2024 de la CADA de la FWB. Le recours devant la CADA a été introduit par une ASBL suite au refus de l'autorité administrative visée (Wallonie-Bruxelles Enseignement) de lui donner accès à plusieurs documents relatifs à un marché public. Dans le cadre de cette décision, la CADA a déclaré le recours recevable et fondé. La décision de la CADA a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat par l'autorité administrative.

⁴ Voy. décision n°174 du 16 décembre 2024 de la CADA

⁵ Décisions n° 174 du 16 décembre 2024, n°162 du 27 mai 2024 et n°124 du 25 avril 2023 de la CADA

⁶ Décision n°174 du 16 décembre 2024 de la CADA

La CADA admet que des modalités peuvent être imposées tant pour la bonne organisation de l'établissement que pour des visées pédagogiques. Néanmoins, celles-ci ne peuvent avoir pour effet de restreindre indument l'accès. L'obligation de consulter préalablement sa copie et l'obligation d'en faire la demande selon les modalités fixées par la faculté sont excessives et portent atteinte à l'effectivité du droit de recevoir copie.

La CADA souhaite par ailleurs rappeler la primauté du droit fondamental visé par la Constitution sur les dispositions d'un règlement général des études.

Par ailleurs, la CADA souhaite également rappeler que conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat,⁷ les établissements d'enseignement du réseau libre subventionné doivent être assimilés à des autorités administratives lorsqu'ils adoptent des actes qui s'imposent aux tiers. Dès lors, la CADA est compétente pour tout ce qui concerne les documents liés à la sanction des études, à savoir les bulletins ainsi que les épreuves, interrogations et résultats intermédiaires qui y sont, par nature, liés.

2. Devoir de collaboration avec la Commission dans le chef de l'autorité administrative durant la procédure de recours

Dans certains recours (cfr page 7), l'autorité administrative visée n'a pas collaboré pas avec la CADA durant la procédure. Cependant, le décret du 22 décembre 1994 impose une collaboration active de la partie adverse. L'autorité administrative visée par un recours devant la CADA, est invitée à transmettre à la Commission le(les) document(s) administratif(s), objet de la demande du requérant, ainsi qu'une note d'observations reprenant les éléments de fait et de droit relatifs à la motivation du refus d'accès au(x) document(s) administratif(s) (art. 8/2, du décret du 22 décembre 1994). Ces documents sont nécessaires pour permettre aux membres de la Commission de se prononcer sur le bien-fondé du recours.

Lorsque l'autorité administrative visée ne communique pas ces documents à la Commission, elle fait obstruction à la mission dévolue à la CADA, laquelle participe pourtant à la protection d'un droit fondamental, garanti par l'article 32 de la Constitution. La Commission est alors dans l'impossibilité d'apprécier concrètement l'application des exceptions à la publicité prévues par le décret du 22 décembre 1994.

La Commission regrette l'absence de collaboration de la partie adverse dans certains recours qui est en contradiction flagrante avec l'intention du législateur.

⁷ CE, n°135.835 du 8 octobre 2004 ; CE, n°195.146 du 8 juillet 2009 ; CE, n°214.668 du 18 juillet 2011 ; CE, n° 254.570 du 21 septembre 2022.

3. Clarification du statut de la CADA et renforcement du mécanisme d'exécution des décisions

Comme évoqué dans ses précédents rapports annuels 2021, 2022 et 2023, la CADA considère qu'il serait utile que son statut soit clarifié par le législateur. En effet, l'absence de précision dans le décret du 22 décembre 1994 et dans les travaux préparatoires crée une incertitude quant à son statut (autorité ou juridiction administrative). Il en résulte parfois un manque de légitimité dommageable à la collaboration active des autorités administratives au bon déroulement de la procédure et/ou à la bonne exécution des décisions.

Lorsque la CADA est saisie d'un recours et fait droit à celui-ci, la partie adverse n'exécute pas toujours la décision. Actuellement, la procédure prévue par le décret du 22 décembre 1994 ne permet pas de garantir un recours effectif et rapide à l'égard des décisions d'accès/refus (partiel) de publicité. L'autorité administrative visée par un recours devant la CADA est tenue d'informer la CADA de la manière dont elle a donné suite à la décision lorsqu'il a été fait droit au recours (article 8/4, §2, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994). Toutefois, la CADA ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation quant au suivi apporté aux décisions par les autorités administratives visées.

Une initiative du législateur concernant la clarification du statut de la CADA et le renforcement du mécanisme d'exécution des décisions serait la bienvenue. Toutefois, s'agissant du statut de la CADA, il appartient au législateur de poser un choix (autorité ou juridiction administrative).

4. Annexes

Les décisions de la CADA, rendues anonymes, sont jointes au présent rapport.

Fait à Bruxelles, le 28 janvier 2025

Emmanuel MATHIEU,
Président

Benjamin BOCQUET,
Secrétaire

Benjamin Bocquet

Annexes:

Jurisprudence 2024 de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 16 décembre 2024

Décision n°175

EN CAUSE :

Madame [REDACTED], partie requérante,

Ayant pour conseil Me Virginie FEYENS, avocate, Boulevard Brandwhitlock 114 à 1200 Bruxelles,

CONTRE :

WALLONIE-BRUXELLE-ENSEIGNEMENT (WBE), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit le 25 novembre 2024 ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la CADA à la partie adverse le 26 novembre 2024 ;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi, ni déposé de note d'observations ;

Entendu Monsieur J. SOHIER, membre de la Commission, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. La requérante est professeur de littérature, notamment, [REDACTED]
[REDACTED], au sein du réseau organisé par
Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE).

La requérante expose qu'elle a fait l'objet d'une proposition de licenciement par le Directeur de ██████████, en date du 20 juin 2024, en raison d'un projet de suppression de son cours.

La requérante a introduit un recours à l'encontre de cette proposition de licenciement, qui a donné lieu à un avis défavorable formulé par la Chambre de recours des Ecoles supérieures des arts de la Communauté française en date du 2 octobre 2024.

C'est dans le cadre de ce recours qu'elle a réclamé auprès de la partie adverse la communication de plusieurs documents administratifs, par un courrier du 13 septembre 2024 par le biais de son conseil Me Virginie FEYENS, à savoir, en substance, les documents suivants :

- la décision formelle de suppression du cours à option en B3 de littérature contemporaine dont la requérante était chargée ;
- « *tout document préparatoire (avis du Conseil de gestion pédagogique, etc...) et toute décision relatifs à l'ouverture d'un nouveau cours de littérature à option en master à ██████████ et d'un cours artistique de soutien aux options « CASO » de master dédié à la littérature à ██████████* » ;
- toute décision d'attribution de ce(s) emploi(s), qu'elle soit antérieure ou postérieure au présent courrier.

La requérante indique qu'elle n'a reçu aucune réponse à cette demande, pas même un accusé de réception.

2. Vu cette carence, la requérante a saisi, le 25 novembre 2024, par le biais de son avocat Me FEYENS, la CADA d'un recours contre la décision de refus implicite de communication des documents administratifs réclamés à WBE dans son courrier du 13 septembre 2024 précité.

3. Par un courriel du 26 novembre 2024, le Secrétaire de la Commission a informé la partie adverse du recours, en lui en communiquant une copie et en l'invitant à lui communiquer, dans les 15 jours, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, les documents litigieux, le cas échéant accompagnés d'une note d'observations.

Au terme du délai de 15 jours, la Commission n'a reçu aucune réponse de la part de la partie adverse.

II. EN DROIT : DISCUSSION

a) *Quant à la compétence de la CADA*

Principe

4. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative

5. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994).

6. Wallonie-Bruxelles Enseignement est un organisme public doté de la personnalité juridique, créé auprès du Gouvernement de la Communauté française par le décret spécial du 7 février 2019 portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française. La Communauté française délègue à cet organisme, en tant que pouvoir organisateur de l'enseignement, les compétences visées dans ce décret, conformément à l'article 24, § 2, de la Constitution.

Wallonie-Bruxelles Enseignement constitue donc assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité.

Notion de document administratif

7. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1er, 2°, du décret du 22 décembre 1994).

Prima facie, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».

Conclusion

8. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) *Quant à la recevabilité du recours*

9. L'absence de réponse dans le délai de 30 jours à compter de la réception de la demande, par l'autorité administrative, équivaut à un refus de communication, conformément à l'article 6, § 5, du décret du 22 décembre 1994 ».
10. Il ressort du dossier que la partie requérante a introduit son recours devant la CADA le 25 novembre 2024, de sorte qu'il a été introduit régulièrement dans le délai de 60 jours visé à l'article 8/1, alinéa 1^{er} du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5 dudit décret.

D'autre part, l'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Les documents administratifs faisant l'objet du refus, ainsi que les moyens soulevés, sont bien précisés conformément au décret du 22 décembre 1994.

11. Le recours est donc recevable.

c) *Quant au fond*

Principes

12. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente

(CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

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).

Il appartient à l'autorité de motiver une telle décision de refus. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.

13. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet, car, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, « 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 ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

Application au cas d'espèce

Devoir de collaboration avec la Commission dans le chef de l'autorité administrative

14. La partie adverse refuse de faire droit à la demande du requérant, mais n'apporte pas de justification à son attitude. Elle ne produit pas de note d'observations.

15. Il ressort de l'esprit du décret du 22 décembre 1994 précité que les informations obtenues par la Commission dans le cadre de l'instruction du dossier sont confidentielles.

En ne communiquant pas la copie des documents à la Commission, la partie adverse fait obstruction à la mission dévolue à celle-ci, laquelle participe pourtant à la protection d'un droit fondamental, garanti par l'article 32 de la Constitution. La Commission est en effet dans l'impossibilité d'apprécier concrètement l'application des exceptions prévues par le décret. L'absence de collaboration de la partie adverse avec la Commission, en contradiction flagrante avec l'intention du législateur, n'est donc pas admissible (CADA Fédération Wallonie-Bruxelles, Décision n°145 du 23 octobre 2023 ; CADA Région wallonne, Décision n° 41 du 2 mars 2020, § 12, p. 8 ; CADA Fédération Wallonie-Bruxelles, Décision n° 96 du 18 janvier 2021, § 19, Décision n°103 du 15 juin 2021, § 33, Décision n° 117 du 21 novembre 2022, point C.2, p.4).

16. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1er, 3°, le « document à caractère personnel », comme le document administratif au sens prérappelé « comprenant la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à la personne concernée ou comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable ».

En l'espèce, il n'apparaît pas que les documents réclamés par la partie requérante concernant les attributions et suppressions de cours à [REDACTED] comporteraient des appréciations quant au comportement de tiers qui relèveraient a

priori de la notion de document à caractère personnel.

17. En l'absence de toute autre information de la part de la partie adverse qui tendrait à contester le bien-fondé de la demande, il y a lieu de considérer que le recours est bien fondé.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours recevable et fondé,

Par conséquent, invite la partie adverse à communiquer à la partie requérante et à lui permettre de prendre copie des documents administratifs sollicités, à savoir :

- la décision formelle de suppression du cours à option en B3 de littérature contemporaine dont la requérante était chargée ;
- « *tout document préparatoire (avis du Conseil de gestion pédagogique, etc...) et toute décision relatifs à l'ouverture d'un nouveau cours de littérature à option en master à [REDACTED] et d'un cours artistique de soutien aux options « CASO » de master dédié à la littérature à [REDACTED] » ;*
- toute décision d'attribution de ce(s) emploi(s), qu'elle soit antérieure ou postérieure au présent courrier.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 16 décembre 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, M. SOHIER, Mme LESSENNE et Mme COLSON, membres effectifs.

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 16 décembre 2024

Décision n°174

EN CAUSE :

Monsieur [REDACTED], partie requérante

Contre :

Université catholique de Louvain (UCLouvain), partie adverse

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par Monsieur [REDACTED], le 16 novembre 2024 ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 19 novembre 2024 ;

Vu la note d'observations établie par l'UCLouvain le 29 novembre 2024 et transmise le jour même à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération WallonieBruxelles ;

Vu le courriel en réponse à la note d'observations de la partie adverse, transmis à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles par la partie requérante en date du 12 décembre 2024 et communiquée à la partie adverse le jour même ;

Entendu Madame C. COLSON, membre de la Commission, en son rapport ;

QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET LES ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le 5 septembre 2024, Monsieur [REDACTED] reçoit les résultats de son examen de marketing « [REDACTED] », passé au mois d'août 2024 ;

2. Le 10 septembre 2024 est organisée la consultation des copies pour l'examen susmentionné ;
3. Entre le 7 septembre et le 20 septembre 2024, le requérant entame diverses démarches auprès de membres du personnel de l'UCLouvain afin de connaître la procédure de consultation des copies car il « *ne trouve aucune information à ce sujet ni sur Moodle ni sur le site EPSO* » et ne connaîtrait pas la procédure à suivre ;
4. Le 20 septembre 2024, le requérant contacte son Professeur de Marketing, Monsieur [REDACTED], en lui expliquant la situation. Ce dernier lui propose d'en discuter au prochain cours, ce à quoi le requérant lui répond le 23 septembre 2024 qu'il ne peut y assister en raison d'un conflit d'horaire avec un autre cours où sa présence est obligatoire. Le requérant lui propose un autre rendez-vous, ce à quoi il n'obtiendra pas de réponse ;
5. Le 3 octobre 2024, Monsieur [REDACTED] sollicite, par courrier, auprès de la Directrice administrative adjointe de la Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication de l'UCLouvain, la production de sa copie d'examen ou la consultation du document ;

Aucune réponse ne lui est apportée.

6. Le 7 novembre 2024, le requérant s'adresse au Vice-recteur aux affaires étudiantes, M. VAN DROOGHENBROECK, lui exposant sa situation et lui demandant de l'aide pour obtenir une copie de son examen de Marketing.

Le 13 novembre 2024, le Vice-recteur aux affaires étudiantes lui répond que la consultation des copies pour l'examen d'août de l'unité d'enseignement [REDACTED] a été organisée le mardi 10 septembre 2024, dans le respect des articles 97 et 97/1 du Règlement général des études et des examens (RGEE), et qu'il ne lui est dès lors plus possible de consulter et d'obtenir copie de son examen.

7. Le 16 novembre 2024, Monsieur [REDACTED] introduit un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs au vu de l'absence de réponse part l'UCLouvain à son courrier daté du 3 octobre 2024 ;
8. Le 19 novembre 2024, la Commission informe la partie adverse du recours du requérant, en sollicitant la transmission d'une copie du (des) document(s) constituant l'objet du recours, accompagné le cas échéant d'une note d'observations, dans un délai de 15 jours, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 précité ;
9. Par un courriel daté du 29 novembre 2024, le service d'analyse, de stratégie et de prospective (SASP) de l'UCLouvain a transmis à la CADA une note d'observations

(Annexe 1) tendant à contester, à titre principal, la recevabilité du recours et, à titre subsidiaire, à demander de déclarer celui-ci non-fondé.

Cette note d'observations est assortie de trois annexes :

- Annexe 2 : l'examen corrigé de Marketing du requérant ;
- Annexe 3 : les échanges de courriels datés du 20 septembre et du 23 septembre 2024 entre le Professeur [REDACTED] et le requérant ;
- Annexe 4 : les échanges de courriels datés du 7 novembre et du 13 novembre 2024 entre le Vice-recteur aux affaires étudiantes, M. VAN DROOGHENBROECK et le requérant.

II. **EN DROIT : DISCUSSION**

a) Quant à la compétence de la CADA

10. A titre principal, la partie adverse invoque dans sa note d'observations l'incompétence de la Commission pour connaître du recours au motif que « *L'UCLouvain n'est une autorité administrative que lorsqu'elle peut prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers. Tel est le cas lorsque l'université prend une décision concernant la réussite ou l'échec d'un étudiant* ».

En ce qui concerne une note attribuée par un professeur, la partie adverse poursuit en s'en référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat dont il ressort que l'attribution d'une note par un professeur ne constitue pas un acte administratif susceptible d'annulation (C.E. (11^{ème} ch.), 18 juillet 2011, n°214.674, SCHMIT).

11. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « *connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif* ».

Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).

L'UCLouvain est un établissement d'enseignement supérieur de type universitaire subventionné par la Communauté française.

Comme il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat, les établissements du réseau libre subventionné doivent être assimilés à des autorités administratives lorsqu'ils adoptent des actes qui s'imposent aux tiers¹.

12. Conformément à sa jurisprudence, la Commission est compétente pour tout ce qui concerne les documents liés à la sanction des études, à savoir les bulletins ainsi que les épreuves, interrogations et résultats intermédiaires qui y sont, par nature, liés².

En revanche, la Commission n'est pas compétente pour connaître des griefs formulés par la requérante concernant les cotations attribuées ou tout autre grief relatif aux évaluations.

En l'occurrence, le grief formulé par la partie requérante ne concerne pas la note qui lui a été attribuée mais vise uniquement l'obtention de sa copie d'examen de Marketing « [REDACTED] » de la session d'août 2024, ou la consultation dudit document.

Il en découle que l'UCLouvain constitue bien, dans le cadre du présent recours, une autorité administrative qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité et que la Commission est compétente pour statuer sur le recours.

b) Quant à la recevabilité du recours

13. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduirait du défaut de toute réponse à la demande formulée le 3 octobre 2024 par le requérant.

La preuve de la réception du courrier n'est pas fournie. Toutefois, la partie adverse ne conteste pas avoir reçu la demande du requérant.

La commission en déduit que la demande initiale a bien été introduite le 3 octobre 2024.

14. Le recours est donc recevable *rationae temporis*.

c) Quant au fond

a. Exception tirée des modalités pratiques prévues pour la consultation et la délivrance de la copie d'examen

1 CE, n°135.835 du 8 octobre 2004 ; CE, n°195.146 du 8 juillet 2009 ; CE, n°214.668 du 18 juillet 2011 ; CE, n° 254.570 du 21 septembre 2022.

2 CADA, n°162, 27 mai 2024 ; CADA, n°144, 16 novembre 2023 ; CADA, n°124, 25 avril 2023 ; CADA, n° 118, 19 décembre 2022 ; CADA, n° 112, 19 septembre 2022 ; CADA, avis n°79, 30 octobre 2017 ; CADA, n°84, 3 mai 2018.

l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité et que la Commission est

compétente pour statuer sur le recours.

b) Quant à la recevabilité du recours

15. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduirait du défaut de toute réponse à la demande formulée le 3 octobre 2024 par le requérant.

La preuve de la réception du courrier n'est pas fournie. Toutefois, la partie adverse ne conteste pas avoir reçu la demande du requérant.

La commission en déduit que la demande initiale a bien été introduite le 3 octobre 2024.

16. Le recours est donc recevable *rationae temporis*.

c) Quant au fond

a. Exception tirée des modalités pratiques prévues pour la consultation et la délivrance de la copie d'examen

15. Il ressort, premièrement, de la note d'observations de la partie adverse que le requérant a eu la possibilité de consulter et d'obtenir une copie de son examen, dont les modalités sont détaillées sur l'intranet de la Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication de l'UCLouvain. C'est à cette fin qu'elle reproduit une capture d'écran de l'onglet d'une rubrique relative aux « *informations pour les étudiants EPSO* » sur l'intranet de l'UCLouvain, qui explique la procédure de consultation de copies et l'organisation de la distribution des copies d'examen.

A l'inverse, dans son courriel en réponse à la note d'observations de la partie adverse, le requérant se défend en expliquant que « *Contrairement aux affirmations de la partie adverse, le site internet de la faculté n'est pas aussi simple d'utilisation que l'administration le prétend. En réalité, plusieurs versions du site coexistent, notamment une version en français et une autre en anglais, lesquelles ne présentent pas toujours les mêmes informations, ce qui crée des divergences. Les informations pertinentes étant enfouis dans plusieurs sous-menus, rendant les recherches laborieuses pour les personnes ne connaissant pas leurs emplacement à l'avance.*

De plus, les modalités d'inscription à une consultation d'examen varient considérablement d'un cours à l'autre : certaines ne nécessitent aucune inscription, tandis que d'autres exigent de s'inscrire via le site Moodle du cours, ou encore d'envoyer un e-mail à l'assistant ou au professeur responsable. Cette hétérogénéité rend difficile pour un étudiant de savoir précisément quelle procédure suivre pour chaque consultation (...).

16. Deuxièmement, la partie adverse invoque dans sa note d'observations que le requérant n'apporte aucun document prouvant que, pour une raison de conflit horaire avec un autre cours où sa présence était obligatoire, il ne pouvait assister au cours de M. ██████████, lorsque ce dernier lui a proposé par courriel de le rencontrer pour discuter de sa demande d'accès à sa copie d'examen.

A cet argument, le requérant joint à la CADA une capture d'écran attestant de ce conflit d'horaire et spécifiant ce qui suit : *« On me reproche de ne pas avoir justifié le conflit d'horaire auquel j'étais confronté, ce qui me surprend pour deux raisons. Premièrement, il ne m'a jamais été explicitement demandé de fournir une telle justification. Deuxièmement, mon emploi du temps est accessible par l'administration (la même administration qui, en effet, a rédigé la note d'observation que vous avez reçue). On pourrait donc affirmer que leur argument à ce sujet relève manifestement de la mauvaise foi, puisque mon emploi du temps, validé par le secrétariat de la faculté en début d'année, rendait ce conflit horaire évident. (...) ».*

17. Enfin, la partie adverse fait valoir, dans sa note d'observations, un argument tiré de l'application des articles 97 et 97/1 du le Règlement général des études et des examens (RGEE), lesquels précisent ce qui suit :

« Article 97. – La publicité des autres examens implique que les copies corrigées peuvent être consultées par l'étudiant ou l'étudiante dans des conditions matérielles qui rendent cette consultation effective. Cette consultation, à visée pédagogique, se fait sur le site où s'est déroulé l'examen, en présence de l'enseignant ou de l'enseignante, ou de son délégué ou de sa déléguée, dans le mois qui suit la communication des résultats de l'examen, à une date déterminée par lui ou elle et annoncée au moins une semaine à l'avance. Lorsqu'une erreur matérielle est constatée à l'occasion de la consultation des copies, il est procédé comme il est dit à l'article 156.

Article 97/1. – Tout étudiant ou toute étudiante peut prendre copie de sa copie d'examen corrigée, comprenant au moins ses propres réponses, sous la forme d'une photographie, à la condition qu'elle ou il - en ait fait la demande selon les modalités fixées par la faculté, et qu'elle ou il, - prenne part personnellement à la consultation des copies visée à l'article 97. Par l'introduction de la demande visée à l'alinéa précédent, l'étudiant ou l'étudiante s'engage à ne faire qu'un usage personnel de la copie obtenue, et ce dans un but exclusivement pédagogique. »

Il en découle, selon l'UCLouvain, que si le requérant avait suivi les modalités de consultation indiquées, ce qu'il ne pouvait ignorer étant donné qu'il étudie au sein de la Faculté depuis plus de 3 ans, il aurait pu disposer de sa copie d'examen.

18. La Commission constate qu'on ne peut déduire, à la lecture des échanges de courriels entre le requérant et le Professeur [REDACTED] que ce dernier lui proposait un moment supplémentaire pour consulter et prendre copie de son examen.

Par ailleurs, la Commission constate que le RGEE ajoute des conditions d'accès aux copies d'examen non prévues par le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

Conformément à l'article 32 de la Constitution, « *chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134* ». Ainsi, seule la loi ou le décret peuvent limiter l'accès aux documents administratifs.

Conformément à sa jurisprudence⁸, si la Commission admet que des modalités peuvent être imposées tant pour la bonne organisation de l'établissement que pour des visées pédagogiques, celles-ci ne peuvent avoir pour effet de restreindre indument l'accès. En l'occurrence, l'obligation de consulter préalablement sa copie et l'obligation d'en faire la demande selon les modalités fixées par la faculté sont excessives et portent atteinte à l'effectivité du droit de recevoir copie.

En conséquence, la Commission estime que le RGEE ne peut valablement être opposé à la demande du requérant.

b. Caractère abusif de la demande d'accès aux documents administratifs (art. 6, § 2, 3^o du décret)

19. La partie adverse motive également son refus d'accès en faisant application de l'article 6, §2, 3^o du décret du 22 décembre 1994, aux motifs que :

- Le requérant a eu la possibilité de consulter et d'obtenir une copie de son examen de Marketing, conformément aux articles 97 et 97/1 du RGEE qui lui garantit cette possibilité ;
- Son Professeur lui a laissé un moment supplémentaire pour qu'il puisse consulter et prendre copie de son examen ;
- Toutes les informations relatives à la consultation des copies sont explicitement communiquées aux étudiants sur l'intranet de la Faculté (voy. *supra*).

20. A l'inverse, le requérant précise dans son courrier du 12 décembre 2024 en réponse à la note d'observations de la partie adverse, que « *Dans leur note d'observation, la partie adverse conclut en affirmant que le professeur [REDACTED] m'aurait proposé un*

⁸ CADA, n°162, 27 mai 2024 ; CADA, n°124, 25 avril 2023 CADA, avis n°84 du 3 mai 2018 et avis n°86 du 25 octobre 2018.

moment supplémentaire pour consulter et prendre copie de mon examen. Cette affirmation est fausse, le professeur [REDACTED] m'a proposé de le voir au prochain cours afin de discuter, ce qui m'a été impossible de faire à cause d'un conflit horaire avéré (...) La partie adverse utilise cet argument afin de qualifier ma demande comme étant un abus de droit hors cette affirmation est inexacte et totalement inventée, manifestement dans le but de renforcer leur argumentaire. Je tiens à contester fermement cette allégation, d'autant qu'elle n'a pas été accompagnée d'éléments de preuve pour la justifier. (...) ».

21. En vertu de cet article 6, § 2, 3° du décret du 22 décembre 1994, l'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci est manifestement abusive.

L'objectif du législateur, en introduisant cette exception, est d'éviter que la publicité devienne inopérante en raison d'une demande de nature à entraver de manière grave le bon fonctionnement de l'administration (Doc. parl., Chambre sess. 2005-2006, n° 2511/001, pp. 42-43). Une demande peut être qualifiée de « manifestement abusive », notamment lorsqu'elle porte sur un très grand nombre de documents indifférenciés, qu'elle nécessite un traitement particulier, un travail de transformation ou d'anonymisation excessif, etc ...

Le Conseil d'Etat a déduit des travaux parlementaires ce qui suit : « *S'il semble ressortir des travaux préparatoires que la demande doit avoir pour objectif, et non seulement pour objet, d'enfreindre la bonne marche de l'administration, l'exemple donné par ces mêmes travaux préparatoires ne laisse par contre pas entendre que le but de nuire soit requis. Le texte de la loi, (...), ne l'exigent d'ailleurs pas. Il en résulte qu'il suffit que, par son ampleur, la demande ait pour effet de porter atteinte à la bonne marche de l'administration. Au demeurant, il serait paradoxal, voire contradictoire, de devoir établir l'intention de nuire dans le chef de l'auteur de la demande alors que celui-ci ne doit pas justifier de son intérêt à ladite demande.* » (CE, arrêt n° 243.357 du 8 janvier 2019).

C'est en ce sens que se prononce le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence. Dans son arrêt rendu le 19 mars 2021 (arrêt n° 250.170 du 19 mars 2021, A.S.B.L. Animal Rights), le Conseil d'Etat a jugé que « Peut être considérée comme manifestement abusive [...], la demande dont le traitement a pour conséquence de compromettre le bon fonctionnement de l'autorité qui en est saisie. Toutefois, cette exception au droit d'accès, qui est un droit fondamental, est d'interprétation stricte et l'autorité qui entend l'opposer à la demande dont elle est saisie doit la fonder sur les éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Ces éléments doivent ressortir de la motivation formelle de la décision de refus. ».

22. Le même raisonnement peut être appliqué par analogie concernant l'exception prévue par l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994⁹, de sorte que la Commission considère que cette exception facultative ne peut être invoquée que si

⁹ CADA, n°162, 27 mai 2024.

l'UCLouvain démontre qu'octroyer l'accès au document administratif sollicité nécessite qu'elle fournisse un effort considérable qui viendrait compromettre le bon fonctionnement de ses services.

Dans le cas d'espèce, pareil effort n'est pas démontré concrètement par la partie adverse et le serait difficilement dans la mesure où la demande du requérant vise à obtenir l'accès à une copie d'examen.

23. L'exception invoquée par l'UCLouvain sur pied de l'article 6, § 2, 3° du décret du 22 décembre 1994 est non-fondée.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de M. [REDACTED] recevable et bien fondé, en ce qu'il porte sur sa demande de délivrance de sa copie d'examen de marketing « [REDACTED] » de la session d'août 2024.

Invite l'UCLouvain à communiquer à Monsieur [REDACTED] la copie dudit examen.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

Demande que l'autorité concernée exécute la présente décision au plus tard 30 jours après la notification de celle-ci, conformément à l'article 8/4, §2 du décret du 22 décembre 1994.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 16 décembre 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, Vice-Présidente, Me SOHIER et Mme COLSON, membres effectifs.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA
FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

Séance du 9 décembre 2024

Décision n°173-24

En cause de :

Mme [REDACTED], partie requérante,

Contre :

***Haute école Namur-Liège-Luxembourg (HENALLUX), département d'Arlon, partie
adverse,***

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit le 7 novembre 2024 par Mme [REDACTED] ;

Vu la notification du recours et la demande d'informations adressées à la partie adverse le 13 novembre 2024,

Vu la note d'observations de la partie adverse du 25 novembre 2024,

Entendu M. Emmanuel MATHIEU en son rapport,

***I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA
PROCEDURE***

1. Au cours de l'année académique 2023-2024, Mme [REDACTED] était étudiante en 1^{ère} année de bachelier en assistant-social en horaire décalé au sein de l'établissement HENALLUX Arlon, lequel appartient au réseau libre supérieur subventionné.
2. Par courrier recommandé du 4 octobre 2024, Mme [REDACTED] contestait la décision de l'établissement de refuser son inscription en deuxième année pour l'année académique 2024-2025 et sollicitait de pouvoir consulter ses copies d'examen afin de vérifier d'éventuelles erreurs dans l'évaluation de ses résultats.

3. Le 7 novembre 2024, Mme [REDACTED] introduisit un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs.
4. Le 13 novembre 2024, la Commission informa la partie adverse du recours de la requérante et l'invita, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, à transmettre à la Commission copie du(des) document(s), objet du recours, le cas échéant accompagné d'une note d'observations (reprenant les éléments de fait et de droit qui ont motivé le refus) dans les 15 jours.
5. Le 25 novembre 2024, la partie adverse adresse à la Commission une note d'observations rédigée comme suit :

« En préambule, je souhaite rappeler les conditions d'obtention d'une copie de copie d'examen dans l'enseignement supérieur.

L'entente intervenue le 24 septembre 2018 entre les représentants des institutions d'enseignement supérieur, les représentants des membres des personnels et les représentants des étudiants actée par le Conseil d'administration de l'ARES du 9 octobre 2018 précise ces conditions.

En résumé :

- 1. Participation de l'étudiant à la séance de consultation des copies (condition nécessaire) ;*
- 2. Formulation de la demande de copie selon les règles fixées par la HE ;*
- 3. Il peut s'agir d'une photocopie papier fournie par la HE (dans ce cas, 0.25€/page peut être réclamé à l'étudiant), ou d'une photo ;*
- 4. Confirmation écrite de la réception de la copie et engagement de l'étudiant à ne faire qu'un usage personnel de celle-ci.*

L'article 77 de notre Règlement des Études, des Examens et Disciplinaire (REED) intègre parfaitement ces conditions.

En application de celui-ci, le Département social d'Arlon a réservé le vendredi 13 et le samedi 14 septembre pour permettre aux étudiants du Bachelier : assistant social organisé à horaire décalé de consulter leurs copies d'examens, par visioconférence si nécessaire. À cet effet, les étudiants devaient prendre préalablement rendez-vous avec leurs enseignants. Veuillez noter que l'organisation particulière de cette consultation de copies (possibilité de consultation le samedi et par visioconférence) tient compte du fait que nos étudiants inscrits à cette formation à horaire décalé travaillent.

Madame [REDACTED] ne précise pas, dans le courrier qu'elle vous adresse ni dans le recommandé envoyé à notre département, les examens dont elle souhaite obtenir copie.

Son relevé de notes (bulletin) de fin de 3e quadrimestre indique 2 échecs : À l'unité d'enseignement (UE) « SD101 – Réseau institutionnel et sciences médicosociales » :

■ Cette note est la moyenne pondérée des 2 activités d'apprentissage (AA) qui la composent :

AA « ISO1 - Institutions sociales » : ■ (55% de la note finale de l'UE)

AA « SMS1 - Sciences médico-sociales » : ■ (45% de la note finale de l'UE)

Après enquête il apparaît que Madame ■ n'a pu consulter la copie de l'examen de l'AA SMS1, car Madame ■, l'enseignante responsable, était en absence légitime pour raisons familiales. Nous regrettons cette situation et vous trouverez copie de cet examen en annexe 1.

Cependant, la suite des échanges entre l'enseignante et l'étudiante laisse penser que celle-ci souhaitait un entretien afin d'obtenir un point de plus (cf. annexe 2) et non pour une consultation de copie. Veuillez noter qu'il **manque 3 points** (et non 1 point) à Madame ■ pour valider cette UE SD101, ainsi que Madame BOUSSARD, Directrice des Départements d'Arlon, Adjointe aux Domaines des Sciences économiques, Sociales et Technologiques, a pu le lui expliquer par téléphone. À l'occasion de ce contact, il a été confirmé à l'étudiante que le calcul de la note avait été revérifié et était exact. Madame BOUSSARD lui a également expliqué qu'il n'était pas possible, comme elle le demandait, de lui « donner un point » pour lui permettre de valider son UE, la note étant le reflet de l'examen.

- A l'UE « SD104 – Philosophie » : ■

En ce qui concerne cet examen, après de nombreux échanges (cf. annexes 3a et 3b) avec son enseignant, Monsieur ■, Madame ■ a finalement pu consulter sa copie d'examens. Cette consultation aurait pu avoir lieu plus tôt, mais l'étudiante, tout en sollicitant des réponses immédiates, et des rendez-vous rapides à son enseignant, prenait plusieurs jours pour répondre à celui-ci.

Madame ■ n'ayant pas fait de demande de réinscription, ses accès aux plateformes Hénallux ont été coupés. La consultation a eu lieu le 27 septembre, grâce à la disponibilité de Monsieur ■. À cette occasion, l'étudiante n'a pas fait de demande de copie de sa copie d'examen. Vous trouverez cependant celle-ci en annexe 4.

Nous attirons votre attention sur le fait que le seul recours possible relativement aux délibérations doit porter sur une irrégularité dans le déroulement de l'épreuve et non sur la note elle-même¹

¹ Cf. article 106 du REED 2023-2024 pris en application de l'article 134, al. 2, 8° du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études. . Or, Madame ■ n'a pas introduit ce type de recours. Ses notes sont donc définitives.

(...)

Les deux copies d'examen sont transmises ce jour à Madame ■. En ce

qui concerne la copie relative à l'examen « SD104 – Philosophie », nous tenons à relever notre bonne volonté, étant donné que l'étudiante n'a pas saisi, lors de sa consultation, l'opportunité de demander cette copie.

Cette note d'observations est adoptée sans la moindre reconnaissance préjudiciable (...) ».

II. EN DROIT : DISCUSSION

a) Quant à la compétence de la CADA

Principe

6. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « *connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative

7. L'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité définit l'autorité administrative comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* ».
8. L'HENALLUX Arlon est un établissement d'enseignement supérieur libre subventionné par la Communauté française.
9. Comme il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat, les établissements du réseau libre subventionné doivent être assimilés à des autorités administratives lorsqu'ils adoptent des actes qui s'imposent aux tiers¹⁰. En l'occurrence, et conformément à sa jurisprudence, la Commission s'estime compétente pour tout ce qui concerne la sanction des études, à savoir les bulletins ainsi que les épreuves, interrogations et résultats intermédiaires qui y sont, par nature, liés¹¹.
10. A l'inverse les actes de nature contractuelle d'un établissement libre subventionné n'entrent « *pas dans la catégorie des actes administratifs unilatéraux qui lient les tiers* »¹².
11. En l'espèce, la demande vise des copies d'examen, documents en lien avec la sanction d'études.

¹⁰ CE, n°135.835 du 8 octobre 2004 ; CE, n°195.146 du 8 juillet 2009 ; CE, n°214.668 du 18 juillet 2011 ; CE, n° 254.570 du 21 septembre 2022.

¹¹ CADA, avis n° 112, 19 septembre 2022, CADA, avis n°79, 30 octobre 2017 ; CADA, n°84, 3 mai 2018.

¹² CE, n° 221.093 du 18 octobre 2012

Notion de document administratif

12. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994).
13. Les documents dont la communication est demandée par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».
14. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Quant à la recevabilité du recours

15. Le recours porte sur une décision de refus de l'autorité administrative qui se traduit par le défaut de communication du document sollicité par la partie requérante à l'appui de sa demande.
16. Les modalités d'introduction du recours devant la Commission sont prévues à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.
17. La partie requérante a formulé sa demande de transmission du document administratif en date du 4 octobre 2024 et formé son recours valablement devant la Commission le 6 novembre 2024, à savoir endéans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de l'expiration du délai de 30 jours visé à l'article 6,§5 du décret.
18. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Le document sollicité ainsi que les arguments de défense soulevés motivant la décision de refus ont bien été transmis par l'autorité administrative conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994.

c) Discussion sur le fond :

c.1) Principes

19. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs.
20. 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

21. 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).
22. Il appartient à l'autorité de motiver une telle décision de refus. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.
23. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet car, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, « 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 ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

C.2) Application au cas d'espèce :

24. En l'espèce il n'est pas contesté que Mme [REDACTED] n'avait pas reçu sa copie d'examen relative à l'activité d'apprentissage « SMS1 - Sciences médicosociales » : [REDACTED] (45% de la note finale de l'UE : « SD101 – Réseau institutionnel et sciences médico-sociales »).
25. Ce n'était pas le cas non plus de la copie d'examen relative à l'UE « SD104 – Philosophie» et ce même si Mme [REDACTED] a pu consulter celle-ci le 27 septembre 2024.
26. Ces copies ont entretemps été communiquées de sorte que le recours est devenu sans objet.

Par ces motifs, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours de Madame [REDACTED] recevable ;

Constata que celui-ci est devenu sans objet ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 9 décembre 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président et rapporteur, Mme LESSENNE, Vice-Présidente, Mme COLSON et Me SOHIER, membres effectifs.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA
FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

Séance du 9 décembre 2024

Décision n°172/24

En cause de :

Madame [REDACTED], ci-après « la requérante », en qualité de représentante légale de sa fille, [REDACTED], ci- après « la requérante »,

Contre :

Le Collège de La Fraternité de Laeken représenté par Madame Mireille VANDERKAM, directrice adjointe, ci-après « partie adverse »,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par la requérante le 7 novembre 2024 ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 12 novembre 2024 ;

Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 25 novembre 2024 par M. VANDERKAM ;

Entendu Mme [REDACTED], la requérante,

Entendu Mme Maud LESSENNE, Vice-Présidente, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. La requérante est la maman de [REDACTED], née le [REDACTED] ; cette dernière a été scolarisée au Collège la Fraternité de Laeken, site Saint-Ursule, durant les années scolaires 2019-2020 et 2020-2021.
2. Le 28 juin 2021, le conseil de classe décide d'octroyer une attestation « AOC » à la fille de la requérante au terme de la 2^{ème} année secondaire commune et d'orienter la fille de la requérante vers une deuxième S considérant qu'elle ne dispose pas des

acquis nécessaires pour poursuivre des études dans l'année supérieure d'enseignement.

3. Le 30 juin 2021, le conseil de classe confirme la décision d'échec le cadre de la procédure de conciliation interne à l'établissement scolaire initiée par la requérante.
4. Le 7 juillet 2021, la requérante introduit un recours externe auprès du Conseil de recours de l'enseignement de caractère confessionnel lequel confirme le 10 septembre 2021 la décision du conseil de classe. La Commission ne dispose cependant pas de cette décision.

Postérieurement à cette décision, la requérante n'a pas introduit de recours juridictionnel.

La fille de la requérante a, par la suite, été orientée vers une deuxième année S et a poursuivi sa scolarité dans un autre établissement scolaire.

5. Le 7 décembre 2021, la requérante envoie un courrier au président du PO du Collège la Fraternité afin d'exprimer son mécontentement quant au déroulé des années scolaires 2019-2020 et 2020-2021, celui-ci lui répond en date du 9 février 2022 et note que le point de vue de la requérante a déjà pu être exprimé lors de l'examen des recours précités.
6. Par courriel envoyé le 16 octobre 2024, la requérante sollicite auprès du Collège de la Fraternité de Laeken une copie des épreuves et évaluations certificatives et de toutes les interrogations dans toutes les matières que sa fille a passées durant l'année scolaire 2020-2021.
7. Le 18 octobre 2024, Mme VANDERKAM, directrice adjointe de l'établissement scolaire, accuse réception de la demande et annonce une réponse détaillée dans les meilleurs délais.
8. Le 4 novembre, la requérante rappelle son courrier du 16 octobre et précise expressément son souhait d'obtenir la copie des épreuves du CE1D 2021 de sa fille.
9. Le 7 novembre 2024, Mme VANDERKAM informe la requérante par téléphone que toutes les archives de l'année scolaire 2020-2021, incluant les évaluations formatives, certificatives et les épreuves du CE1D, ont été détruites et qu'il n'est donc plus possible d'obtenir une copie de ces documents. Mme VANDERKAM propose de fournir une copie du bulletin dont la requérante dispose toutefois déjà.
10. Par courriel du 7 novembre 2024, la requérante introduit le recours auprès de la CADA « *pour évaluer si des recours sont possibles afin de retrouver ces documents ou si l'établissement était en droit de procéder à leur destruction* ».
11. Par mail du 7 novembre 2024 envoyé à Madame Mireille VANDERKAM, la requérante demande à l'établissement scolaire la confirmation écrite que « *les documents relatifs aux CE1D, ainsi que toutes les évaluations formatives et certificatives de cette année, ont bien été détruits conformément à vos règlements de conservation des archives.* »
12. Par mail du 9 novembre 2024, Mme Mireille VANDERKAM, après avoir fourni quelques explications quant à la décision du conseil de classe, répond que « *Comme*

mentionné lors de notre conversation téléphonique, nous ne sommes plus en possession du CE1D et des évaluations de votre fille. »

13. Par un mail du 12 novembre 2024 adressé à Mme VANDERKAM, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse du recours et l'invite à transmettre les documents litigieux, le cas échéant, accompagné d'une note d'observations.
14. Par un mail du 25 novembre 2024, Mme VANDERKAM transmet au secrétariat de la Commission une note ainsi que les recours introduits par la famille et le courrier du Président de PO en fonction durant l'année scolaire concernée.
15. Dans la note précitée, la directrice adjointe de l'établissement scolaire reprend les rétroactes et ajoute que le collège suit les recommandations en matière d'archivage émises dans la circulaire 9333 du 29 octobre 2021, à savoir :

« La Direction générale de l'enseignement obligatoire pourra exiger, à tout moment, toute justification lui permettant de s'assurer que les prescrits qui président à l'octroi des certificats ont été respectés.

Les dossiers scolaires des élèves (voir à cet effet le Chapitre III "Documents à tenir à disposition des Vérificateurs" de la circulaire 8341 du - 29 octobre 2021) doivent donc être conservés et tenus à disposition des Vérificateurs et des Services de la Direction générale de l'enseignement obligatoire en vue d'un possible contrôle.

En vue de s'assurer que le programme déclaré par le Chef d'établissement a été effectivement suivi par chacun des titulaires des certificats d'études déposés, le service d'Inspection ou la Direction générale de l'enseignement obligatoire pourront réclamer les justifications qu'ils estiment nécessaires, en particulier, les travaux scolaires des élèves : notes de cours, exercices faits en classe et exercices faits à domicile, interrogations, examens, travaux individuels et travaux de groupe, questionnaires des épreuves orales, journaux de classe, journaux de classes numériques etc. ... et ce pour toutes les années d'études mentionnées aux certificats déposés. Le Chef d'établissement tiendra ces pièces justificatives à disposition jusqu'à la fin de l'année scolaire qui suit le dépôt des titres. »

Mme VANDERKAM mentionne ensuite que *« Conformément à la législation, les attestations et les PV du Conseil de classe sont bien en notre possession. Les bulletins ont également été conservés mais nous ne disposons donc pas vraiment d'une finalité nous permettant conserver les épreuves du CE1D d'il y a 3 années scolaires. »*

16. Le 26 novembre 2024, le secrétariat de la Commission communique la note d'observations au requérant par courriel.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

Principe

17. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, *« la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif ».*

Notion d'autorité administrative

18. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).
19. Le Collège de la Fraternité de Laeken est un établissement d'enseignement secondaire du réseau libre confessionnel, subventionné par la Communauté française.
20. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, les établissements du réseau libre subventionné doivent être assimilés à des autorités administratives lorsqu'ils adoptent des actes qui s'imposent aux tiers¹³.
21. Conformément à sa jurisprudence, la Commission est compétente pour tout ce qui concerne la sanction des études, à savoir les bulletins ainsi que les épreuves, interrogations et résultats intermédiaires qui y sont, par nature, liés¹⁴.

En revanche, la Commission n'est pas compétente pour connaître des griefs formulés par ailleurs par la requérante concernant la pondération des cotations attribuées à sa fille, l'attestation d'orientation délivrée par le conseil de classe à la fin de l'année scolaire 2020-2021 ou tout autre grief relatif aux évaluations.

22. Le Collège de la Fraternité constitue, dans le cadre du présent recours, une autorité administrative qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité et que la Commission est compétente pour statuer sur le recours.

Notion de document administratif

23. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2^o, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
24. Les documents visés dans la demande de publicité répondent, a priori et sans préjudice de l'examen au fond, à la notion de documents administratifs telle que définie à l'article 1^{er}, 2^o du décret du 22 décembre 1994.
25. La Commission est donc compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Recevabilité du recours

26. L'article 8/1, alinéa 1^{er} du décret du 22 décembre 1994 dispose ce qui suit : « *Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas*

¹³ CE, n°135.835 du 8 octobre 2004 ; CE, n°195.146 du 8 juillet 2009 ; CE, n°214.668 du 18 juillet 2011 ; CE, n° 254.570 du 21 septembre 2022.

¹⁴ CADA, n° 162/2024, 27 mai 2024, CADA, n° 118, 19 décembre 2022, CADA, n° 112, 19 septembre 2022, CADA, avis n°79, 30 octobre 2017 ; CADA, n°84, 3 mai 2018.

obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :

- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
- *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5 »*

27. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 7 novembre 2024, soit le jour de la décision orale de rejet, confirmée par écrit le 9 novembre 2024, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, alinéa 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994, prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet.

28. Eu égard aux éléments qui précèdent, le recours introduit auprès de la CADA est recevable.

III. Discussion quant au fond

Principes

29. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

30. 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).

31. Il appartient à l'autorité de motiver in concreto une telle décision de refus.

Application au cas d'espèce

Documents inexistantes ou dont l'autorité administrative ne dispose pas ou plus

32. Lors d'échanges avec la requérante les 7 et 9 novembre 2024, la partie adverse informe la requérante que les archives de l'année scolaire 2020-2021, incluant les évaluations formatives, certificatives et les épreuves du CE1D, ont entretemps été détruites et qu'il n'est donc plus possible d'obtenir une copie de ces documents.

33. Dans sa note d'observations, la partie adverse ne mentionne pas expressément l'un des motifs d'exception énumérés à l'article 6 du décret précité du 22 décembre 1994. La partie adverse reproduit un extrait de la circulaire 9333 précitée, avant de préciser « *Conformément à la législation, les attestations et les PV du Conseil de classe sont bien en notre possession. Les bulletins ont également été conservés mais nous ne disposons donc pas vraiment d'une finalité nous permettant conserver les épreuves du CE1D d'il y a 3 années scolaires.* »

34. La Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs fédérale s'est prononcée dans son avis du 19 août 2019 n°2019-97 comme suit :

« La Commission souligne que le droit d'accès aux documents administratifs ne vaut que si les documents administratifs demandés existent et sont en la possession du SPF Finances. Même si l'autorité administrative fédérale est soumise à l'obligation d'archiver nombre de documents administratifs, cette obligation n'est pas absolue dans le sens où les documents administratifs peuvent - dans certains cas très rapidement - être détruits sous réserve de l'autorisation de l'archiviste général du Royaume. Même si une obligation de conservation existe, découlant de la loi relative aux archives même ou d'une autre législation, cela n'empêche pas que certains documents se perdent ou ne puissent pas être retrouvés.

(...) La publicité de ces documents dont l'existence s'est perdue ne peut donc plus être ordonnée.

Il est en effet admis que la loi du 11 avril 1994 ne saurait résulter en une obligation pour l'autorité administrative de recréer ou reconstituer des documents administratifs n'ayant jamais existé, ayant disparu ou ayant été détruits. Une des conditions d'application de cette loi est en effet de porter sur les documents administratifs dont une autorité administrative « dispose »

(article 1er, b), 2°). Cette condition fait défaut pour les documents précités. »

35. La notion de document administratif telle que définie dans le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 vise également « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».
36. La partie adverse affirme ne plus disposer des documents relatifs aux CE1D, ainsi que toutes les évaluations formatives et certificatives se rapportant à l'année scolaire 2020-2021 de la fille de la requérante, ceux-ci ayant été détruits.
37. La requérante ne fait valoir aucun élément particulier, à l'appui de son recours, qui permettrait de penser que cette réponse serait matériellement incorrecte.
38. Au vu de ce qui précède, la Commission constate que l'une des conditions d'application du décret du 22 décembre 1994 n'est pas présente et déclare donc, la demande est non fondée.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours recevable,

Déclare le recours non fondé,

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 9 décembre 2024, délibéré en visioconférence par M. Emmanuel MATHIEU, Président, Mmes COLSON et LESSENNE et M. SOHIER, membres effectifs.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION
WALLONIE-BRUXELLES**

Séance du 17 octobre 2024

Décision n°171/24

En cause de :

Monsieur [REDACTED], domicilié [REDACTED], partie
requérante,

Contre :

L'ASBL CENTRE SCOLAIRE DU SACRE-COEUR DE CHARLEROI, établie Bd Audent, 58
à 6000 Charleroi, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de
l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au
fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par le requérant le 5 septembre 2024, et la copie « papier » du recours
reçue ultérieurement ;

Vu la demande d'informations complémentaires adressée par le Secrétaire de la Commission
d'accès aux documents administratifs au requérant le 6 septembre 2024 ;

Vu la réponse reçue le 9 septembre 2024 ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux
documents administratifs à la partie adverse le 16 septembre 2024 ;

Vu les observations et les documents transmis le 23 septembre 2024 par la partie adverse ;

Vu le courriel de transmis adressé par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents
administratifs au requérant le 24 septembre 2024 ;

Entendu les parties en leurs explications ;

Entendu Mme Elisabeth KIEHL, membre suppléant, en son rapport ;

QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le 22 juin 2024, le requérant adresse un courriel à la partie adverse faisant état de différents faits et griefs, courriel qui se termine par la demande suivante :

C'est donc en raison de ce qui est ci-avant précisé que je sollicite la remise d'une copie du courrier/courriel envoyé en son temps à mon intention par Madame Cynthia Porebski, l'institutrice qui pendant votre convalescence, a assuré votre remplacement en tant que Directrice ad-intérim de la section primaire du Collège du Sacré-Cœur.

Puis-je compter sur votre diligence afin que cette copie me parvienne le plus rapidement possible en utilisant pour se faire mon adresse E-mail suivante : [REDACTED]

2. Interpelé par l'établissement, le requérant a confirmé son identité.
3. Selon le requérant, il avait été fait droit à sa demande. Il a toutefois perdu l'accès au fichier transmis par email, en raison d'un problème informatique. Il n'a ensuite pas reçu de nouvelle copie du document, malgré plusieurs échanges ultérieurs.

La partie adverse ne le conteste pas.

4. Le 26 juin 2024, elle a répondu en ces termes à la demande à l'intervention de son directeur :

Bonjour M. [REDACTED]

Je suis assez embarrassé de recevoir une demande de votre part pour un ancien parent d'élève. Merci de me clarifier votre lien avec [REDACTED] nom utilisé dans le courrier.

Je reste disponible,

Cordialement

5. Le 4 juillet 2024, le requérant a répondu à cet envoi par un courrier qui se termine par la demande suivante :

Devant à présent vous retrouver parfaitement rassuré sur ce qui vous embarrassait. Dès lors, comme demandé dans mon courriel du 25 juin 2024, pourriez-vous rapidement, faire le nécessaire en ce qui concerne ma demande d'obtenir une copie de la dernière décision prise par Madame Porebski consistant à me refuser l'accès à la cour de récréation lors des sorties de classes.

Afin que vous puissiez encore faire le nécessaire, toute affaire cessante, de la façon la plus rapide qui soit, je vous invite à m'envoyer cette décision par retour de mail sur mon adresse E-mail que je reproduis encore ci-après :



D'avance je vous en remercie.

Persuadé, m'être identifié à suffisance aux fins de vous débarrasser de votre embarras, et dans l'attente de vous lire très rapidement, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, mes salutations distinguées

6. Le requérant a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par recours daté du 5 septembre 2024.
7. Par courriel du 16 septembre 2024, le Secrétariat de la Commission a informé la partie adverse de ce recours et l'a invité à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
8. La partie adverse a transmis à la commission les divers documents ainsi que ses observations par courriel du 23 septembre 2024.

Elle y fait valoir que :

EN DROIT : COMPETENCE LA COMMISSION

a.1) Principe

9. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

a.2) Notion d'autorité administrative

10. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).
11. En l'espèce, la partie adverse est un établissement d'enseignement libre, qui n'appartient pas au réseau organisé par la Communauté française / WallonieBruxelles enseignement.

12. Comme il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat, les établissements du réseau libre subventionné doivent être assimilés à des autorités administratives lorsqu'ils adoptent des actes qui s'imposent aux tiers¹⁵.

Le fait que la partie adverse soit subventionnée en tout ou en partie par les pouvoirs publics n'en font donc pas une autorité administrative.

13. Conformément à sa jurisprudence constante, la Commission s'estime compétente pour tout ce qui concerne la sanction des études, à savoir les bulletins ainsi que les épreuves, interrogations et résultats intermédiaires qui y sont, par nature, liés¹⁶.

14. Le courriel et/ou décision dont la copie a été sollicitée n'entre « pas dans la catégorie des actes administratifs unilatéraux qui lient les tiers »¹⁷.

15. Il n'existe aucun lien entre l'objet de la demande et la sanction d'études. Le document ne lie pas les tiers, vu sa nature.

Il en découle que la Commission n'est pas compétente pour statuer sur le recours.

16. En toute état de cause, il ressort des débats oraux que l'établissement est prêt à transmettre au requérant le document sollicité, par email. Il en est donné acte à la partie adverse.

Par ces motifs, la Commission d'accès aux documents administratifs,

Constate qu'elle n'est pas compétente pour connaître de la demande.

Par conséquent, rejette le recours.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 17 octobre 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme KIEHL, rapporteur, Mme COLSON et Mme LESSENNE, membres.

¹⁵ CE, n°135.835 du 8 octobre 2004 ; CE, n°195.146 du 8 juillet 2009 ; CE, n°214.668 du 18 juillet 2011 ; CE, n° 254.570 du 21 septembre 2022.

¹⁶ CADA, n° 112, 19 septembre 2022, CADA, avis n°79, 30 octobre 2017 ; CADA, n°84, 3 mai 2018 ; CADA, n°118, du 19 décembre 2022.

¹⁷ CE, n° 221.093 du 18 octobre 2012

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION
WALLONIE-BRUXELLES**

Séance du 12 septembre 2024

Décision n°170/24

En cause de :

Monsieur [REDACTED], domicilié [REDACTED], partie
requérante,

Contre :

La Haute Ecole Bruxelles-Brabant, établie Rue de l'Abbaye 26 à 1050 Ixelles, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de
l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement
de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par le requérant le 19 août 2024,

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents
administratifs à la partie adverse le 21 août 2024,

Vu les documents transmis les 4 et 5 septembre 2024 par la partie adverse,

Entendu Mme Elisabeth KIEHL, membre suppléant, en son rapport ;

*I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA
PROCEDURE*

1. Le 4 juillet 2024, la requérante a adressé un courriel à la partie adverse faisant état de griefs liés
à la manière dont le jury restreint aurait statué le concernant. Ce courriel se termine par la
demande suivante :

« Enfin, je vois que les modalités de recours sont indiquées, mais je ne dispose pas de l'intégralité des
pièces.

Je vous remercie de bien vouloir me les transmettre par retour de courriel, y compris les pièces
relatives à la délibération qui aurait eu lieu le 19 juin 2024, sans omettre les PV de désignation des
membres du jury et tous autres documents utiles et/ou examinés et/ou invoqués par le jury et le
rapporteur. »

2. Aucune suite n'a été donnée à la demande du requérant.

3. Le requérant a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par recours daté du 19 août 2024.
4. Par courriel du 21 août 2024, le Secrétariat de la Commission a informé la partie adverse de ce recours et l'a invité à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
5. La partie adverse n'a pas déposé de note d'observations. Elle a transmis à la commission divers documents, par courriels des 4 et 5 septembre 2024 :

S'agissant des pièces transmises dans le mail du 4 septembre 2024 :

- Décision du jury de recours interne de l'étudiant
- Notes des examens de l'étudiant de juin 2024
- Dossier reprenant les éléments envoyés par l'étudiant à l'établissement d'enseignement pour introduire son recours en juin dernier (bulletin de notes de juin 2024, proclamation des résultats juin 2024, grille d'évaluation du travail final de l'étudiant, recours interne de l'étudiant)

S'agissant des pièces transmises dans le mail du 5 septembre 2024 :

- Proclamation des résultats de septembre 2024
- Bulletin de notes de l'étudiant de septembre 2024

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

a.1) Principe

6. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

a.2) Notion d'autorité administrative

7. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).
8. En l'espèce il n'est pas contesté que la partie adverse une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité.

a.3) Notion de document administratif

9. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2^o, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».

10. En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par le requérant répondent à la définition décrétole de « document administratif ».

11. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours.

b) Recevabilité du recours

12. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduirait du défaut de toute réponse à la demande formulée le 4 juillet 2024 par le requérant.

La preuve de la réception de ce courriel n'est pas fournie. Toutefois, la partie adverse ne conteste pas avoir reçu la demande, par ailleurs transmise sur plusieurs adresses emails distinctes officielles.

La commission en déduit que la demande initiale a bien été introduite le 4 juillet 2024.

13. Ce recours a quant à lui été introduit le 19 août 2024, soit endéans le délai de 60 jours suivant l'expiration du délai de 30 jours prévu à l'article 6§5 du Décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, il est donc recevable.

c) Discussion

c.1) Droit d'accès – Principes :

14. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

15. 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).

16. Il appartient à l'autorité de motiver *in concreto* une telle décision de refus.

17. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet ; « *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 ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée* » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

c.2) Application au cas d'espèce :

18. Force est de constater que la partie adverse n'a soulevé aucune exception de nature à justifier sa décision implicite de refus de communiquer le document litigieux.

19. Le recours de la partie requérante est par conséquent fondé comme dit ci-après en termes de dispositif.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours de Monsieur [REDACTED] recevable et fondé ;

Par conséquent :

Dit qu'il appartient **à la Haute Ecole Bruxelles-Brabant** de lui communiquer :

- les pièces relatives à la délibération du 19 juin 2024 du jury de la section [REDACTED] de la haute école Bruxelles Brabant ;
- le PV de désignation des membres du jury restreint qui aurait statué le 26 juin 2024 ;
- toutes pièces utiles examinées et/ou invoquées par le jury et/ou le rapporteur lors de la séance du 26 juin 2024.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 12 septembre 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme KIEHL, rapporteur, Mme Lessenne et Mme Colson, membres .

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 12 septembre 2024

Décision 169-24

En cause : **Madame** [REDACTED], partie requérante, représentée par son conseil, Me François BELLEFLAMME

Contre : **Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE)**, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par Me Cédric MOLITOR, loco Me François BELLEFLAMME, conseil de Mme [REDACTED], le 7 août 2024 ;

Vu la notification du recours adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 19 août 2024 ;

Vu la note d'observations accompagnée de ses annexes, transmise tardivement par courriel le 9 septembre 2024 par la partie adverse au Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Entendu Madame C. COLSON, membre de la Commission, en son rapport ;

QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET LES ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. La requérante est professeur de français dans le degré inférieur de l'enseignement secondaire au sein du réseau organisé par Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE). Elle exerce sa fonction, pour l'essentiel au sein du réseau, depuis [REDACTED] [REDACTED] elle souhaite être nommée et rencontre, à cet égard, des difficultés qu'elle qualifie d'incompréhensibles.
2. A cet égard, en vue de l'année scolaire 2022-2023, la requérante a demandé à la partie adverse d'être affectée dans un emploi vacant afin qu'elle puisse être nommée. Malgré l'introduction de sa

demande dans les formes et par courrier recommandé [dixit le conseil de la requérante], celle-ci n'a jamais été informée des suites qui y ont été réservées.

Par conséquent, par courrier du 17 juin 2024, celle-ci a demandé à WBE de répondre à sa demande de changement d'affectation.

3. Au cours de l'année scolaire 2023-2024, la requérante a été désignée à l'Athénée . Elle a ensuite [REDACTED] appris l'existence d'un poste vacant de [REDACTED] au degré inférieur de professeur de [REDACTED] l'établissement, dans lequel elle pourrait être désignée et ensuite nommée.

Compte-tenu de ce qui précède, par courrier du 17 juin 2024, la requérante a demandé à WBE de lui communiquer la situation des emplois vacants dans les fonctions de professeur de [REDACTED] au sein de l'Athénée [REDACTED]

4. Enfin, pour cette année scolaire 2024-2025, la requérante a sollicité un changement d'affectation auprès de la partie adverse, laquelle ne l'a également pas informée des suites de la procédure.

C'est, dès lors, par courrier du 17 juin 2024, que la requérante a sollicité de la partie adverse qu'elle se prononce sur sa demande de changement d'affectation, et l'informe de l'éventuel avis qui aurait été rendu ainsi que de l'éventuelle décision qui aurait découlé de cet avis.

5. En date du 7 août 2024, jour de l'introduction du présent recours, la requérante n'était désignée dans aucun établissement scolaire pour l'année 2024-2025. Par ailleurs, la partie adverse n'a ni accusé réception ni réservé suite utile au courrier du 17 juin 2024.

II. EN DROIT : DISCUSSION

a) Quant à la compétence de la CADA

Principe

6. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».

Notion d'autorité administrative

7. L'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité définit l'autorité administrative comme « une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française ».

8. Wallonie Bruxelles Enseignement est un organisme public doté de la personnalité juridique, créé auprès du Gouvernement de la Communauté française par le décret spécial du 7 février 2019 portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française. La Communauté française délègue à cet organisme, en tant que pouvoir organisateur de l'enseignement, les compétences visées dans ce décret, conformément à l'article 24, § 2, de la Constitution.
9. Wallonie Bruxelles Enseignement constitue donc assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité.

Notion de document administratif

10. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994).
11. *Prima facie*, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».

Conclusion

12. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Quant à la recevabilité du recours

13. Le présent recours est introduit à l'encontre d'une décision de rejet implicite de l'autorité administrative qui se déduit du défaut de communication des informations sollicitées portant sur :
 - Une demande de changement d'affectation pour l'année scolaire 2022-2023 ;
 - La situation des emplois vacants dans les fonctions de professeur de [REDACTED] au sein de l'Athénée [REDACTED], pour l'année scolaire 2023-2024 ;
 - Une demande de changement d'affectation pour l'année scolaire 2024-2025, et les éventuels avis et décision rendus sur celle-ci.
14. Les modalités d'introduction du recours devant la Commission sont prévues à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.
15. La partie requérante a formulé sa demande de communication d'informations en date du 17 juin 2024 et formé son recours valablement devant la Commission le 7 août 2024, à savoir dans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de l'expiration du délai de 30 jours (à compter de la réception de la demande) qui était laissé à la partie adverse pour répondre à la demande.
16. L'absence de réponse dans le délai de 30 jours à compter de la réception de la demande, par l'autorité administrative, équivaut à un refus de communication, conformément à l'article 6, § 5, du décret du 22 décembre 1994.

17. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Par ailleurs, les informations sollicitées faisant l'objet du refus implicite sont clairement identifiées, ainsi que les moyens soulevés qui sont précisés, conformément au décret du 22 décembre 1994.

c) Quant au fond

Principes

18. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
19. 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).
20. Il appartient à l'autorité administrative de motiver une telle décision de refus. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.
21. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet car, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, « 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 ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

Application au cas d'espèce

22. La partie adverse a implicitement refusé de faire droit à la demande du requérant en n'accusant pas réception du courrier de son conseil transmis le 17 juin 2024, et en n'y répondant pas.
23. Suite à la notification du présent recours, WBE a transmis, par courriel, une note d'observations à la CADA, le 9 septembre 2024, comportant sa position dans le dossier de la requérante, accompagné de cinq annexes :
- Annexe 1 : la liste des services rendus attestant que la requérante n'a pas déclaré les états de service « hors WBE » lors de ses différentes candidatures ;
 - Annexe 2 : un tableau excel intitulé « ARTICLE 33 : Demandes des temporaires prioritaires pour un changement d'affectation dans un établissement de la même zone (1^{er} septembre 2022) » relatif aux demandes d'affectation pour l'année scolaire 2022-2023, contenant la demande de la partie requérante, et reprenant une liste des membres du personnel ayant introduit une demande semblable cette année-là, en précisant la motivation du candidat à demander ce changement ;

- Annexe 3 : un tableau excel intitulé « *Article 33 – Demande de changement d'affectation TP 2020* » ;
- Annexe 4 : la situation des emplois vacants au sein de l'Athénée [REDACTED]
- Annexe 5 : la décision d'octroi de changement d'affectation Temporaire prioritaire par mesure d'ordre rendue par le Conseil de WBE le 27 août 2024.

Le conseil de la partie requérante a également reçu la note d'observations et ses annexes dès lors que la partie adverse l'a mis en copie de son courriel du 9 septembre 2024. Il s'ensuit que le recours est devenu sans objet.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Constate que le recours de Mme [REDACTED] est devenu sans objet.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 12 septembre 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, Vice-Présidente, Mme KIEHL, et Mme COLSON, membres effectifs.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA
FEDERATION WALLONIE-
BRUXELLES**

Séance du 28 août 2024

Décision n°168/24

En cause de :

L'ASBL [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] , partie requérante

Contre :

Le Gouvernement de la Communauté française de Belgique représenté par son Ministre de l'éducation, Mme Valérie Glatigny, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs;

Vu le recours introduit par la requérante le 24 juin 2024 et reçu le 24 juin 2024 ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 28 juin 2024;

Vu le document confidentiel de la partie adverse transmis le 15 juillet 2024;

Vu le listing récapitulatif transmis par la partie adverse le 27 août 2024 ;

Entendu Me MANNEBACK à la séance du 28 août 2024, la partie adverse n'ayant pas souhaité être entendue ;

Entendu M. Emmanuel MATHIEU, Président, en son rapport ;

*I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA
PROCEDURE*

1. En date du 7 mai 2024, la requérante a introduit une demande auprès de la partie adverse afin d'obtenir copie des différents documents administratifs relatifs aux subventions accordées à l'ASBL [REDACTED] pour la coordination des institutions en vue de mener les stratégies concertées

EVRAS. Elle souhaite obtenir d'une manière générale tout ce qui concerne l'EVRAS en lien avec cette ASBL.

2. Le guide EVRAS est celui visé dans l'accord de coopération d'exécution conclu le 07 juillet 2023 entre la Communauté française, la Région wallonne, et la Commission communautaire française relatif à l'adoption d'un outil de soutien à la généralisation de l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle (EVRAS).
3. Ce guide, annexé à l'accord de coopération d'exécution est défini à l'article 2,9° de l'accord de coopération comme étant l'« *outil de soutien de référence à la généralisation de l'EVRAS, comprenant les balises communes à tous les intervenants pour favoriser l'autonomie des enfants et des jeunes et soutenir la formulation de choix éclairés dans leur vie relationnelle, affective et sexuelle. Ce guide est à destination des acteurs et actrices de l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle (centres de planning familial, organisations de jeunesse, service d'Accueil en Milieu Ouvert (AMO), associations thématiques, centre PMS, services PSE, etc.) qui interviennent auprès des enfants et des jeunes en matière d'EVRAS, ainsi que les centres de documentation et les points d'appui. Ce guide peut également intéresser les équipes éducatives, dans le cadre des collaborations qu'elles établissent pour développer l'EVRAS dans leur établissement* »
4. Aucune suite n'a été donnée à la demande de la partie requérante.
5. La requérante a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par recours daté du 24 juin 2024.
6. Par courriel du 28 juin 2024, le Secrétariat de la Commission a informé la partie adverse de ce recours et l'a invité à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
7. Par courriel du 15 juillet 2024, la partie adverse transmettait à la Commission un document consistant en un arrêté du gouvernement du 09 décembre 2021 octroyant un subventionnement de 75.000 euros à l'ASBL [REDACTED]
8. Un listing récapitulatif a été transmis le 27 août 2024.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

a.1) Principe

9. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

a.2) Notion d'autorité administrative

10. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).
11. En l'espèce il n'est pas contesté que la partie adverse une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité.

a.3) Notion de document administratif

12. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2^o, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
13. En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par la requérante répondent à la définition décrétole de « document administratif ».
14. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Recevabilité du recours

15. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduirait du défaut de toute réponse à la demande formulée le 07 mai 2024 par la requérante.
16. Ce recours a été introduit le 24 juin 2024, soit endéans le délai de 60 jours suivant l'expiration du délai de 30 jours prévu à l'article 6§5 du Décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, il est donc recevable.

c) Discussion

c.1) Droit d'accès – Principes :

17. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

18. 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).

19. Il appartient à l'autorité de motiver *in concreto* une telle décision de refus.

20. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet ; « 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 ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

c.2) Application au cas d'espèce :

21. En l'espèce force est de constater que la partie adverse n'a soulevé aucune exception de nature à justifier sa décision implicite de refus de communiquer les documents transmis à la Commission.

22. Le recours de la requérante est par conséquent fondé comme dit ci-après en terme de dispositif.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours de l'ASBL [REDACTED] recevable et fondé ;

Par conséquent :

Dit qu'il appartient **au Gouvernement de la Communauté française de Belgique** représenté par sa Ministre de l'éducation, Mme Valérie GLATIGNY, de communiquer à **L'ASBL [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]** la copie de l'arrêté du gouvernement du 09 décembre 2021 octroyant un subventionnement de 75.000 euros à l'ASBL [REDACTED] ainsi que le récapitulatif transmis le 27 août 2024 ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 28 août 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président et rapporteur, M. HERMANN, Mme KIEHL et Mme COLSON, membres .

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 27 août 2024

CADA 167

EN CAUSE : Monsieur , domicilié
agissant en sa qualité d'administrateur de l'ASBL dont le siège est situé

Partie requérante,

CONTRE : WALLONIE-BRUXELLE-ENSEIGNEMENT (WBE),

Partie adverse,

Ayant pour conseil Me Etienne WERY, avocat, Avenue de la Couronne 224 à 1050 Bruxelles

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par Monsieur ██████████ agissant au nom de l'ASBL ██████████ le 23 juin 2024 ;

Vu la note d'observations établie au nom de la partie adverse le 11 juillet 2024 ;

Vu le courriel en réplique établi au nom de la partie requérante le 18 juillet 2024 ;

Entendu Monsieur J. SOHIER, membre de la Commission, en son rapport ;

Entendu Maître Wery, conseil de Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE), représentant la partie adverse ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le requérant a sollicité, en date du 19 mars 2024, la communication des documents relatifs à un marché public organisé par WBE (sous les réf. WBE/39/2023_pub01), en visant plus particulièrement « les P.V. de réunions, documents indiquant l'impossibilité de répondre au marché public avec une

solution en logiciel libre ».

Vu le défaut de réponse dans le chef de la partie adverse, le requérant a saisi la CADA, par un courriel du 20 avril 2024, pour obtenir communication du document suivant : « *Document préparatoire au marché public WBE/39/2023_pub01* », en précisant qu'il n'avait reçu aucune réponse de la part de l'autorité administrative dans le délai de 30 jours faisant suite à sa demande.

A la suite de cette demande, le Secrétaire de la CADA a informé WBE, par courriel du 29 avril 2024, de l'introduction de ce recours, en sollicitant la transmission d'une copie du document constituant l'objet du recours, accompagnée le cas échéant d'une note d'observations, dans un délai de 15 jours conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994.

Ce courriel est resté sans aucune suite.

Par une décision du 20 juin 2024, la CADA a jugé le recours recevable et bien-fondé, en constatant ainsi que la partie adverse n'avait pas donné accès à la Commission aux documents en question, en violation des prescriptions de l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 précité. La partie adverse était invitée, en conséquence, à communiquer à la partie requérante l'ensemble des documents de préparation du marché public en question, notamment « *les P.V. de réunions, documents indiquant l'impossibilité de répondre au marché public avec une solution en logiciel libre* » (décision n° 164 du 20 juin 2024 précitée).

2. Il apparaît qu'entretemps, WBE a décidé de refaire le marché public en question, en ne modifiant, suivant les informations données par le requérant, que son numéro.

Dans un tel contexte, le requérant a introduit une nouvelle demande similaire, par un courriel du 21 mai 2024, de recevoir « *l'ensemble des documents de préparation du marché public WBE/39bis/2023_pub01, ainsi que les documents ayant conduit à l'annulation du marché public identique WBE/39/2023_pub01. Avec en particulier les P.V. de réunions, documents indiquant l'impossibilité de répondre au marché public avec une solution en logiciel libre* ».

3. Cette demande étant à nouveau restée sans réponse, la partie requérante a ressaisi la CADA, en date du 23 juin 2024, d'une nouvelle demande tendant à obtenir la communication de « *l'ensemble des documents de préparation du marché public WBE/39bis/2023_pub01, ainsi que les documents ayant conduit à l'annulation du marché public identique WBE/39/2023_pub01. Avec en particulier les P.V. de réunions, documents indiquant l'impossibilité de répondre au marché public avec une solution en logiciel libre* », en se référant à sa première demande qui avait conduit à la décision CADA n° 164 précitée.

Par un courriel du 28 juin 2024, le Secrétaire de la CADA a informé la partie adverse de l'introduction de ce nouveau recours, en sollicitant la transmission d'une copie du (des) document(s) constituant l'objet du recours, accompagné le cas échéant d'une note d'observations, dans un délai de 15 jours, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 précité.

4. Le conseil de la partie adverse a transmis à la CADA une note d'observations, datée du 11 juillet 2024, tendant à entendre déclarer la demande irrecevable ou à tout le moins non fondée. Aucun document administratif n'a en revanche été communiqué à ce stade de la procédure.

Cette note d'observations a été transmise, par le Secrétaire de la Commission, à la partie requérante, laquelle a eu l'occasion de communiquer un courriel en réplique daté du 18 juillet 2024.

II. EN DROIT

a) *Quant à la compétence de la CADA*

5. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».

D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, « le document administratif » comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».

En l'espèce, les documents dont la communication est demandée par le requérant répondent incontestablement à cette définition. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le présent recours.

b) *Quant à la recevabilité du recours*

6. Le recours est introduit contre une absence de réponse de la part de l'autorité, qui équivaut, suivant l'article 7 du décret, à un refus implicite.

D'autre part, ayant été introduit en date du 23 juin 2024, le recours est recevable *rationae temporis*.

7. La partie adverse soulève, en sa note d'observations, plusieurs exceptions d'irrecevabilité du recours.

Une première exception d'irrecevabilité se base sur un « défaut d'énonciation du moyen », la partie adverse faisant valoir, à ce titre, que « le recours ne contient aucun moyen », en méconnaissance des dispositions de l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.

Cette première exception d'irrecevabilité ne peut être retenue, puisque, à l'instar de toute demande d'accès à un document administratif, la demande de communication du requérant se fonde sur les dispositions de l'article 32 de la Constitution et de la législation relative à la publicité de l'administration, lesquelles seraient méconnues en l'espèce aux yeux de la partie requérante.

Au demeurant, il est logique que la partie requérante ne formule pas un moyen de manière plus précise, puisque la partie adverse n'a réservé aucune réponse à sa demande de communication des documents en question.

8. Une deuxième exception d'irrecevabilité est soulevée par la partie adverse « à défaut de demande d'accès antérieure valablement formulée ». Selon la partie adverse, le mail du 21 mai 2024

par lequel le requérant a formulé sa demande de publicité, serait « lacunaire », WBE « *ayant pu légitimement penser à une erreur d'envoi. Un mail de ce type ne peut pas être considéré comme une demande d'accès au sens du décret (...)* » (note d'observations du 11 juillet 2024 précitée, p. 4).

Cette deuxième exception d'irrecevabilité ne peut également être retenue. En l'espèce, le marché public sur lequel portent les documents sollicités est bien identifié par des références qui doivent être connues de WBE, et les « documents préparatoires » doivent pareillement être bien connus de l'autorité. Si, par impossible, il ne s'est tenu aucune réunion préparatoire au marché public en question et s'il n'existe aucun document pouvant expliquer « *l'impossibilité de répondre au marché public avec une solution en logiciel libre* », il suffisait à l'autorité de répondre que ces documents n'existaient pas.

La partie adverse n'affirme d'ailleurs nullement que ces documents seraient inexistant, bien au contraire, puisqu'elle expose, un peu plus loin en sa note d'observations, qu'il existerait « *une multitude de documents de nature très diverse, certains pouvant être qualifiés de documents administratifs et d'autre pas* » (note d'observations précitée, p. 7).

9. Une troisième exception d'irrecevabilité est soulevée par la partie adverse, en ce sens que le recours devant la Commission ne pourrait être introduit que « *par son auteur, à savoir l'ASBL [REDACTED], et non par M. [REDACTED]* », qui serait un tiers en l'espèce.

En l'occurrence, la demande a été introduite par M. [REDACTED], au nom de l'[REDACTED] dont il est administrateur et dont il a déjà été jugé que sa qualité et son intérêt étaient suffisants en l'espèce (voir décision CADA n° 164 du 20 juin 2024 précitée).

L'ASBL [REDACTED] se présente comme une association qui « [REDACTED] »

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

10. Une quatrième exception d'irrecevabilité est soulevée par la partie adverse, en ce sens que, selon elle, « *ni Monsieur [REDACTED], ni l'ASBL n'ont intérêt à la demande formulée* ». Selon la partie adverse, « *les multiples demandes d'accès introduites par l'ASBL et/ou le plaignant, camouflent un autre objectif qui consiste à imposer à WBE des choix stratégiques en matière de logiciels et plus particulièrement en ce qui concerne le régime juridique desdits logiciels* » (note d'observations précitée, p. 5). Il est ajouté que, si l'ASBL devait se pourvoir devant le Conseil d'Etat, son recours serait jugé irrecevable, puisqu'« *elle n'a pas soumissionné à l'appel d'offres et est donc sans intérêt pour contester la légalité de la procédure d'octroi du marché* » (op. cit., p. 5).

Aucun intérêt n'est en principe requis pour saisir la CADA en vertu de l'article 3 du décret du 22 décembre 1994. Les documents sollicités n'ont pas la qualité de document à caractère personnel au sens de l'article 1^{er}, 3^o, du décret. Par ailleurs, contrairement à ce qui est exposé dans la note d'observations de la partie adverse, l'objet du recours devant la CADA n'est nullement de « *critiquer un appel d'offres* » ou d'« *obtenir une réouverture de la procédure d'attribution* » (op. cit., p. 6), mais uniquement de recevoir la communication de certains documents dont le caractère administratif ne peut pas être sérieusement contesté en l'espèce.

11. La partie adverse soulève une cinquième exception d'irrecevabilité, selon laquelle « *ni la demande, ni le recours n'identifie à suffisance le document administratif demandé* ». Selon la partie adverse, la demande serait « *abusive* » en ce qu'elle ne vise pas de document en particulier, alors qu'il s'agit ici d' « *un processus extrêmement long qui donne lieu à un très grand nombre de documents, projets, simulations, recherches, etc. Il n'existe donc pas de 'document de préparation', mais une multitude de documents de nature très diverse, certains pouvant être qualifiés de documents administratifs et d'autre pas* » (note d'observations précitée, p. 7).

Sur ce point également, la position de la partie adverse ne peut pas être suivie, dès lors que la demande vise, de manière suffisamment identifiable, les « *documents de préparation du marché public* » bien référencés, en visant plus particulièrement « *les P.V. de réunions* » et les « *documents indiquant l'impossibilité de répondre au marché public avec une solution en logiciel libre* ».

Comme la partie requérante n'a jamais eu accès à rien, elle pourrait difficilement mieux identifier les documents sollicités, et l'on ne perçoit pas en quoi ceux-ci seraient non-identifiables par les services de la partie adverse impliqués dans l'organisation du marché public en question. Il y a lieu de supposer qu'il y a bien eu plusieurs réunions préparatoires au lancement du marché public en question et que ces réunions ont fait l'objet d'un P.V. comme il est de règle dans les services publics. A supposer qu'il y ait une « *multitude de documents* », il faudrait expliciter les raisons d'une telle multitude et, en conséquence, en quoi la demande formulée par la partie requérante serait « *abusive* » en l'espèce. Rien n'est dit par la partie adverse à ce sujet.

Enfin, la partie adverse répète encore que l'absence d'identification des documents sollicités par le requérant démontrerait « *son souhait de remettre en cause un choix stratégique* », alors que « *ce choix n'est pas documenté par un document ou à tout le moins par un document spécifique* » (op. cit., pp. 7-8).

Comme il a déjà été exposé ci-avant, les controverses quant au « *choix stratégique* » qui peut opposer les parties, sont étrangères à la présente procédure.

12. Une sixième exception d'irrecevabilité est encore soulevée par la partie adverse, en ce sens que « *WBE n'est pas en mesure de joindre le document auquel l'accès est demandé à sa note d'observations* », dès lors qu' « *il n'y a pas de document à joindre* » (note d'observations précitée, p. 8).

Sur ce point également, la position de la partie adverse s'avère incompréhensible. De fait, après avoir soutenu que les documents sollicités ne pourraient pas être communiqués, en raison de leur « *multitude* », elle soutient ici qu'il n'y aurait aucun document.

Le conseil de la partie adverse a eu l'occasion de préciser durant l'audience qu'il n'existe à sa connaissance aucun PV de réunion préparatoire qui envisagerait explicitement la question de savoir s'il convenait ou non de recourir à des logiciels libres pour le marché public en question.

Il n'est néanmoins pas raisonnable d'affirmer qu'il n'existerait aucun P.V. de réunions préparatoires relatif à ce marché. Comme la partie requérante a pu l'écrire dans son mail du 18 juillet 2024 précité, « *il n'est pas concevable que ces marchés publics se soient déroulés sans document préparatoire, d'autant que deux personnes sont clairement identifiées comme assurant le suivi de ces marchés publics* ».

c) *Quant au fond*

13. La partie adverse fait valoir dans sa note d'observations que la demande d'accès, à la supposer recevable, se heurte à plusieurs exceptions, à savoir :

- « *l'intérêt économique ou financier de soumissionnaires* » et « *le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité* » qui primeraient l'intérêt du public ;
- Le caractère « *manifestement abusif* » de la demande, visant à « *influencer l'octroi d'un marché en cours* » ;
- Le risque pour WBE « *de se mettre en violation d'une obligation de secret instaurée par le cadre juridique applicable aux marchés publics* »

14. Suivant l'article 6 du décret du 22 décembre 1994 précité, l'autorité administrative peut refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par « *un intérêt économique ou financier* » (§ 1^{er}, 6^o) ou « *le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité* » (§ 1^{er}, 7^o). L'autorité doit également rejeter la demande si la publicité donnée aux documents « *porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi ou le décret* » (art. 6, § 3).

En l'espèce, ces dérogations au principe de publicité des documents administratifs ne sont manifestement pas applicables, puisque les documents sollicités par la partie requérante ne sont nullement des documents relatifs aux informations provenant de soumissionnaires (qui sont effectivement protégées par une obligation de confidentialité), mais bien uniquement des documents préparatoires à ce marché qui ne proviennent que de l'autorité elle-même et ne portent donc aucun « intérêt économique ou financier » ni aucune « information d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité ». Comme la partie adverse en convient, il ne s'agit ici que de « choix stratégiques » internes à WBE en matière d'informatisation de ses services et qui constituent, partant, des documents qui ne concernent en rien des offres de soumissionnaires ou des documents émanant de tiers.

Il ne s'agit donc pas ici d'informations d'entreprise « *communiquées à l'autorité* », mais bien d'informations provenant de l'autorité elle-même. Au surplus, la demande ne vise nullement à « *influencer l'octroi d'un marché en cours* » au profit de tels ou tels soumissionnaires, mais uniquement à obtenir des « *documents préparatoires au marché* », étrangers à l'attribution de celui-ci.

15. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le recours est recevable et fondé.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de M. ████████ agissant en sa qualité d'administrateur de l'ASBL ████████ recevable et fondé ;

Invite, en conséquence, WBE à communiquer à la partie requérante « *l'ensemble des documents de préparation du marché public identifié WBE/39/2023_pub01* », notamment « *les P.V. de réunions, documents indiquant l'impossibilité de répondre au marché public avec une solution en logiciel libre* »,

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 27 août 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, Vice-présidente, M. SOHIER, rapporteur et membre, M. HERMANNNS et Mme COLSON, membres.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA
FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

Séance du 4 juillet 2024

Décision n°166/24

En cause de :

Monsieur [REDACTED], ci-après « le requérant »,

Contre :

La Communauté française, représentée par M. Pierre-Yves JEHOLET, MinistrePrésident du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en charge des Sports, ci-après « partie adverse »,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs;

Vu le recours introduit par le requérant le 31 mai 2024;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 11 juin 2024;

Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 19 juin 2024 par M. Christopher MAES, Conseiller sport au cabinet du Ministre-Président du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;

Entendu Mme Maud LESSENNE, Vice-Présidente, en son rapport ;

***QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA
PROCEDURE***

1. Le requérant est président d'un club [REDACTED]pre de la Fédération Belge Francophone d'Athlétisme (LBFA) [REDACTED]
2. Par courrier du 22 novembre 2023 adressé à Monsieur P-Y JEHOLET, le requérant demande un accès à « l'audit externe » de la LBFA, annoncé fin mars 2022 par Madame Valérie GLATIGNY alors Ministre des Sports, en séance plénière du Parlement de la Fédération Wallonie Bruxelles.

3. Le 12 mars 2024, le requérant adresse un rappel de son courrier précité du 22 novembre 2023.
4. Par un courrier du 3 avril 2024, M. Pierre-Yves JEHOLET, Ministre-Président de la Fédération Wallonie Bruxelles confirme que la LBFA a été auditée en 2022 et que ledit « audit » conclut qu'aucun détournement d'argent public n'a été décelé à cette occasion.

Ce courrier précise que la LBFA étant une association de droit privé, elle bénéficie de la liberté d'association. La Fédération Wallonie Bruxelles peut dès lors uniquement vérifier que les subventions accordées sont bien utilisées dans le cadre légal.

La partie adverse refuse l'accès à « l'audit » « *puisque celui-ci est un document à usage unique de l'administration générale des Sports* ».

5. Le 31 mai 2024, le requérant saisit la Commission d'accès aux documents administratifs suite au refus de communiquer le « rapport d'audit » réalisé en 2022.
6. Par mail du 11 juin 2024, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse du recours et l'invite à transmettre le document litigieux, le cas échéant, accompagné d'une note d'observations.
7. Par mail du 19 juin 2024, M. Christopher MAES, conseiller Sport, adresse au Secrétariat de la Commission la note d'observations ainsi que le rapport qualifié d'audit par les parties, établi par M. ██████████, réviseur d'entreprises, sous la forme d'un Powerpoint et d'un tableau, la réponse datée du 10 février 2023 de M. ██████████, président de la LBFA à ce rapport et une lettre du réviseur datée du 11 avril 2023.
8. Le 20 juin 2024, le secrétariat de la Commission communique la note d'observations au requérant par courriel.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

Principe

9. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative

10. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).

11. Il n'est pas contesté que la partie adverse constitue bien une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Notion de document administratif

12. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2^o, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
13. Le document visé dans la demande de publicité répond à la notion de document administratif telle que définie à l'article 1^{er}, 2^o du décret du 22 décembre 1994.
14. La Commission est donc compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Recevabilité du recours

15. L'article 8/1, alinéa 1^{er} du décret du 22 décembre 1994 dispose ce qui suit : « *Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*
- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
 - *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5 »*
16. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 31 mai 2024, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, alinéa 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994, prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet datée du 3 avril 2024.
17. Eu égard aux éléments qui précèdent, le recours introduit auprès de la CADA est recevable.

III. Discussion quant au fond

Principes

18. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
19. 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).

20. Il appartient à l'autorité de motiver in concreto une telle décision de refus.

Application au cas d'espèce

21. Dans sa note d'observations, la partie adverse souligne ce qui suit :

- la LBFA est une association de droit privé, bénéficiant de la liberté d'association,
- en tant que pouvoir subventionnant, il lui appartient de vérifier si les subventions ont bien été utilisées dans le cadre légal,
- il ne relève pas de son rôle de s'immiscer dans la gestion des fonds privés d'une association de droit privé lorsqu'aucun détournement d'argent public n'a été décelé.

22. La partie adverse rappelle ensuite que le refus de copie « se basait, entre autres, sur l'usage du document : « Nous ne pouvons, à ce stade, vous donner accès à l'audit puisque celui-ci est un document à usage unique de l'Administration générale des Sports. ».

23. La Commission rappelle que la notion de document administratif est définie comme suit : « document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose; » (art. 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994.

La Commission renvoie par ailleurs aux principes rappelés aux points 17 et 18 de la présente décision et souligne que seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués.

Partant, ce motif de refus n'est pas fondé.

24. La Fédération Wallonie Bruxelles ajoute que « Ce motif, (...) peut également se fonder sur l'article 6, §1^{er}, 7^o du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration : « L'autorité administrative peut refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par : (...) le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité (...)».

25. La partie adverse estime par ailleurs que plusieurs éléments enlèvent le caractère officiel des deux documents rédigés et les effets y liés :

« Le Réviseur, M. ██████████, a dû procéder, pour la première fois, à un « audit » de critères de bonnes gouvernances dont l'analyse a nécessité d'avoir connaissance de mesures et procédures internes à la LBFA, mesures et procédures relevant d'informations confidentielles (ainsi que les réponses de la LBFA qui contiennent les noms de personnes).

Le rapport et les réponses de la LBFA contiennent les noms de plusieurs personnes ainsi que les outils mis en place pour lutter contre la manipulation sportive et le harcèlement au sein de la LBFA. L'un relève du RGPD et l'autre, des procédures internes et confidentielles de la LBFA.

Le Réviseur, M. ██████████, a bien souligné que le rapport et la lettre ne constituent pas un audit : « (...) Par conséquent, nous n'exprimons aucune opinion ni de conclusions fournissant une quelconque assurance. ».

26. A titre subsidiaire, la partie adverse demande à la Commission, « sur base des mêmes griefs », « de limiter la notification au seul document intitulé « Lettre du Réviseur, M. [REDACTED], du 11 avril 2023 ».

Exception fondée sur l'article 6, §1^{er}, 7°, du décret du 22 décembre 1994 : le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité

27. En vertu de l'article 6, §1^{er}, 7° du décret du 22 décembre 1994 : « *L'autorité administrative peut refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par : (...) le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;*».
28. Cette exception soulevée par la partie adverse est une exception obligatoire dite relative, de sorte qu'il est nécessaire de procéder à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception et l'intérêt de la publicité.
29. La demande d'accès doit être rejetée dès qu'il est établi, suite à cette mise en balance, que la divulgation du document sollicité porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par l'exception concernée.

Il appartient cependant à l'autorité de démontrer in concreto en quoi la publicité des informations concernées serait susceptible de nuire à la confidentialité des informations d'entreprises communiquées à l'autorité dans le cadre de « l'audit » dont la copie des demandée.

30. La Commission rappelle ce qui suit :

« Cette exception constitue une application du droit au respect des « secrets d'affaires », qui est un principe général de droit européen et de droit belge (P.-O. de Broux, « La confidentialité des secrets d'affaires et les droits de la défense dans le contentieux administratif économique », R.D.C., 2007, pp. 553-556).

Les informations visées à cet article concernent soit des secrets de fabrique, soit des données techniques qui contribuent à la confection d'un produit déterminé et qui concèdent au fabricant une avance concurrentielle, de telle sorte que la noncommunication de celles-ci constitue, pour lui, un avantage économique (CADA de la Communauté française, avis n° 2011-62 du 09.11.2011) .

Les secrets d'affaires portent, quant à eux, sur des informations qui ne sont pas de nature technique mais qui représentent une valeur commerciale, comme les données comptables de l'entreprise, la liste des clients et des fournisseurs ou les plans stratégiques de développement. »¹⁸

31. Or, la partie adverse précise seulement que « *Le rapport du réviseur et ses conclusions du 11 avril 2024 (voy. annexes) comportent de nombreuses données inaccessibles au public comme, sans que cette liste soit exhaustive :*
- *La potentielle existence d'une sous-évaluation nette du compte de résultats et du total bilantaire sur base des éventuels manquements comptables contestés par la LBFA, par l'intermédiaire de M. [REDACTED]*

¹⁸ Décision n°158/24 du 24 avril 2024, CADA CF.

32. La partie adverse souligne aussi l'absence d'échanges contradictoires entre le réviseur et la LBFA et note que l'analyse confiée au réviseur a nécessité d'avoir connaissance de mesures et procédures internes à la LBFA relevant d'informations confidentielles.
33. Le moyen tiré de l'article 6, §1^{er}, 7° du décret précité, n'est donc pas fondé en ce que : - en l'espèce, il n'est pas question de secret de fabrication et l'autorité administrative ne démontre pas que les informations comptables de la LBFA ou les mesures et procédures internes à la LBFA représentent une valeur commerciale pour celle-ci ;
- la partie adverse ne procède pas à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception inscrite à l'article 6, §1^{er}, 7° du décret et l'intérêt de la publicité ; - l'autorité administrative ne démontre pas in concreto en quoi la publicité des informations reprises dans le « rapport d'audit » réalisé en 2022 nuirait à la confidentialité des informations communiquées par la LBFA au réviseur d'entreprises dans le cadre de « l'audit » réalisé à sa demande en 2022.

Exception relative à la vie privée reprise à l'article 6, §3, du décret du 22 décembre 1994

34. Ce motif est soulevé implicitement par la partie adverse dans sa note d'observations lorsqu'elle souligne que le rapport et les réponses de la LBFA contiennent le nom de plusieurs personnes, élément qui relève du RGPD.
35. L'exception à la publicité prévue à l'article 6, § 3, 1°, du décret du 22 décembre 1994 s'interprète par référence à la législation organique relative à la vie privée, à savoir la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27.04.2016 «relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE » (RGPD)¹⁹.
36. L'exception visée à l'article 6, §3, du décret du 22 décembre 1994 est obligatoire et absolue, le caractère absolu de cette exception est toutefois nuancé par l'obligation pour l'autorité de démontrer que la publicité des informations concernées porterait effectivement atteinte à la vie privée²⁰.
37. En l'espèce, la partie adverse ne démontre pas in concreto en quoi la publicité des noms repris dans le « rapport d'audit » et les réponses de la LBFA, porterait effectivement atteinte à la vie privée des personnes concernées. Elle se limite à souligner dans sa note d'observations que cela relève du RGPD.
38. La Commission estime que les noms et prénoms sont certes des données à caractère personnel, mais forcément accessibles à un certain nombre de tiers amenés à communiquer avec la LBFA dans un contexte professionnel.

Ces noms ne sont a priori pas inconnus du requérant en sa qualité de président d'un club d'athlétisme, membre de la Fédération Belge Francophone d'Athlétisme (LBFA) et [REDACTED]

39. Au surplus, les noms peuvent être anonymisés.

¹⁹ CADA CF, décision n° 102 du 19 mai 2021

²⁰ Décision n° 102 du 19 mai 2021, CADA CF. Voir aussi CADA fédérale, 11 avril 2011, avis n° 2011187 du 9 mai 2011, n° 2011-262 et 12 novembre 2012, n° 2012-93.

40. Partant, le motif d'exception inscrit à l'article 6, §3, 1°, du décret précité du 22 décembre 1994 soulevé implicitement par la partie adverse, ne peut être retenu.

Conclusions

41. La demande du requérant est déclarée fondée.
42. Eu égard aux motifs développés ci-dessus, la demande subsidiaire de la partie adverse de « limiter la notification au seul document intitulé « Lettre du Réviseur, M. [REDACTED], du 11 avril 2023 » est rejetée.
43. Enfin, il est loisible à la partie adverse d'accompagner la communication de la copie du « rapport d'audit » dont la copie est sollicitée par le requérant de toute explication et/ou tout document de nature à éclaircir la portée dudit rapport.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours recevable,

Déclare le recours fondé,

Invite à la partie adverse à communiquer à M. [REDACTED] [REDACTED] rapport d'audit » de la LBFA établi en 2022 par M. [REDACTED] entreprises, à la demande de la partie adverse.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 4 juillet 2024, délibéré en visioconférence par M. Emmanuel MATHIEU, Président, Mmes COLSON et LESSENNE, M. SOHIER et M. HERMANNNS, membres effectifs.

EXPOSE DES FAITS - ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le présent recours s'inscrit dans le cadre de la demande de contrat-programme introduite par l'ASBL [REDACTED]
2. Un premier avis a été rendu et transmis au Gouvernement et à Madame la Ministre de la Culture par la Section du travail du secteur du conte de la Commission des Arts-Vivants.
3. Le 17 novembre 2023, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a statué sur les demandes d'aides pluriannuelles dont celle de la requérante.
4. Un contrat de diffusion d'une durée de 3 ans a été proposé à la requérante à concurrence d'un montant annuel de 70.000 €.
5. Le 4 décembre 2023, la décision d'octroi est notifiée à la requérante. A la décision ministérielle était jointe l'avis de la Session conte de la Commission des Arts-Vivants.
6. Le 26 janvier 2024, la requérante a saisi la Chambre de recours visée à l'article 88 du Décret du 28.03.2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle .
et a demandé à être entendue.
7. L'audition de la requérante a eu lieu le 23 février 2024.
8. Le 4 mars 2024, la Chambre de recours a déclaré le recours de la requérante recevable et fondé et invita la Commission des Arts-vivants – Session contes à remettre un second avis en application de l'article 96,7° du Décret du 28.03.2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle .
9. Le 23 avril 2024, la Commission des arts vivants- Session du travail du secteur du conte a remis son second avis.
10. Le 24 mai 2024, Mme [REDACTED] sollicitait de la partie adverse le procès-verbal de la réunion du 23 avril 2024 de la Commission des arts vivants – Session du travail du secteur du conte.
11. L'avis susvanté est celui faisant suite au rapport-type d'analyse réalisé par l'administration, visé par l'article 38§2 à 4 du décret-cadre du 10 avril 2003 tel que modifié par le Décret du 20 juillet 2022 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène lequel énonce que :

« (...)

§ 2. Les services du Gouvernement établissent pour toute demande recevable un rapport-type d'analyse contenant:

1. les éléments nécessaires à l'appréciation par la Commission d'avis compétente des critères d'appréciation définis aux articles 45, 50/2, 55, 61/1, 61/8 et 65;
2. une analyse budgétaire.

Ce rapport-type est transmis à la Commission d'avis compétente.

§ 3. La Commission d'avis compétente évalue la demande et émet un **avis motivé** sur l'opportunité d'octroyer l'aide sollicitée et sur le montant de celle-ci. En cas de demande de contrat, elle veille à ce que le montant proposé en cas d'avis positif inclue

tant les frais de fonctionnement de la structure que ceux liées aux activités prestées. L'avis est rendu selon un modèle établi par les services du Gouvernement.

§ 4. Après avis de la Commission d'avis compétente, le Gouvernement se prononce sur l'octroi de l'aide sollicitée. S'il s'écarte de l'avis mentionné au § 3, il motive cette décision de manière précise et circonstanciée.

Les services du Gouvernement informent le demandeur de la décision prise et:

1. si elle est positive, du montant de l'aide et de ses modalités de liquidation; 3. si elle est négative, des possibilités de recours.

(...) ».

12. Le 27 mai 2024, la partie adverse refusait de faire droit à la demande d'accès formée par Mme [REDACTED]

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

A. Compétence

Principe

13. En vertu de l'article 11, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative :

14. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994).

15. Selon les travaux préparatoires de l'avant-projet de décret, « *Il n'appartient pas au législateur communautaire de définir avec précision ce qu'il y a lieu d'entendre par autorité administrative soumise à son décret. Cette notion est évolutive et il a semblé plus judicieux de se référer à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Si l'autorité est justiciable de cette juridiction, elle tombe dans le champ d'application du décret.* » (Commentaire de l'article 1er, Doc. Parl., Parl. Comm. fr., 1994-1995, n° 196/1, p. 3).

16. Les autorités administratives relevant de la Communauté française sont notamment celles qui s'y rattachent au titre de la tutelle administrative (cf. Lewalle, Paul, Contentieux administratif, Ed. Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1997, n°43, p. 70).

17. En l'espèce il n'est pas contesté que l'AGC constitue une autorité administrative, au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relevant de la Communauté Française de Belgique.

Notion de document administratif :

18. Le décret du 22 décembre 1994 définit, en son article 1er, 2°, le « document administratif », comme étant : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
19. En l'espèce, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».
20. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

B. Recevabilité du recours

21. La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 27 mai 2024, c'est-à-dire, conformément à l'article 8/1 du décret du
22. 12.1994, endéans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet.
22. Le recours est donc recevable.

C. Discussion :

23. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

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).

C.1) Article 6, §3,2° du décret – Publicité de nature à porter atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi :

C.1.1) Principes :

24. L'application de cette exception absolue requiert la réunion de deux conditions. La première de ces conditions est d'ordre formel, l'obligation de secret doit être inscrite dans une loi ou un décret.
25. La seconde condition est d'ordre matériel, il faut de démontrer de manière concrète et pertinente le lien de cette obligation de secret avec le document qui fait l'objet de la demande d'accès.
26. A cette fin, Il faut interroger le sens du secret imposé pour s'assurer qu'il vise la bonne situation, les bonnes personnes ou les bons documents (voire partie(s) de document) ; il faut tenir compte du but visé par une disposition relative à l'obligation de secret et du fait que la disposition relative à l'obligation de secret ne s'applique que dans la mesure où il est porté atteinte à la finalité pour laquelle cette disposition relative à l'obligation de secret a été créée

(de Broux, Pierre-Olivier ; de Jonghe, Delphine ; Vanderstraeten, Maxime ; Simar, Renaud. « *Les exceptions à la publicité des documents administratifs. In: Valérie Michiels, La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives* », Bruylant : Bruxelles 2014, p. 145)

27. L'obligation de secret ne peut donc jamais être invoquée de manière abstraite, mais doit chaque fois être soigneusement circonscrite et limitée aux intérêts ou aux objectifs poursuivis par son adoption. En d'autres termes l'obligation au secret ne peut être comprise de manière extensive, au risque de méconnaître le droit fondamental d'accès aux documents administratifs.
28. Lorsqu'une obligation de secret est imposée aux membres d'une autorité administrative ou est relative aux documents produits par cette autorité, il faut encore s'interroger sur les raisons de cette obligation.
29. Si le secret vise à protéger les intérêts du demandeur lui-même, il ne peut être invoqué par l'Administration.
30. De même, l'obligation de secret individuelle imposée aux agents d'une autorité ne peut être invoquée qu'à la condition, qu'indépendamment des obligations de chacun de ses agents, la loi impose un tel secret à l'Administration elle-même (C.E., 21 octobre 2013, commune de Schaerbeek, arrêt n° 225.162).

C.1. 2) Article 6§3,2°- Obligation de secret - application au cas d'espèce :

31. En application de l'article 59 du Décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle, les commissions d'avis sont chargées de formuler, à la demande du Gouvernement, un avis motivé préalable aux décisions individuelles dans les domaines qui relèvent de leur compétence. La motivation exigée doit être adéquate et consiste en l'indication, dans l'avis, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.
32. En application de l'article 64,3° de la section 3 « Fonctionnement » du Décret, au sein de chaque Commission d'avis : « *les débats sont secrets et les documents reçus sont confidentiels* ».
33. Cette obligation de secret ne s'applique qu'aux membres de la commission d'avis concernée et non à l'Administration elle-même.
34. Elle s'explique non tant pas par le fait que le document concerné serait secret mais par la volonté d'éviter l'accès par des tiers à un document dont la divulgation du contenu pourrait porter préjudice à l'opérateur culturel concerné.
35. Elle ne s'applique pas audit opérateur qui doit pouvoir contester le bien-fondé de la décision de l'administration dans le cadre des recours prévus par le décret lui-même, ce qui implique le droit de se faire communiquer les données qui le concernent, nécessaires pour comprendre et le cas échéant contester les éléments avancés par celle-ci.

36. Certes cette obligation de secret pourrait s'appliquer en ce qu'elle concerne des informations relatives à des opérateurs culturels tiers ;
37. En l'espèce, il convient toutefois de constater que le document litigieux ne fait aucune référence à un opérateur tiers.
38. Ce moyen est donc non fondé.

C.2) Article 6, §3,3° du décret – Publicité de nature à porter atteinte au secret des délibérations :

C.2.1) Principes :

39. Cette exception, qui a également un caractère absolu, concerne le secret des délibérations du Gouvernement ainsi que des autorités qui en dépendent ou auxquelles il est associé.
40. Le secret des délibérations doit porter sur une discussion confidentielle, un point de vue personnel (CADA fédérale, 9 juillet 2012, avis n° 2012-52).
41. En d'autres termes cette exception vise les points de vue, avis et argumentations tenus ou exprimés à titre personnel, par chacune des parties prenantes à la décision.
42. Cette exception ne pourrait être invoquée pour refuser l'accès au résultat d'un processus de décision, ni aux documents préparatoires rédigés à l'appui de ce dernier .
43. Il appartient à la CADA d'apprécier *in concreto* si le secret des délibérations est susceptible d'être compromis du fait de la divulgation du document auquel l'accès est demandé. Cet examen doit se faire au cas par cas.

C.2.2) Article 6§3,3°- Application au cas d'espèce :

44. L'accès au procès-verbal de la réunion de la Commission d'avis du 23 avril 2024 n'est nullement de nature à porter atteinte au secret des délibérations de cette dernière, les opinions et avis personnels de chacun des membres de la Commission ne figurant pas dans ledit procès-verbal (voy. décision CADA n°153 du 22 janvier 2024)
45. De même il ne saurait être question d'une atteinte au secret des délibérations du Gouvernement, lequel ne s'est pas encore prononcé sur la demande de contrat-programme de l'ASBL [REDACTED]
46. Il résulte de ce qui précède que le recours de la partie requérante est fondé.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours de l'ASBL [REDACTED] recevable et fondé;

Par conséquent :

Invite la Communauté française de Belgique, Administration Générale de la Culture, à communiquer à l'ASBL [REDACTED] la copie du procès-verbal de la réunion du **23 avril 2024** de la Commission des arts vivants- Session du travail du secteur du conte ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 04 juillet 2024, délibéré par M. MATHIEU, Président et rapporteur, M. SOHIER, Mme COLSON et M. HERMANNNS, membres.

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 20 juin 2024

Décision n°164

EN CAUSE : Monsieur [REDACTED], domicilié [REDACTED]
[REDACTED] agissant en sa qualité d'administrateur de l'ASBL
dont le siège est situé [REDACTED]

Partie requérante,

CONTRE : WALLONIE-BRUXELLE-ENSEIGNEMENT (WBE),

Partie adverse.

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par Monsieur [REDACTED] agissant au nom de l'ASBL [REDACTED] le 20 avril 2024 ;

Vu le courriel adressé par le Secrétaire de la CADA à WBE le 29 avril 2024, resté sans réponse ;

Entendu Monsieur J. SOHIER, membre de la Commission, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le requérant a sollicité, en date du 19 mars 2024, la communication des documents relatifs à un marché public organisé par WBE (sous les réf.

WBE/39/2023_pub01), en visant plus particulièrement « *les P.V. de réunions, documents indiquant l'impossibilité de répondre au marché public avec une solution en logiciel libre* ».

Cette demande étant restée sans réponse, un rappel a été adressé, en date du 20 avril 2024, par la partie requérante, resté également sans aucune réponse.

2. Vu ce défaut de réponse, le requérant a saisi la CADA, par un courriel du 20 avril 2024, pour obtenir communication du document suivant : « *Document préparatoire au marché public WBE/39/2023_pub01* », en précisant qu'il n'avait reçu aucune réponse de la part de l'autorité administrative dans le délai de 30 jours faisant suite à sa demande.

3. A la suite de cette demande, le Secrétaire de la CADA a informé WBE, par courriel du 29 avril 2024, de l'introduction de ce recours, en sollicitant la transmission d'une copie du document constituant l'objet du recours, accompagnée le cas échéant d'une note d'observations, dans un délai de 15 jours conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994.

Ce courriel est resté sans aucune suite à ce jour.

II. EN DROIT

a) *Quant à la compétence de la CADA*

4. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « *connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif* ».

D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, « *le document administratif* » comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».

En l'espèce, les documents dont la communication est demandée par le requérant répondent incontestablement à cette définition.

Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante, lequel doit être jugé recevable, conformément aux dispositions légales précitées.

b) *Quant à la recevabilité du recours*

5. Le recours est introduit contre une absence de réponse de la part de l'autorité, qui équivaut, suivant l'article 7 du décret, à un refus implicite.

D'autre part, ayant été introduit en date du 20 avril 2024, le recours est recevable *rationae temporis*.

c) *Quant au fond*

6. L'ASBL se présente comme une association qui «

Vu l'absence de toute participation de la part de WBE à la présente procédure et, plus particulièrement, l'absence de toute réponse au courriel adressé par le Secrétaire de la CADA en date du 29 avril 2024, la Commission ne dispose d'aucune information de la part de l'autorité, qui pourrait justifier, le cas échéant, un refus de donner suite à la demande de la partie requérante concernant la communication des documents relatifs à un marché public visé précisément sous les réf.

« WBE/39/2023_pub01 ».

7. La partie adverse n'a pas, en l'espèce, donné accès à la Commission aux documents en question, en violation de l'article 8/2, 1^{re} phrase, du décret du 22 décembre 1994 précité, qui dispose : « *L'autorité administrative concernée transmet au secrétaire de la Commission copie du document objet de la demande du requérant dans les quinze jours de la demande, ainsi que tout autre élément de droit ou de fait, document ou renseignement ayant motivé sa décision de rejet.* »

Il ressort de l'esprit du décret 22 décembre 1994 précité que les informations obtenues par la Commission dans le cadre de l'instruction du dossier sont confidentielles.

En ne communiquant pas la copie des documents à la Commission, la partie adverse fait obstruction à la mission dévolue à celle-ci, laquelle participe pourtant à la protection d'un droit fondamental, garanti par l'article 32 de la Constitution. La Commission est en effet dans l'impossibilité d'apprécier concrètement l'application des exceptions prévues par le décret. L'absence de collaboration de la partie adverse avec la Commission, en contradiction flagrante avec l'intention du législateur, n'est donc pas admissible (CADA Région wallonne, Section Publicité de l'administration, Décision n° 41 du 2 mars 2020, n° 12, p. 8 ; CADA Fédération Wallonie-Bruxelles, Décision n° 96 du 18 janvier 2021, n° 19, p. 5).

Dans ce contexte, le recours doit être jugé recevable et bien fondé.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de M. ██████ agissant en sa qualité d'administrateur de l'ASBL ██████ recevable et fondé ;

Invite, en conséquence, WBE à communiquer à la partie requérante « *l'ensemble des documents de préparation du marché public identifié WBE/39/2023_pub01* », notamment « *les P.V. de réunions, documents indiquant l'impossibilité de répondre au marché public avec une solution en logiciel libre* »,

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 20 juin 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, Vice-présidente, M. SOHIER, rapporteur et membre, M. HERMANNNS et Mme COLSON, membres.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA
FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

Séance du 27 mai 2024

Décision n°163/24

En cause de :

██, ci-après « le requérant »,

Contre :

La VILLE DE BRAINE-LE-COMTE, représentée par son Collège, ci-après « partie adverse »,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs;

Vu le recours introduit par le requérant le 30 mars 2024, tel que précisé par mails datés des 3 et 11 avril 2024;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 9 avril 2024;

Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 30 avril 2024 par ses conseils Maîtres Jean LAURENT, Charline SERVAIS et Simon NOPPE ;

Entendu Mme Maud LESSENNE, Vice-Présidente, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le requérant est professeur dans l'enseignement de promotion sociale, ██████████, précisément à ██████████ dont la Commune de Braine-Le Comte est le Pouvoir organisateur.
2. Par un courriel du 28 septembre 2023 dont ni le requérant ni la partie adverse n'ont transmis copie à la commission, M. ██████████ sollicite auprès de la partie adverse « *une copie exhaustive de tous les documents (rapports, déclarations, échanges épistolaires électroniques et postaux, comptes-rendus des conversations*

téléphoniques et conciliabules...) dans lesquels apparait mon nom ou une quelconque allusion à ma personne et ce, pour la période allant du 01.01.2018 à ce jour ».

3. Le 24 octobre 2023, la partie adverse refuse d'accéder cette demande qu'elle estime « formulée de manière abusive en ce qu'elle porte sur un nombre potentiellement très élevé de documents » et « *manifestement trop vague* ». La partie adverse souligne que pareille demande générerait une charge de travail considérable pour le personnel de la ville. Elle souligne aussi que la demande concerne une période de plus de cinq années, ce qui a aussi pour effet de rendre la demande abusive.

La partie adverse note en outre que certains documents n'existent pas (comptes-rendus de conversations téléphoniques ou conciliabules).

Enfin, elle invite le requérant à reformuler une demande précise et raisonnable, tout en l'informant de la possibilité de saisir la CADA.

4. Par mail du 12 janvier 2024, le requérant précise sa demande et sollicite auprès de la partie adverse, entre autres, d'obtenir (...) « *une copie exhaustive des rapports me concernant éventuellement établis par les trois derniers directeurs de [REDACTED], précisément Mme [REDACTED], M. [REDACTED] et M. [REDACTED], ainsi que tous les documents (rapports, déclarations, échanges épistolaires électroniques et postaux, notes de travail...) rédigés par les deux chargés de mission du CPEONS, en l'occurrence Mme [REDACTED] et M. [REDACTED], dans lesquels mon nom est cité ou une quelconque allusion à ma personne apparait et, ce, en vertu de l'article 32 de la Constitution belge et en application stricte de la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration.* »
5. Le requérant rappelle la demande de copie reprise ci-dessus auprès de la partie adverse par un mail du 20 janvier 2024 et par un mail du 30 janvier 2024.
6. Les pièces transmises par le requérant et par la partie adverse ne laissent apparaître aucune décision de la partie adverse au sujet de la demande du requérant du 12 janvier 2024.
7. Le 30 mars 2024, le requérant saisit la Commission d'accès aux documents administratifs suite au refus (implicite) de communiquer les « *rapports éventuellement établis par les 3 derniers directeurs de [REDACTED], précisément Mme [REDACTED], M. [REDACTED] et M. [REDACTED] ainsi que de tous les documents (rapports, déclarations, échanges épistolaires électroniques et postaux, notes de travail...) rédigés par les 2 chargés de mission du CPEONS, en l'occurrence Mme [REDACTED] et M. [REDACTED] dans lesquels mon nom est cité ou une quelconque allusion à ma personne apparait (demandes formulées par voie électronique les 12.01.2024, 20.01.2024 et 30.01.2024)* »
8. Interrogé à ce sujet par le secrétariat de la Commission, le requérant confirme le 3 avril 2024 être un membre du personnel de l'enseignement, évoque le contexte de sa demande, soit un dossier d'accident du travail et joint les mails de demande de copie datés des 12, 20 et 30 janvier 2024.

9. Par mail du 9 avril 2024, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse du recours et l'invite à transmettre les documents litigieux, le cas échéant, accompagnés d'une note d'observations.
10. Le requérant précise sa demande par un mail du 11 avril 2024 adressé au secrétariat de la Commission, en ajoutant qu'elle porte sur la période postérieure au 1^{er} janvier 2020.
11. Par mail du 30 avril 2024, les conseils de la partie adverse adressent au Secrétariat de la Commission la note d'observations ainsi que « *les documents dont la Ville dispose* » et « *la réponse donnée au plaignant à sa première demande d'accès à des documents administratifs* ».
12. Le secrétariat de la Commission communique la note d'observations au requérant par courriel du 13 mai 2024.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) *Compétence*

Principe

13. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative

14. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).
15. La partie adverse constitue bien une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.
16. L'enseignement de la Ville de Braine-le-Comte fait partie du réseau de l'enseignement officiel subventionné par la Communauté française.

La Ville de Braine-le-Comte, en tant que pouvoir organisateur de l'enseignement communal, exerce une mission en matière d'enseignement. Or, dans ce domaine, la Communauté française est compétente en région de langue française (article 127, § 1^{er}, 2^o, et § 2, de la Constitution) et y exerce la tutelle administrative correspondante.

Par voie de conséquence, dans le cadre du présent dossier, la partie adverse relève bien de la Communauté française au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité.

Notion de document administratif

17. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2^o, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
18. Le requérant sollicite « *une copie exhaustive des rapports me concernant éventuellement établis par les trois derniers directeurs de , [REDACTÉ] ément Mme [REDACTÉ], M. [REDACTÉ] et M. [REDACTÉ] ainsi que tous les documents (rapports, déclarations, échanges épistolaires électroniques et postaux, notes de travail...) rédigés par les deux chargés de mission du CPEONS, en l'occurrence [REDACTÉ] et M. [REDACTÉ], dans lesquels mon nom est cité ou une quelconque allusion à ma personne apparaît* ».
19. Les documents visés dans la demande semblent, prima facie, répondre à la notion de document administratif telle que définie à l'article 1^{er}, 2^o du décret du 22 décembre 1994, à l'exception toutefois des déclarations
20. La Commission est donc compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Recevabilité du recours

21. L'article 8/1, alinéa 1^{er} du décret du 22 décembre 1994 dispose ce qui suit : « *Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*
- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
 - *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5* »
22. La demande de la partie requérante telle que précisée a été formulée un courriel du 12 janvier 2024. Les courriels ultérieurs des 20 et 30 janvier 2024 qu'elle produit, constituent des rappels.
23. L'absence de réponse dans le délai de 30 jours à compter de la réception de la demande, par l'autorité administrative, équivaut à un refus de communication, conformément à l'article 6, § 5, du décret du 22 décembre 1994. »
24. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 30 mars 2024, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, alinéa 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994, prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.
25. Eu égard aux éléments qui précèdent, le recours introduit auprès de la CADA est recevable.

III. Discussion

Principes

26. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

27. 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).
28. Il appartient à l'autorité de motiver in concreto une telle décision de refus.
29. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet ; «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 ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée» (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

Application au cas d'espèce

Période visée par le recours

30. Dans son courriel du 11 avril 2024 au secrétariat de la Commission, le requérant précise que son recours porte sur les documents identifiés ci-dessus, postérieurs à la date du 1^{er} janvier 2020. La saisine de la Commission est plus restrictive que la demande initiale auprès de l'autorité administrative et est donc limitée aux documents établis postérieurement à cette date.

Documents à caractère personnel au sens de l'article 3, §1^{er}, 3°, du décret du 22 décembre 1994

31. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 3°, le « *document à caractère personnel* », comme le document administratif « *comportant la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à la personne concernée ou comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable* ».
32. En l'espèce, certains documents sollicités dont une copie a été transmise par la partie adverse à la Commission comportent un certain nombre de descriptions de comportement, des appréciations ou jugements de valeur à l'égard du requérant ou à l'égard de tiers et donc relève de la notion de « document à caractère personnel ».
33. La partie requérante justifie de l'intérêt requis par l'article 3, seconde phrase, du décret du 22 décembre 1994 précité pour les éléments qui le concernent directement.
34. S'agissant des documents ou passages contenant des descriptions de comportement, des appréciations ou jugements de valeur relatifs à d'autres personnes étrangères à sa situation, d'une part, le requérant ne formule pas de demande de copie et d'autre part, il ne développe pas d'éléments démontrant que cela présente une utilité pour préserver ses intérêts.

35. Aussi, les passages relatifs à des tierces personnes du « COMPTE-RENDU DE L'ANALYSE TECHNIQUE DE [REDACTED] » et du « complément au rapport initial d'analyse de [REDACTED] » répondant à la notion de document à caractère personnel doivent être rendus illisibles, avant leur communication au requérant.

Documents inexistant ou dont la partie adverse ne dispose pas

36. Dans sa note d'observations, la partie adverse signale que les éventuels rapports établis par les trois derniers directeurs de [REDACTED] n'existent pas et qu'il n'a pas été établi de P.V. ou autre compte-rendu des déclarations, échanges téléphoniques et conciliabules visés dans la demande de copie.
37. Un document inexistant ne constitue pas un document administratif au sens du décret du 22 décembre 1994 (CADA wallonne, Décision n°93 du 9 décembre 2020).
38. Le recours manque dès lors de fondement pour ce qui concerne la demande de copie desdits rapports des directeurs de [REDACTED] des déclarations, échanges téléphoniques et conciliabules, ces documents étant inexistant.
39. La partie adverse signale au point A.2 de sa note d'observations qu'elle « ne dispose d'aucune manière – et ne saurait disposer d'aucune manière – des documents, courriels, lettres, notes de travail, ... des chargés de missions qui exercent au CPEONS », à l'exception de ceux que le CPEONS a eu l'occasion de lui transmettre.
40. La demande est donc non fondée pour ce qui concerne les documents non transmis par la CPEONS à la partie adverse.

Motifs d'exception soulevés par la partie adverse

41. Pour ce qui concerne tous les documents postérieurs au 1^{er} janvier 2020 (rapports, échanges épistolaires électroniques et postaux, notes de travail, ...) rédigés par les deux chargés de mission du CPEONS, en l'occurrence Mme [REDACTED] et M. [REDACTED] dans lesquels le nom du requérant ou une allusion à sa personne apparaissent dont la partie adverse dispose, cette dernière soulève plusieurs motifs d'exceptions repris à l'article 6 du décret du 22 décembre 1994 précité :
- la demande est manifestement abusive ;
 - elle est manifestement trop vague ;
 - la communication du document porte atteinte à la vie privée ;
 - elle « concerne un avis ou une opinion communiquée librement et à titre confidentiel à l'autorité » ;
 - la communication du document est source de méprise en raison du caractère inachevé ou incomplet du document

Caractère manifestement abusif de la demande

42. En vertu de l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 précité l'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci est manifestement abusive.

L'objectif de cette exception est d'éviter que la publicité devienne inopérante.

Ces législations permettent dès lors aux autorités administratives d'écarter les demandes qui porteraient sur « d'innombrables documents qui nécessitent des recherches considérables et peuvent avoir pour effet de perturber le service », voire de manière plus large à toute demande qui aurait pour but d'entraver la bonne marche de l'administration (Doc. parl., Ch. repr., sess. 2005-2006, n 2511/001, pp. 42-43) ».

Une demande peut selon le cas être qualifiée de « manifestement abusive » notamment lorsqu'elle porte sur un très grand nombre de documents indifférencié, qu'elle nécessite un traitement particulier, un travail de transformation ou d'anonymisation excessif, ...

43. Le caractère abusif de la demande doit être manifeste; une évaluation in abstracto s'avère insuffisante.
44. Dans cette perspective, il y a lieu, pour l'autorité administrative de distinguer le simple surcroît de travail engendré par la demande, d'une mise en péril du bon fonctionnement de son organisation. Seul le second motif est de nature à pouvoir être qualifié de demande abusive. La charge de la preuve incombe à l'autorité administrative. La motivation doit être exposée de manière concrète, notamment en indiquant le nombre de pages à traiter, le temps nécessaire pour satisfaire à la demande, etc. (CADA fédérale, 12 novembre 2012, avis n° 2012-96).
45. Dans le point B.2 de sa note d'observations, la partie adverse justifie le caractère abusif par le fait que la demande porte sur une période indéterminée et par la nécessité d'anonymiser l'ensemble des éventuels documents trouvés.
46. La partie adverse affirme également « Si d'aventure votre Commission obligerait la Ville à lui transmettre les prétendus documents concernés, elle la condamnerait, en fait, à réaliser les prestations abusives et disproportionnées exigées par le demandeur afin de trouver ces prétendus documents. », elle omet toutefois d'exposer concrètement en quoi la demande est de nature à engendrer un surcroît de travail excessif et à mettre en péril le bon fonctionnement de son organisation.
47. Le requérant sollicite : « *une copie exhaustive des rapports me concernant éventuellement établis par les trois derniers directeurs de , [redacted] ément Mme [redacted], M. [redacted] et M. [redacted] ainsi que tous les documents (rapports, déclarations, échanges épistolaires électroniques et postaux, notes de travail...) rédigés par les deux chargés de mission du CPEONS. en l'occurrence Mme et M. , dans lesquels [redacted] é ou [redacted] une quelconque allusion à ma personne apparait* ». Cette demande vise donc les documents éventuellement établis par sa hiérarchie directe et les chargés de mission du CPEONS.
48. Le requérant vise, dans son recours à la Commission, les documents postérieurs au 1^{er} janvier 2020.

49. Le motif d'exception prévu à l'article 6, §2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 ne peut être retenu.

Demande formulée de façon manifestement trop vague (article 6, §2, 4° du décret) :

50. Dans le point C.2. de sa note d'observations, la partie adverse écrit « *In casu, comme il a été précisé supra, Monsieur [REDACTÉ] ne fait mention d'aucun document clairement identifiable ni d'aucune période au sein de laquelle la recherche de la Ville devrait se circonscrire.* »
51. L'objectif poursuivi par l'exception prévue à l'article 6, §2, 4°, du décret est d'éviter que la publicité ne devienne inopérante, en contraignant l'autorité administrative à de multiples et vaines recherches de l'objet véritable de la demande de communication qui lui est faite.
52. En ce sens, est considéré comme vague, « ce qui est confus, imprécis, incertain, indécis, indéfini, indéterminé » (C.E., 12 décembre 2003, Vanderzande, n° 126.340).
53. La demande - telle que limitée au niveau temporel dans le cadre du recours auprès de la Commission - d'obtenir tous les documents postérieurs au 1^{er} janvier 2020 (rapports, échanges épistolaires électroniques et postaux, notes de travail, ...) rédigés par les deux chargés de mission du CPEONS, en l'occurrence Mme [REDACTÉ] et M. [REDACTÉ] dans lesquels le nom du requérant ou une allusion à sa personne apparaissent, est précise et ne peut dès lors être considérée comme formulée de façon manifestement trop vague.
54. La partie adverse a d'ailleurs identifié des documents qu'elle a pu transmettre à la Commission dans le cadre du présent recours.
55. Concernant les « ... » indiqués dans la liste de documents repris entre parenthèse dans la demande de Monsieur [REDACTÉ], le caractère vague ne peut être retenu eu égard aux éléments précisés par ailleurs dans le libellé de ladite demande et permettant à la partie d'identifier les documents dont la copie est sollicité. Le requérant n'est a priori pas en mesure de connaître l'intitulé exact des documents dans lesquels apparaissent son nom ou une allusion à sa personne.
56. Aussi, le motif d'exception fondé sur l'article 6, §2, 4°, ne peut être retenu.

La protection de la vie privée

57. La protection de la vie privée, motif d'exception inscrit à l'article 6, §3, 1°, du décret précité du 22 décembre 1994, est une exception obligatoire et absolue de sorte qu'il n'y a pas lieu de procéder à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception et l'intérêt de la publicité.

Dans cette hypothèse, la demande d'accès doit donc être rejetée dès qu'il est établi que la divulgation du document sollicité porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par l'exception concernée.

58. Il appartient cependant à l'autorité de démontrer in concreto en quoi la publicité des informations concernées porterait effectivement atteinte à la vie privée. Un simple « lien » avec la vie privée ne suffit pas (CADA fédérale, 12 juillet 2010, avis n° 2010- 39 et 9 août 2010, avis n° 2010-45).

59. La partie adverse écrit dans sa note d'observations « *Dès lors que les échanges de courriers et de courriels sont requis par le demandeur, il est évident que le droit à la vie privée des correspondants des chargés de missions (ainsi que celui des chargés de missions eux-mêmes) est en jeu dans le cas d'espèce.* », sans autre précision.
60. A supposer que la partie adverse dispose d'échange de courriers ou de courriels entre ses services et les deux chargés de mission du CPEONS dans lesquels le nom du requérant ou une allusion à sa personne apparaissent - ce qu'elle semble contester dans le point D.2 de sa note d'observation - , il lui appartient de démontrer in concreto en quoi lesdits documents porteraient atteinte à la vie privée des deux chargés de mission et des membres de son personnel, qui correspondent avec ceux-ci.
61. Rendre anonymes les données rencontre la jurisprudence de la CADA²¹ et du Conseil d'Etat² s'agissant du risque de violation de la vie privée dans le cadre d'une communication de documents.

En outre, le vœu du législateur est clairement mentionné à l'article 6, § 4, du décret du 22 décembre 1994 précité, selon lequel « Si l'autorité administrative fait usage du pouvoir qui lui est conféré par les §§ 1 à 3, elle peut toutefois faire partiellement droit à la demande.

L'avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité au sens de l'article 6, §2, 2°, du décret du 22 décembre 1994

62. La Commission rappelle que toute exception à la publicité, droit fondamental consacré par l'article 32 de la Constitution, s'interprète restrictivement et par ailleurs, que ladite exception est facultative (« l'autorité peut... »). L'autorité administrative peut donc décider, si elle l'estime opportun dans une balance des intérêts en cause, que les documents peuvent être divulgués. Elle devra, en tout état de cause, motiver son choix.
63. Selon la partie adverse, *les «documents requis par Monsieur [REDACTED] comprennent, selon toute vraisemblance, des avis communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité* ». Elle ajoute ensuite qu'il lui est impossible de développer la pertinence de la présente exception de manière plus complète s'agissant des documents dont elle ne dispose pas et en raison du caractère abusif de la demande.
64. L'analyse des documents reçus par la Commission ne met pas en évidence une éventuelle transmission par le CPEONS à titre confidentiel.
65. Par conséquent, ce motif d'exception ne peut être retenu.

Le document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet au sens de l'article 6, §2, 1°, du décret précité

66. L'objectif de cette exception est d'éviter les malentendus au sujet de la portée d'un document.
67. Afin de pouvoir être soustrait à la publicité, le document doit être source de méprise, ce qui peut notamment être le cas lorsqu'il est inachevé ou incomplet. La charge de la preuve repose

²¹ Voyez notamment CADA, avis n° 11 du 1er décembre 1997, avis n° 34 du 30 juin 2004, avis n° 41 du 4 octobre 2007, avis n° 82 du 18 janvier 2018 et décision n° 96 du 18 janvier 2021. ² C.E., Arrêt n° 239.399 du 13 octobre 2017.

sur l'autorité administrative à qui il incombe de démontrer in concreto en quoi le document litigieux pourrait être source de méprise.

68. La partie adverse soulève cette exception en ce que « *la demande porte, notamment, sur la production de notes de travail des chargées de mission du CPEONS. A considérer que cette demande est recevable, il convient de constater que la transmission de note de travail dans le cadre de l'enquête réalisée sur la gestion – notamment financière - de l'établissement du demandeur est, par nature, source de méprise dès lors que les considérations reprises dans ces éventuelles notes sont des premières considérations qui ont eu l'occasion d'être modifiées dans le déroulement de l'enquête.* »
69. La ville déclare ne pas disposer des notes de travail des deux chargés de missions du CPEONS ; la Commission n'a donc pu en prendre connaissance. Il est renvoyé à ce sujet aux points 38 et 39.
70. La Commission acte par ailleurs que la partie adverse accepte de transmettre le rapport écrit du CPEONS et son complément dûment anonymisés qui sont le résultat des éventuelles notes de travail du CPEONS.
71. Les documents dont la copie a été communiquée à la Commission ne sont ni inachevés ni incomplets et il n'apparaît nullement que ceux-ci pourraient être source de méprise quant à leur portée.

Conclusions sur le fond

72. La demande est déclarée fondée en ce qu'elle vise tous les documents postérieurs au 1^{er} janvier 2020 (rapports, échanges épistolaires électroniques et postaux, ...) rédigés par les deux chargés de mission du CPEONS, en l'occurrence Mme [REDACTED] et M. [REDACTED] dans lesquels le nom du requérant ou une allusion à sa personne apparaissent et dont la partie adverse dispose, sous réserve d'occulter les passages soit qui répondent à la notion de documents à caractère personnel pour lesquels le requérant ne justifie pas d'un intérêt soit sont de nature à porter atteinte à la protection de la vie privée.

Délai

73. Le délai minimum légal de 30 jours visé à l'article 8/4, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité paraît, au vu de l'étendue de la demande, suffisant afin de permettre à la partie adverse l'éventuelle occultation visée au paragraphe précédent et la réalisation des copies demandées.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours recevable,

Déclare le recours partiellement fondé,

Invite la partie adverse à communiquer à M. tous [REDACTED] 1^{er} janvier 2020 (rapports, échanges épistolaires électroniques et postaux, ...) rédigés par les deux chargés de mission [REDACTED]

du CPEONS, en l'occurrence Mme et M. [REDACTED] dans lesquels le nom du requérant ou une allusion à sa personne apparaissent dont la partie adverse dispose, sous réserve d'occulter les éléments soit qui répondent à la notion de documents à caractère personnel pour lesquels le requérant ne justifie pas d'un intérêt soit de nature à porter atteinte à la protection de la vie privée.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 27 mai 2024, délibéré en visioconférence par Mme LESSENNE, Vice-Présidente, M. SOHIER et M. HERMANNNS, membres effectifs.

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 27 mai 2024

Décision n°162/24

EN CAUSE :

- Madame [REDACTED], ci-après, « la partie requérante »

Contre :

- **L'Université catholique de Louvain (UCLouvain)**, ci-après, « la partie adverse »

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par Madame [REDACTED], le 2 avril 2024 ;

Vu la note d'observations établie par le conseil de l'UCLouvain et transmise à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 2 mai 2024 ;

Vu la note complémentaire d'observations déposée par la partie requérante en date du 16 mai 2024 et communiquée à la partie adverse en date du 17 mai 2024 ;

Entendu la partie requérante et la partie adverse, représentée par ses conseils, Me CAMBIER et Me VANDERELST, en date du 27 mai 2024 ;

Entendu Madame C. COLSON, membre de la Commission, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET LES ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le présent recours introduit par Mme [REDACTED] vise à obtenir copie :

- De tous les documents reprenant les annotations et notes relatives aux différentes questions de son examen de **droit international privé**, que ce soit les documents du professeur ou des assistants et assistantes ayant corrigé son examen ;

- Des réponses au QRM de son examen de **droit international privé** et la grille de correction de celui-ci, à savoir les critères de correction et les barèmes de notation ;
 - Des annotations prises par le professeur de **droit des politiques publiques** lors de son examen oral.
2. Concernant sa demande relative à **l'examen oral de Droit des politiques publiques**, en date du 20 février 2024, la requérante a demandé par courriel au professeur une copie des annotations prises durant son examen oral, ainsi que la grille de correction relative à ses questions d'examen.
 3. En l'absence de réponse à son courriel, la requérante a introduit un recours sur pied de l'article 157 du Règlement général des études et des examens (RGEE) de l'UCLouvain auprès de la Présidente du jury pour le « Cycle du Master » de la Commission disciplinaire en droit, visant à obtenir l'accès aux annotations de son examen oral relatif aux questions spéciales de droit administratif, ainsi que la grille de correction relative à sa question d'examen.

La requérante indique que le jury ne lui a pas répondu sur son recours.

4. En date du 1^{er} mars 2024, le professeur lui répond en l'invitant à une réunion Teams qui se tiendra le 4 mars 2024. Au cours de cette réunion, le professeur lui livre de vive voix les explications demandées relatives à son examen. La requérante lui a fait savoir que malgré ses explications, sa demande concernait l'obtention d'une copie des annotations prises pendant l'examen oral, ce à quoi il lui a répondu qu'il se prononcerait sur sa demande dans les délais.
5. Le 27 mars 2024, le professeur a fait savoir à la requérante, par courriel, que sa demande était rejetée en vertu de l'article 137 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, de l'article 97, alinéa 1^{er} du RGEE et de l'article 6, §2, 3^o du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.
6. Concernant ses demandes relatives à **l'examen écrit de droit international privé**, celui-ci se compose de questions à réponses multiples (question 1), d'un commentaire d'arrêt (question 2) et d'un casus (question 3).

Le 8 février 2024, la requérante a participé à une séance de correction collective de l'examen, où elle a disposé de sa copie d'examen afin de pouvoir comparer ses réponses aux explications fournies.

Les questions 2 et 3 de l'examen ont été corrigées collectivement et des entretiens individuels ont suivi cette correction collective afin, notamment, d'obtenir des explications concernant la question 1 lors de ces entretiens.

7. Lors de cette séance, la requérante fait valoir que sa copie d'examen ne comporte « aucune marque de correction ». La requérante demande à la professeure titulaire du cours de disposer « d'une copie des annotations de la correction de son examen ». La professeure refuse au motif, selon la partie adverse, que le document contient des annotations qui se rapportent également à d'autres étudiants. La partie requérante affirme, quant à elle, que la professeure a refusé la remise de la copie de ses annotations en invoquant son droit à la propriété intellectuelle.

La partie adverse soutient que la professeure « propose néanmoins un second entretien individuel et indique qu'elle pourra, à cette occasion, fournir une copie de ses notes de corrections, une fois

que les notes relatives aux autres étudiants auront été anonymisées. Elle propose également de fournir toute autre indication relative à la correction de l'examen ».

8. Le 10 février 2024, la requérante introduit un recours sur pied de l'article 157 du RGEE auprès de la Présidente du jury pour le « Cycle du Master » de la Commission disciplinaire en droit dont l'objet, qui est relatif à l'examen écrit de droit international privé, vise, entre autres, à :
 - a. *« avoir accès, dans les meilleurs délais, à ma copie d'examen avec des marques de correction détaillées qui me permettent de comprendre ma note finale et de contrôler qu'il n'y a pas d'erreur matérielle ou d'autre erreur manifeste et d'en demander correction, le cas échéant » ;*
 - b. *« disposer d'une copie de tous les documents reprenant les annotations et notes relatives aux différentes questions de mon examen, que ce soient les documents du professeur ou des assistants et assistantes ayant corrigé mon examen » ;*
 - c. *Ce qu'il lui « soit donné de manière claire le mécanisme de retrait de points en fonction du nombre de réponses attendues » ;*

Son recours sera déclaré recevable mais non-fondé.

9. Le 23 février 2024, la requérante introduit un recours contre la décision de la présidente du jury auprès du Vice-Recteur aux affaires étudiantes de l'UCLouvain, sur pied de l'article 157 du RGEE.

Par décision du 22 mars 2024, son recours a été rejeté

10. Le 2 avril 2024, Madame [REDACTED] introduit une demande de recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs au vu du refus d'accéder à ses demandes par l'UCLouvain.
11. Le 9 avril 2024, la Commission notifie à l'UCLouvain la partie du recours de la partie demanderesse concernant le cours de droit international privé.
12. Le 18 avril 2024, la partie du recours de la partie requérante relative au cours de droit des politiques publiques est notifiée à l'UCLouvain.
13. Le 23 avril 2024, l'UCLouvain demande confirmation à la Commission que le délai qui lui est imparti pour transmettre copie des documents objets de la demande de la requérante, visé à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, commence à courir à dater du 18 avril 2024 qui correspond à la notification de la deuxième partie du recours de la requérante, ce qui lui sera confirmé le même jour par la Commission.

II. EN DROIT : DISCUSSION

a) Quant à la compétence de la CADA

14. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission *« connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».*

Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).

L'UCLouvain est un établissement d'enseignement supérieur de type universitaire subventionné par la Communauté française.

Comme il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat, les établissements du réseau libre subventionné doivent être assimilés à des autorités administratives lorsqu'ils adoptent des actes qui s'imposent aux tiers²².

15. A titre principal, la partie adverse invoque l'incompétence de la Commission pour connaître du recours au motif qu' « *En ce qui concerne une note attribuée par un de ses professeurs ou l'établissement d'une grille de correction, l'UCLouvain n'agit pas en tant qu'autorité administrative. A fortiori, elle n'agit pas non plus en tant qu'autorité administrative lorsque l'un de ses professeurs prend des annotations lors de la correction d'un examen écrit ou durant un examen oral.*

De ce fait, l'UCLouvain n'entre pas dans le champ d'application de l'article 32 de la Constitution et du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration. En décider autrement violerait la volonté du constituant et du législateur décréteur de se référer à la jurisprudence du Conseil d'Etat en ce qui concerne la notion d'« autorité administrative ».

16. Conformément à sa jurisprudence, la Commission est compétente pour tout ce qui concerne la sanction des études, à savoir les bulletins ainsi que les épreuves, interrogations et résultats intermédiaires qui y sont, par nature, liés²³.

En revanche, la Commission n'est pas compétente pour connaître des griefs formulés par la requérante concernant les cotations attribuées ou tout autre grief relatif aux évaluations²⁴.

En l'occurrence, les griefs formulés par la partie requérante ne concernent pas les notes qui lui ont été attribuées mais visent l'obtention d'annotations prises par les professeurs durant la correction d'examens écrit et oral, qui ont permis de lui attribuer lesdites notes, ainsi que de la grille de correction d'un QRM et les réponses à ce dernier.

Il en découle que l'UCLouvain constitue bien, dans le cadre du présent recours, une autorité administrative qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité et que la Commission est compétente pour statuer sur le recours.

b) Quant à la recevabilité du recours

²² CE, n°135.835 du 8 octobre 2004 ; CE, n°195.146 du 8 juillet 2009 ; CE, n°214.668 du 18 juillet 2011 ; CE, n° 254.570 du 21 septembre 2022.

²³ CADA, n° 118, 19 décembre 2022, CADA, n° 112, 19 septembre 2022, CADA, avis n°79, 30 octobre 2017 ; CADA, n°84, 3 mai 2018.

²⁴ CADA, n°144, 16 novembre 2023.

17. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2^o le « document administratif » comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».

En l'espèce, les documents dont la communication est demandée par la requérante répondent à cette définition²⁵.

Par ailleurs, dans sa jurisprudence, le Conseil d'Etat considère comme étant des documents administratifs la copie de la grille de cotation des réponses écrites²⁶.

Dans son avis n°2011-290 du 11 juillet 2011, la Commission d'accès aux documents administratifs fédérale a considéré que les commentaires/explications d'un jury d'examen constituent également des documents administratifs.

18. Les conditions à respecter en matière de droit de consultation sont fixées par l'article 4 du décret du 22 décembre 1994, lequel indique que la demande de consultation ou de copie indique la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés. Elle est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives.
19. Les modalités d'introduction du recours devant la Commission sont prévues à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.
20. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 2 avril 2024, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de la réception des décisions de rejet, dont la dernière remonte au 27 mars 2024.
21. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Les documents administratifs faisant l'objet du refus ainsi que les moyens soulevés motivant les décisions de rejet ont bien été transmis par l'autorité administrative conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994.
22. Le recours est donc recevable.

c) Quant au fond

23. A titre préliminaire, la Commission rappelle que l'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour constitutionnelle, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n°150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

²⁵ CADA, avis n°83 du 3 mai 2018.

²⁶ C.E., 5 décembre 2005, Boute, n° 152.204 ; C.E., 13 mars 2007, De Smet, n° 168.813

Il appartient à l'autorité administrative de motiver *in concreto* sa décision de refus d'accès.

24. La Commission analyse ci-après les motifs d'exceptions soulevés par la partie adverse concernant la grille de correction du QRM et les réponses à apporter à ce dernier (qui constitue la question n°1 de l'examen de droit international privé) et les annotations relatives aux examens de droit international privé (pour les questions n°2 et n°3 de l'examen) et de droit des politiques publiques (points a, b, c, d de la présente décision) et les motifs d'exceptions ne s'appliquant qu'aux annotations (points e) et f) de la présente décision).

- Exception tirée de l'inexistence des documents administratifs sollicités

25. La partie adverse soutient, premièrement, que le recours de la partie requérante est irrecevable au motif que la « **grille de correction de l'oral de droit des politiques publiques** » est inexistante.
26. A cet égard, la Commission constate que la partie requérante ne sollicite pas la production de ce document, dans la mesure où l'objet de sa demande porte sur « *les annotations prises pendant l'examen oral de Droit des politiques publiques du 15 janvier 2024* », lesquelles ont été transmises à la Commission en vue de son examen du recours.
27. Il ressort ensuite de la note d'observations de l'avocat de la partie adverse que « *Concernant les annotations relatives à la correction de la question 1 de l'examen de droit international privé, l'UCLouvain a eu recours à une application informatique - Gradescope - qui scanne les copies d'examen qui permet aux assistants de corriger les copies « en ligne ». (...) Les annotations n'existent pas en tant que telles. (...) En l'espèce, la correction du QRM et les annotations y relatives n'existent pas en tant que telles. Elles ne sont pas disponibles en l'état et nécessitent un traitement qui diffère de l'usage pour lequel le fichier a été créée.* ».
28. La Commission constate sur ce point que, dans les annexes que lui a transmises la partie adverse, figure le « *Détail des notes pour les questions 1 et 3 du cours de droit international privé (document excel)* », lequel s'apparente à une correction du QRM accompagnée d'un commentaire.
29. Il en découle que la partie adverse ne peut prétendre que « *la correction du QRM et les annotations y relatives n'existent pas en tant que telles* » puisqu'elles existent et ont été transmises à la Commission. Au surplus, et pour autant que de besoin, les représentants de la partie adverse ont reconnu, lors de l'audience, qu'une « grille de correction » existe bien pour permettre aux assistants de produire les cotations des étudiants concernés.
30. Sur ce point, l'exception est non fondée.

- Décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des

études (décret « paysage »)

31. La partie adverse invoque, comme exception à l'article 32 de la Constitution, l'article 137 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études (décret « paysage »), qui entoure la publicité des évaluations des étudiants.

Cet article dispose que : « *L'évaluation correspondant à un enseignement peut consister en un examen oral et/ou écrit, une évaluation artistique, une évaluation continue ou tout autre travail effectué par l'étudiant à cet effet.*

Les examens oraux et les évaluations artistiques sont publics. Le public ne peut en aucune manière y interagir avec l'enseignant ou l'impétrant lors de l'épreuve, ni perturber son bon déroulement.

La publicité des autres épreuves et travaux écrits implique que les copies corrigées peuvent être consultées par l'étudiant, dans des conditions matérielles qui rendent cette consultation effective. Cette consultation se fera en présence du responsable de l'épreuve ou de son délégué, dans le mois qui suit la communication des résultats de l'épreuve, à une date déterminée par lui et annoncée au moins une semaine à l'avance.

Sur simple demande, au plus tard un mois après la période d'évaluation de fin de quadrimestre, un étudiant reçoit le détail des résultats des évaluations auxquelles il a participé » (nous soulignons). »

32. La partie adverse souligne que « *les modalités prévues par l'article 137 du décret 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études ont bien été respectées* » : consultation de sa copie rédigée, prise d'une photographie de sa copie rédigée, obtention des entretiens individuels avec les professeurs et assistants ayant procédé à la correction de l'examen afin de disposer d'informations complémentaires lui permettant d'appréhender de manière complète les réponses qui étaient attendues et un entretien individuel avec Monsieur le Professeur [REDACTED] afin qu'il puisse lui fournir un compte-rendu oral des annotations qu'il a prises et lui expliquer ce qui était attendu lors de l'examen oral.
33. La Commission constate que la demande de la requérante ne vise pas à *consulter la copie* de son épreuve écrite, ce qu'elle a déjà eu par ailleurs la possibilité de faire, mais vise à *obtenir copie* des annotations de correction de ses épreuves écrite et orale, et de la grille de correction et des réponses du QRM, en application de l'article 32 de la Constitution et de l'article 4 du décret du 22 décembre 1994.
34. En conséquence, la Commission estime que l'article 137 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études ne trouve pas à s'appliquer au cas d'espèce dans la mesure où *les modalités* qu'il fixe concernent *la consultation* des évaluations par l'étudiant et non la remise de copies d'évaluations corrigées et les annotations et grilles de correction y relatives.
35. Sur ce point, l'exception est non fondée.

- Caractère abusif de la demande d'accès aux documents administratifs (art. 6, § 2, 3° du décret)

36. La partie adverse motive son refus d'accès au motif que « *Le fait que Madame [REDACTED] sollicite la communication de la copie de la grille de correction et des annotations des professeurs est manifestement abusive puisqu'elle a déjà obtenu de nombreuses informations concernant les notes qui lui ont été attribuées et a eu l'occasion à de nombreuses reprises d'obtenir les informations qu'elle cherchait. Elle a, de son propre chef, décidé de refuser des entretiens qui lui auraient permis de comprendre encore davantage l'attribution de ses notes.* ».
37. En vertu de l'article 6, § 2, 3° du décret du 22 décembre 1994, l'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci est manifestement abusive.

L'objectif du législateur, en introduisant cette exception, est d'éviter que la publicité devienne inopérante en raison d'une demande de nature à entraver de manière grave le bon fonctionnement de l'administration (Doc. parl., Chambre sess. 2005-2006, n° 2511/001, pp. 42-43).

Une demande peut être qualifiée de « manifestement abusive », notamment lorsqu'elle porte sur un très grand nombre de documents indifférenciés, qu'elle nécessite un traitement particulier, un travail de transformation ou d'anonymisation excessif, etc ...

Le Conseil d'Etat a déduit des travaux parlementaires ce qui suit : « *S'il semble ressortir des travaux préparatoires que la demande doit avoir pour objectif, et non seulement pour objet, d'enfreindre la bonne marche de l'administration, l'exemple donné par ces mêmes travaux préparatoires ne laisse par contre pas entendre que le but de nuire soit requis. Le texte de la loi, (...), ne l'exigent d'ailleurs pas. Il en résulte qu'il suffit que, par son ampleur, la demande ait pour effet de porter atteinte à la bonne marche de l'administration. Au demeurant, il serait paradoxal, voire contradictoire, de devoir établir l'intention de nuire dans le chef de l'auteur de la demande alors que celui-ci ne doit pas justifier de son intérêt à ladite demande.* » (CE, arrêt n° 243.357 du 8 janvier 2019).

Aussi, comme la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne l'a rappelé récemment : « *La Commission rappelle qu' « une demande abusive est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui met en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive ». Il a, par ailleurs, été jugé par le Conseil d'Etat que : « Peut être considérée comme manifestement abusive [...] et comme justifiant que lui soit opposée l'exception ainsi visée par cette disposition, la demande dont le traitement a pour conséquence de compromettre le bon fonctionnement de l'autorité qui en est saisie. Toutefois, cette exception au droit d'accès, qui est un droit fondamental, est d'interprétation stricte et l'autorité qui entend l'opposer à la demande dont elle est saisie doit la fonder sur les éléments propres au cas d'espèce et aptes à justifier concrètement le recours à cette hypothèse légale d'exception. Ces éléments doivent ressortir de la motivation formelle de la décision de refus ».*

Or, en l'espèce, la partie adverse se limite à une affirmation in abstracto et s'abstient de démontrer concrètement les raisons pour lesquelles la demande formulée par la partie requérante aurait compromis le fonctionnement de ses services.

La partie adverse ne démontre pas que les opérations que requerrait le traitement de la demande, qui porte sur un objet très ciblé et un nombre limité de documents (un seul document), justifieraient à fonder le recours à l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa 1er, 3°, du CDLD. En effet, à défaut de démontrer l'ampleur ou la complexité des tâches effectivement requises en l'espèce, l'affirmation de la partie adverse ne répond pas à l'exigence de démonstration circonstanciée qui s'impose en cas d'application de cette disposition décrétable » (Décision n° 293 du 6 avril 2023).

38. Le même raisonnement peut être appliqué par analogie concernant l'exception prévue par l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994, de sorte que la Commission considère que cette exception facultative ne peut être invoquée que si l'UCLouvain démontre qu'octroyer l'accès aux documents administratifs sollicités nécessite qu'elle fournisse un effort considérable qui viendrait compromettre le bon fonctionnement de ses services.
39. Dans le cas d'espèce, pareil effort n'est pas démontré concrètement par la partie adverse et le serait difficilement dans la mesure où la demande de la requérante vise à obtenir l'accès à un nombre très limité de documents administratifs.
40. L'exception invoquée par le conseil de l'UCLouvain sur pied de l'article 6, § 2, 3° du décret du 22 décembre 1994 est non-fondée.

- Documents administratifs protégés par le droit d'auteur (art. 7/1 du décret)

41. Dans sa note d'observations, l'avocat de la partie adverse motive également son refus au motif que « *la grille de correction d'un examen et les annotations prises par les professeurs lors de la correction d'un examen écrit ou lors d'un examen oral ne sont pas des actes officiels de l'autorité.*

Il s'agit d'écrits²⁷ en tout genre qui sont dès lors considérés comme des œuvres littéraires et sont par conséquent protégées par le droit d'auteur. »

42. Il en découle selon elle que « *La copie des documents sollicités par Madame [REDACTED] n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur. En l'espèce, les professeurs et assistants, auteurs de la grille de correction du QRM et des annotations, que ce soit à la suite de la correction de l'examen de droit international privé ou lors de l'examen oral de droit des politiques publiques, se sont opposés à la communication de la copie de leur oeuvre littéraire. ».*
43. L'article 7/1 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration prévoit que : « *Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative incluant une oeuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos.*

La copie d'une oeuvre protégée par de tels droits d'auteur n'est permise que moyennant

²⁷ Au sens de l'article XI.172, §1^{er} du Code de droit économique, invoqué par la partie adverse.

l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne titulaire de ces droits. L'autorité précise dans sa communication que l'oeuvre est protégée par le droit d'auteur ».

44. Le droit d'auteur protège les œuvres émanant de l'esprit revêtant une forme quelconque. Pour qu'une œuvre soit protégée par le droit d'auteur, elle doit respecter plusieurs conditions. L'œuvre doit tout d'abord résulter d'une activité créative. Aussi, doit-il s'agir d'une œuvre originale, ce qui nécessite de la part de son auteur l'expression d'un effort intellectuel ou une empreinte personnelle et créatrice qui viendraient dénoter l'œuvre. C'est ainsi, à titre d'exemple, que les textes scientifiques de chercheurs d'universités sont protégés par le droit d'auteur.
45. La Commission constate qu'il n'est pas concrètement démontré par la partie adverse que les annotations des professeurs, la grille de correction au QRM et les réponses à celui-ci, satisfassent aux conditions évoquées *supra* qui permettraient de qualifier celles-ci d'œuvres littéraires protégées par le droit d'auteur.

En l'occurrence, la Commission ne perçoit pas en quoi ces annotations, la grille de correction du QRM et les réponses à celui-ci rempliraient ces conditions de créativité et d'originalité : elles valorisent, comparent et permettent d'attribuer une note aux réponses apportées à l'étudiant au regard de ce qui était attendu.

46. Par ailleurs, dans le cadre de l'enseignement, il est évident que la communication de tout questionnaire d'examen et de tout correctif poursuit un objectif pédagogique et, dans ce contexte, ils doivent pouvoir être mis à la disposition et délivrés aux étudiants.
47. Il en découle que l'article 7/1 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ne trouve pas à s'appliquer au cas d'espèce. Cette exception est non fondée.

- Document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet (art. 6, §2, 1° du décret)

48. Le conseil de la partie adverse précise que de tels écrits, pris « au vol » par les professeurs et leurs assistants lors de la correction d'un examen écrit ou oral, ont pour objectif d'être lus uniquement par leur auteur et peuvent également servir de support pour permettre à l'auteur de « *commenter son appréciation aux autres évaluateurs du cours et au jury pendant la délibération.* ».

Il en résulte, pour la partie adverse, que « *La communication de tels documents qui sont peu compréhensibles pour une personne tierce et qui doivent être déchiffrés et explicités pour éviter que la note établie à l'usage exclusif du professeur ou de l'assistant ne soit source de méprise.* ».

49. Dans son avis n°2018-105, invoqué par la partie adverse, la Commission d'accès aux documents administratifs fédérale considère que « *la question de la compréhensibilité de la teneur de la demande est en principe totalement distincte de la question de l'accès à un document administratif (...) En principe, il n'appartient qu'au demandeur de juger s'il comprend correctement le contenu du document administratif.* ».
50. Une exception à ce principe est toutefois prévue à l'article 6, §2, 1° du décret qui dispose que :

« L'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci :

1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet ».

51. La Commission constate que la partie adverse ne motive pas *in concreto* en quoi les annotations des évaluations pourraient être source de méprise parce qu'étant inachevées ou incomplètes. *A contrario*, comme le soulève à juste titre la partie requérante dans son recours, dans la mesure où elles ont vocation à permettre au professeur ou à son assistant d'évaluer la contribution écrite ou orale de l'étudiant lors du passage de son examen oral ou écrit, elles ne peuvent être considérées comme inachevées ou incomplètes à partir du moment où l'étudiant a reçu sa cotation d'examen.
52. A titre surabondant, le simple fait que « de tels écrits ont pour vocation d'être lus uniquement par leur auteur », et serait donc « internes » à l'UCLouvain, ne suffit pas pour qualifier ces documents d'inachevés ou d'incomplets²⁸.
53. Enfin, si l'autorité administrative craint tout de même que la délivrance du document administratif soit une source potentielle de méprise, la Commission lui recommande de faire accompagner le document administratif demandé d'une note explicative ou de convenir avec la requérante d'un moment d'échange sur celui-ci.

- La demande concerne un avis ou opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité (art. 6, §2, 2° du décret)

54. La partie adverse invoque, pour conclure, que « les annotations servent également de support explicatif à l'intention des autres évaluateurs du cours et aussi du jury pendant la délibération.

Ces annotations ont donc également pour objectif que les professeurs et assistants disposent de documents sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour expliquer la note attribuée lors des délibérations au sein du jury d'examen.

Conformément à l'article 133 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, les délibérations du jury d'examen ont lieu à huis clos et tous les membres du jury ont le devoir de respecter le secret des délibérations.

Ainsi, les annotations contiennent des avis ou opinion qui sont destinés à être ensuite formulés et communiqués oralement au jury d'examen et ce, à titre confidentiel ».

55. Cette exception facultative poursuit comme objectif « d'éviter la création d'un circuit « secret » parallèle d'avis informels, communiqués de manière confidentielle, (qui sont souvent utiles), parce que celui qui les donne ne veut pas que son identité ou son opinion devienne publique » (de Broux,

²⁸ CADA fédérale, avis n°2018-105.

Pierre-Olivier ; de Jonghe, Delphine ; Vanderstraeten, Maxime ; Simar, Renaud. « Les exceptions à la publicité des documents administratifs. In: Valérie Michiels, La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives », Bruylant : Bruxelles 2014, p. 171).

56. La Commission constate que cette exception ne trouve pas à s'appliquer au cas d'espèce. Si ces annotations peuvent effectivement permettre d'expliquer la note attribuée à l'étudiant lors des délibérations au sein du jury d'examen, elles n'en revêtent pas pour autant un caractère confidentiel.
57. Il est par ailleurs difficilement soutenable de considérer les annotations relatives aux différentes questions de l'examen de droit international privé comme étant confidentielles dans la mesure où il ressort de la note d'observations de la partie adverse que la professeure a proposé à la requérante de « *fournir une copie de ses notes de corrections, une fois que les notes relatives aux autres étudiants auront été anonymisées. Elle propose également de fournir toute autre indication relative à la correction de l'examen* ».
58. Sur ce point, l'exception est non fondée.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de Mme [REDACTED] recevable et bien fondé, en ce qu'il porte sur sa demande d'obtenir copie :

- De tous les documents reprenant les annotations et notes relatives aux différentes questions de son examen de **droit international privé**, que ce soit les documents du professeur ou des assistants et assistantes ayant corrigé son examen ;
- Des réponses au QRM de son examen de **droit international privé** et la grille de correction de celui-ci, à savoir les critères de correction et les barèmes de notation ;
- Des annotations prises par le professeur de **droit des politiques publiques** lors de son examen oral.

Invite l'UCLouvain à communiquer à Madame [REDACTED] la copie desdites annotations expurgées de toute référence aux notes relatives à d'autres étudiants, de la grille de correction du QRM de son examen de droit international privé et des réponses à ce QRM.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Demande que l'autorité concernée exécute la présente décision au plus tard 30 jours après la notification de celle-ci, conformément à l'article 8/4, §2 du décret du 22 décembre 1994.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 27 mai 2024, délibéré en visioconférence par Mme Maud LESSENNE, VicePrésidente, Me SOHIER, Mme COLSON et M. HERMANNNS, membres effectifs

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 13 mai 2024

Décision n°161

En cause : ██████████, partie requérante,

Contre : **Commune d'Attert**, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit le 14 mars 2024 par la partie requérante ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 29 mars 2024 ;

Vu le courriel du 11 avril 2024 de la partie adverse, équivalant à note d'observations ;

Entendu M. Olivier Hermanns, membre de la Commission, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. A la suite de divers échanges, la partie requérante adresse à la partie adverse, par courriel du 8 février 2024, une demande « *visant à obtenir le document rédigé par le service de l'équipe mobile de la médiation, datant de juin 2022* ».
2. Un courriel du Directeur général de la partie adverse, adressé à la Commission le 11 avril 2024, précise comme suit la nature du document en question : « *une copie du document qui aurait été établi à la suite de la venue de l'équipe mobile de médiation de la Fédération Wallonie Bruxelles au sein de l'école ██████████ le 28 juin 2022.* » Il précise toutefois que son autorité ne dispose pas d'un tel document mais qu'elle a transmis la demande à « la Fédération Wallonie Bruxelles » qui lui a confirmé en réponse n'avoir « *établi aucun rapport à la suite de [l']intervention* » de l'équipe mobile de médiation.
3. Par recours introduit le 14 mars 2024, la partie requérante, n'ayant pas obtenu satisfaction, formule sa demande de documents comme consistant à recevoir un accès « *au document de*

l'équipe mobile de la médiation de la Fédération Wallonie Bruxelles ». Elle y mentionne à titre d'autorité administrative détentrice du document : « Commune d'Attert / cabinet Désir ».

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

Principe

4. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative

5. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994).
6. Bien que le recours cite à titre d'autorité administrative détentrice du document « *Commune d'Attert / cabinet Désir* », la Commission ne peut examiner le recours qui lui est soumis qu'en tant que celui-ci porte sur la commune d'Attert. En effet, la demande initiale d'accès au document administratif allégué était adressée à la seule commune d'Attert et non, par exemple, à la Communauté française.
7. La commune d'Attert est bien une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994.
8. Il n'est pas contesté qu'elle relève, pour le cas d'espèce soumis à la Commission, de la Communauté française.
9. La Commission est dès lors compétente pour statuer sur le recours à l'égard de la commune d'Attert.

Notion de document administratif

10. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994).
11. *Prima facie*, l'information dont l'accès est demandé par la partie requérante répond à la définition légale de « document administratif ».
12. Dans cette mesure, la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Recevabilité du recours

13. L'absence de réponse dans le délai de 30 jours à compter de la réception de la demande, par l'autorité administrative, équivaut à un refus de communication, conformément à l'article 6, § 5, du décret du 22 décembre 1994. »
14. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 14 mars 2024, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, alinéa 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994, prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.
15. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Les documents administratifs faisant l'objet du refus ainsi que les moyens soulevés sont bien précisés conformément au décret du 22 décembre 1994.
16. Le recours est donc recevable.

c) Discussion

Principes

17. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
18. 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).
19. Il appartient à l'autorité de motiver une telle décision de refus. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.

Application au cas d'espèce

20. La partie adverse affirme ne pas disposer du document sollicité.
21. Il appartient à la partie requérante d'adresser une demande de consultation à toute autre autorité administrative qui disposerait du document.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de [REDACTED] recevable mais non fondé et l'en déboute.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 13 mai 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, VicePrésidente, Mme COLSON, Me SOHIER et M. HERMANNNS, membres effectifs.

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 21 mai 2024

Décision n° 160/24

En cause de :

M. [REDACTED], en sa qualité de Président de l'ASBL [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED], partie requérante,

Contre :

La Communauté française de Belgique, Administration Générale de la Culture, (en abrégé AGC), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande introduite par M. [REDACTED] auprès de la partie adverse le 02 février 2024 ;

Vu le courrier du 14 février 2024 adressé par la partie adverse à M. [REDACTED] ;

Vu le recours introduit par Me PILCER, conseil de M. [REDACTED] du 20 mars 2024 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 26 mars 2024 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 29 mars 2024 ;

Entendu M. [REDACTED], le requérant et Me PILCER, son conseil ;

Entendu Mme CHAPONAN, représentant la partie adverse ;

Entendu M. Emmanuel MATHIEU, Président, en son rapport ;

EXPOSE DES FAITS - ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le présent recours s'inscrit dans le cadre de la demande de subvention introduite par [REDACTED].

- [REDACTED]
2. Le 02 février 2024, M. [REDACTED] partie adverse le procès-verbal n° 161 de la réunion du 31 mars 2023 de la Commission des arts vivants – Session Art Dramatique - ayant statué sur la demande de subventions de . [REDACTED]
 3. L'avis susvanté est celui visé est celui faisant suite au rapport-type d'analyse réalisé par l'administration, visé par l'article 38§2 à 4 du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène lequel énonce que :

« (...)

§ 2. Les services du Gouvernement établissent pour toute demande recevable un rapport-type d'analyse contenant:

1. *les éléments nécessaires à l'appréciation par la Commission d'avis compétente des critères d'appréciation définis aux articles 45, 50/2, 55, 61/1, 61/8 et 65;*
2. *une analyse budgétaire.*

Ce rapport-type est transmis à la Commission d'avis compétente.

§ 3. La Commission d'avis compétente évalue la demande et émet un avis motivé sur l'opportunité d'octroyer l'aide sollicitée et sur le montant de celle-ci. En cas de demande de contrat, elle veille à ce que le montant proposé en cas d'avis positif inclue tant les frais de fonctionnement de la structure que ceux liées aux activités prestées. L'avis est rendu selon un modèle établi par les services du Gouvernement.

§ 4. Après avis de la Commission d'avis compétente, le Gouvernement se prononce sur l'octroi de l'aide sollicitée. S'il s'écarte de l'avis mentionné au § 3, il motive cette décision de manière précise et circonstanciée.

Les services du Gouvernement informent le demandeur de la décision prise et:

1. *si elle est positive, du montant de l'aide et de ses modalités de liquidation;*
3. *si elle est négative, des possibilités de recours.*

(...) ».

4. Le 14 février 2024, la partie adverse adressait à M. [REDACTED] un courriel reprenant le procès-verbal litigieux expurgé de l'essentiel de son contenu.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

A. Compétence

Principe

5. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative :

6. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994).
7. Selon les travaux préparatoires de l'avant-projet de décret, « *Il n'appartient pas au législateur communautaire de définir avec précision ce qu'il y a lieu d'entendre par autorité administrative soumise à son décret. Cette notion est évolutive et il a semblé plus judicieux de se référer à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Si l'autorité est justiciable de cette juridiction, elle tombe dans le champ d'application du décret.* » (Commentaire de l'article 1er, Doc. Parl., Parl. Comm. fr., 1994-1995, n° 196/1, p. 3).
8. Les autorités administratives relevant de la Communauté française sont notamment celles qui s'y rattachent au titre de la tutelle administrative (cf. Lewalle, Paul, Contentieux administratif, Ed. Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1997, n°43, p. 70).
9. En l'espèce il n'est pas contesté que l'AGC constitue une autorité administrative, au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relevant de la Communauté Française de Belgique.

Notion de document administratif :

10. Le décret du 22 décembre 1994 définit, en son article 1er, 2°, le « document administratif », comme étant : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
11. En l'espèce, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».
12. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

B. Recevabilité du recours

13. La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 20 mars 2024, c'est-à-dire, conformément à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994, endéans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet.
14. Le recours est donc recevable.

C. Discussion :

15. Il ressort des pièces produites aux débats et des explications données par l'Administration que le procès-verbal comprenant l'avis de la Commission des Arts Vivants - Session Art Dramatique - Groupe ■■■■■ préalable à la décision d'octroi de subsides visée à l'article 38§4 du décret-cadre du 10 avril 2003 a d'ores et déjà été adressé à M. ■■■■■,

celui-ci étant néanmoins expurgé de l'essentiel de son contenu au motif que celui-ci comporte des informations confidentielles relatives à d'autres opérateurs culturels.

16. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

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).

C.1) Article 6, §3, 2°, du décret – Publicité de nature à porter atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi :

C.1.1) Principes :

17. L'application de cette exception absolue requiert la réunion de deux conditions. La première de ces conditions est d'ordre formel, l'obligation de secret doit être inscrite dans une loi ou un décret.

18. La seconde condition est d'ordre matériel, il faut de démontrer de manière concrète et pertinente le lien de cette obligation de secret avec le document qui fait l'objet de la demande d'accès.

19. A cette fin, Il faut interroger le sens du secret imposé pour s'assurer qu'il vise la bonne situation, les bonnes personnes ou les bons documents (voire partie(s) de document) ; il faut tenir compte du but visé par une disposition relative à l'obligation de secret et du fait que la disposition relative à l'obligation de secret ne s'applique que dans la mesure où il est porté atteinte à la finalité pour laquelle cette disposition relative à l'obligation de secret a été créée (de Broux, Pierre-Olivier ; de Jonghe, Delphine ; Vanderstraeten, Maxime ; Simar, Renaud. « *Les exceptions à la publicité des documents administratifs. In: Valérie Michiels, La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives* », Bruylant : Bruxelles 2014, p. 145)

20. L'obligation de secret ne peut donc jamais être invoquée de manière abstraite, mais doit chaque fois être soigneusement circonscrite et limitée aux intérêts ou aux objectifs poursuivis par son adoption. En d'autres termes l'obligation au secret ne peut être comprise de manière extensive, au risque de méconnaître le droit fondamental d'accès aux documents administratifs.

21. Lorsqu'une obligation de secret est imposée aux membres d'une autorité administrative ou est relative aux documents produits par cette autorité, il faut encore s'interroger sur les raisons de cette obligation.

22. Si le secret vise à protéger les intérêts du demandeur lui-même, il ne peut être invoqué par l'Administration.

23. De même, l'obligation de secret individuelle imposée aux agents d'une autorité ne peut être invoquée qu'à la condition, qu'indépendamment des obligations de chacun de ses agents, la loi impose un tel secret à l'Administration elle-même (C.E., 21 octobre 2013, commune de Schaerbeek, arrêt n° 225.162).

C.1. 2) Article 6, §3,2°- Obligation de secret - application au cas d'espèce :

24. En application de l'article 59 du Décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle, les commissions d'avis sont chargées de formuler, à la demande du Gouvernement, un avis motivé préalable aux décisions individuelles dans les domaines qui relèvent de leur compétence. La motivation exigée doit être adéquate et consiste en l'indication, dans l'avis, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

25. En application de l'article 64,3° de la section 3 « Fonctionnement » du Décret, au sein de chaque Commission d'avis : *« les débats sont secrets et les documents reçus sont confidentiels »*.

26. Cette obligation de secret ne s'applique qu'aux membres de la commission d'avis concernée et non à l'Administration elle-même.

27. Elle s'explique non tant pas par le fait que le document concerné serait secret mais par la volonté d'éviter l'accès par des tiers à un document dont la divulgation du contenu pourrait porter préjudice à l'opérateur culturel concerné.

28. Elle ne s'applique pas audit opérateur qui doit pouvoir contester le bien-fondé de la décision de l'administration dans le cadre des recours prévus par le décret lui-même, ce qui implique le droit de se faire communiquer les données qui le concernent, nécessaires pour comprendre et le cas échéant contester les éléments avancés par celle-ci.

29. Cette obligation de secret s'applique par contre en ce qu'elle concerne des informations relatives à des opérateurs culturels tiers ;

30. En l'espèce, il convient de constater que le document communiqué à M. ██████████ est expurgé de tout contenu en ce compris celui qui n'est pas relatif à des opérateurs culturels tiers.

31. Il était cependant possible à la partie adverse de communiquer le document sollicité, en occultant uniquement les données qui seraient susceptibles d'identifier des opérateurs tiers, ce qui permet de sauvegarder l'obligation de confidentialité susmentionnée.

32. La demande est donc fondée sauf en ce qu'elle est relative aux informations qui concernent spécifiquement ces autres opérateurs, lesquelles peuvent être anonymisées.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours de M. [REDACTED] recevable et fondé comme dit ci-après ;

Par conséquent :

Invite la Communauté française de Belgique, Administration Générale de la Culture, à communiquer à M. [REDACTED] la copie du procès-verbal de la réunion du 31 mars 2023 de la Commission des arts vivants – Session Art dramatique – groupe A, sauf en ce que celui-ci comporte des informations qui concernent spécifiquement d'autres opérateurs culturels, lesquelles peuvent être anonymisées ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 21 mai 2024, délibéré par M. MATHIEU, président et rapporteur, M. SOHIER, Mme COLSON et M. HERMANNNS, membres.

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 13 mai 2024

Décision n°159

En cause :

Messieurs [REDACTED], partie requérante

Contre :

Gouvernement de la Communauté française, en la personne de Mme Caroline DESIR, Ministre de l'enseignement, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande adressée à la partie adverse le 24 janvier 2024 ;

Vu la décision de refus de la partie adverse du 01 février 2024 ;

Vu le recours introduit par la partie requérante, le 11 mars 2024 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 12 mars 2024 ;

Vu la note d'observations établie par la partie adverse et transmise à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 02 avril 2024 ;

Vu la note d'observations établie par la partie requérante et transmise à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération WallonieBruxelles, le 30 avril 2024 ;

Entendu Monsieur [REDACTED], pour la partie requérante et Messieurs GISLON et MEULEWAETER pour la partie adverse, en la séance de la Commission du 13 mai 2024.

Entendu Monsieur MATHIEU, Président de la Commission, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le 24 janvier 2024, Messieurs [REDACTED], en leur qualité de membres du collectif [REDACTED] ont sollicité auprès de la partie adverse la copie intégrale du document suivant : "Enquête multidimensionnelle et systémique relative au bien-être à l'école et au climat scolaire (OASE 7) – Rapport final".
2. Le 01 février 2024, il est répondu que le rapport global relatif aux 7 OASE ne serait finalisé « qu'au printemps prochain ».
3. Le 11 mars 2024, Messieurs [REDACTED] introduisirent un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs.
4. Le 12 mars 2024, la Commission informa la partie adverse du recours de la requérante et l'invita, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, à transmettre à la Commission copie du(des) document(s), objet du recours, le cas échéant accompagné d'une note d'observations (reprenant les éléments de fait et de droit qui ont motivé le refus) dans les 15 jours.
5. Le 02 avril 2024, la partie adverse adresse à la Commission une note d'observations.
6. La partie requérante fit de même le 30 avril 2024.

II. EN DROIT : DISCUSSION

a) Quant à la compétence de la CADA

Principe

7. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « *connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative*

compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».

Notion d'autorité administrative

8. L'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité définit l'autorité administrative comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* ».
9. Le cabinet d'un ministre du Gouvernement de la Communauté française fait partie des services du Gouvernement de la Communauté française. Il s'agit donc d'une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994.

Notion de document administratif

10. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994).
11. Le rapport dont la communication est demandée par la partie requérante répond à la définition légale de « document administratif ».
12. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Quant à la recevabilité du recours

13. Le recours porte sur une décision de refus de l'autorité administrative qui se traduit par le défaut de communication du document sollicité par la partie requérante à l'appui de sa demande.
14. Les modalités d'introduction du recours devant la Commission sont prévues à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.
15. La partie requérante a formulé sa demande de transmission du document administratif en date du 24 janvier 2024 et formé son recours valablement devant la Commission le 11 mars 2024, à savoir endéans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet ;
16. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Le document sollicité ainsi que les arguments de défense soulevés motivant la décision de refus ont bien été transmis par l'autorité administrative conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994.

c) Quant au fond

17. La demande de la partie requérante vise à obtenir la copie intégrale du document suivant : *"Enquête multidimensionnelle et systémique relative au bien-être à l'école et au climat scolaire (OASE 7) – Rapport final"*.
18. Cette enquête a été réalisée dans le cadre de l'objectif d'amélioration du système éducatif n°7 (en abrégé OASE 7) figurant en annexe du décret du 24.07.1997 « *définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre* » tel que modifié par le décret du 13.09.2018, afin de déployer un nouveau cadre de pilotage contractualisant les relations entre la Communauté française et les établissements scolaires.
19. Les « OASE » constituent des objectifs d'amélioration de l'ensemble du système éducatif dans le cadre duquel les établissements doivent établir des plans de pilotage.
20. L'OASE 7 est destiné à accroître les indices du bien-être à l'école et du climat scolaire.
21. Afin d'identifier des indicateurs de mesure précis en la matière, ainsi que des cibles à atteindre d'ici 2030, le Pacte pour un Enseignement d'excellence a prévu la réalisation d'une **enquête systémique et multidimensionnelle** destinée à mesurer ces aspects essentiels de la vie à l'école, tant pour les élèves que pour les enseignants, les directions et les parents, cette enquête a été confiée à l'UCL et à l'ULG selon une convention du 08 août 2019.
22. L'enquête relative à l'OASE 7 a fait l'objet d'un rapport final en février 2023.
23. La partie adverse se refuse à communiquer ce rapport en invoquant deux exceptions, lesquelles seront examinées ci-après.

c.1) Exception prévue à l'article 6, §2, 1° du décret : « *document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet* » :

24. La partie adverse souligne à cet égard que :

« ○ *la divulgation du document en tant que tel, sans avoir été complété et achevé par des données issues d'un échantillon plus important de parents, pourrait être source de méprise. Le rapport lui-même atteste du caractère non-représentatif de l'échantillon et discrédite toute utilisation de ces données. Celles-ci sont en train d'être complétées par l'administration comme l'atteste le PV de la réunion du comité d'accompagnement du 15 mars dernier, qui rappelle que légalement cette enquête doit être achevée*
;

- *le document ne constitue qu'un amas de données nécessitant un traitement en vue de leur utilisation dans le cadre de la confection du rapport global OASE. C'est dans le cadre global de ce rapport et à la lumière de celui-ci que les données devront être lues et interprétées ; tant que nous n'avons pas ce rapport global, la divulgation des données pourrait être source de méprise. En ce sens le travail d'analyse est encore inachevé ; »*

25. La partie adverse fait état de ce que certaines des données reprises dans le rapport litigieux seraient non représentatives et pointe ce passage du rapport, relatif aux parents d'élèves, selon lequel :

« En ce qui concerne les parents, le taux de participation est nettement plus faible et un tiers des questionnaires provient de six implantations où beaucoup de parents ont répondu. Dans les autres implantations, seuls quelques parents ont répondu. Un échantillon présentant de telles anomalies ne peut pas être pondéré.

Cet échantillon ne peut donc être considéré comme représentatif de l'ensemble des parents. Cela signifie que les réponses apportées par ces parents ne représentent que l'avis de ces parents et ne peuvent être considérées comme représentant l'avis plus général des parents en FW-B. La marge d'erreur est bien trop importante ; le biais potentiel causé par un tel niveau de non-réponse discrédite toute tentative d'utiliser ces données pour décrire ce qui se passe dans la population.

Pour les parents, les données descriptives (réponses aux questions) ne sont donc fournies qu'à titre indicatif, assorties de précautions afin d'éviter que l'on puisse conférer à ces données le même statut qu'aux données élèves ou équipes éducatives qui elles atteignent un niveau de représentativité jugé suffisant. En outre, si lors de la prochaine enquête, des différences importantes sont observées, on ne pourra pas savoir si celles-ci correspondent à une évolution réelle ou à des différences entre les deux échantillons (2022 et prochaine collecte).

Ceci n'empêche pas de valider les échelles du questionnaire parents. Généralement, dans le cadre d'une enquête, les instruments doivent être validés lors de l'essai de terrain auprès d'un échantillon suffisamment nombreux pour estimer avec précision les propriétés éducatives des items et des échelles. Pour ce faire, il n'est pas nécessaire de recourir à un échantillon représentatif, puisque l'objectif dans ce cas n'est pas de décrire la population. De surcroît, pour les deux indicateurs principaux figurant dans les OASE7 (% de parents qui ont confiance dans l'école de leur enfant et % de parents satisfaits de la prise en charge de leur enfant), il s'agit d'indicateurs reposant sur un seul item. Il n'y a donc aucune difficulté de ce côté. Il serait sage de considérer que pour les parents, la collecte de 2022 a servi d'essai de terrain et a permis de valider la qualité des outils de mesure pour la prochaine collecte de données.

Les procédures de validation des outils (échelles) pour les données Parents figurent bien dans le dossier technique, au même titre que pour les élèves et les équipes. » (rapport final de l'OASE 7, point 4.1, p.14)

26. A cet égard la partie adverse opère cependant une confusion entre caractère « non représentatif » de l'enquête et son caractère soi-disant inachevé.
27. Le fait que les auteurs de l'enquête émettent des réserves quant au caractère représentatif des réponses faites, en trop petit nombre, des parents d'élèves, ne signifie pas que le rapport devrait être considéré comme inachevé mais simplement qu'il doit être apprécié avec prudence.
28. L'argument selon lequel ce document serait source de méprise en l'absence de contextualisation dès lors qu'il devrait être lu en lien avec l'ensemble des rapports liés aux autres OASE, dans le cadre du rapport global sur les différents OASE apparaît nature à remettre en question le droit d'accès consacré à l'article 32 de la Constitution.
29. A suivre ce raisonnement en effet, l'Administration serait à même de refuser celui-ci chaque fois qu'un document ne serait pas « contextualisé », ce qui aboutirait à vider de sa substance ce droit d'accès.
30. Rien n'empêche à ce propos la partie adverse de communiquer tout document supplémentaire de nature à contextualiser davantage le document litigieux si elle l'estime utile.
31. La partie adverse ne peut en effet refuser l'accès à un document administratif au prétexte que d'autres documents en lien avec ce dernier seraient inachevés ou incomplets.
32. Cette exception doit donc être rejetée.

c.2) Exception de l'article 6, §3, 3° du décret : publicité portant atteinte « au secret des délibérations du Gouvernement, des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ou auxquelles une autorité communautaire est associée » :

33. La partie adverse souligne à cet égard :

« aux termes de l'article 1.5.2-2 du Code, il appartient au Gouvernement de procéder à l'évaluation des 7 OASE, ce qu'il n'a pas encore fait jusqu'ici, le travail d'enquête, de collecte de données, d'analyse et de confection d'un rapport, étant toujours en cours. En partageant le travail préparatoire de l'évaluation devant être faite par le Gouvernement, le risque d'atteinte au secret des délibérations du Gouvernement est réel. »

34. Cette exception vise néanmoins les opinions individuelles et le secret des votes des membres du gouvernement ou des autorités relevant du pouvoir exécutif.
35. A cet égard la Commission aperçoit mal en quoi la communication du rapport litigieux serait de nature à porter atteinte à une éventuelle délibération du Gouvernement relative à l'entérinement du rapport global relatif aux OASE, délibération qui n'a pas encore débuté en l'espèce.
36. Cette exception doit donc également être écartée.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours de Messieurs [REDACTED] recevable et fondé ;

Par conséquent :

Dit qu'il appartient **au Gouvernement de la Communauté française de Belgique** représenté par son Ministre de l'éducation, Mme Caroline DESIR, de communiquer à Messieurs [REDACTED] la copie intégrale du document suivant : "Enquête multidimensionnelle et systémique relative au bien-être à l'école et au climat scolaire (OASE 7) – Rapport final".

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 13 mai 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président et rapporteur, Mme LESSENNE, vice-présidente, M. HERMANNNS, M. SOHIER et Mme COLSON, membres .

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION
WALLONIE-BRUXELLES**

Séance du 24 avril 2024

Décision n°158/24

En cause de :

████████████████████, représentée par son conseil, Maître Stéphane RIXHON, partie requérante,

Contre :

Le Gouvernement de la Communauté française de Belgique représenté par son Ministre de l'éducation, Mme Caroline DESIR, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs;

Vu le recours introduit par la requérante le 01 mars 2024 et reçu le 4 mars 2024 ;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 7 mars 2024;

Vu les documents confidentiels et la note d'observation de la partie adverse transmis les 26 et 28 mars 2024;

Entendu Monsieur ██████████ représentant la partie requérante et Me RIXHON, conseil de la partie requérante ;

Entendu Monsieur Thomas GILSON et Madame Noémie ROGER, représentant la partie adverse à la séance du 24 avril 2024 ;

Entendu M. Emmanuel MATHIEU, Président, en son rapport ;

*I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA
PROCEDURE*

1. En date du 7 décembre 2023, la requérante a introduit, via la plateforme ██████████, une demande auprès de la partie adverse afin d'obtenir

copie des documents administratifs suivants :

- L'appel d'offre relatif à la création du guide pour l'EVRAS ;
- Les formulaires d'offre reçus ainsi que leurs annexes ;
- L'enquête qualitative associative menée sur 380 enfants qui a servi de support à la création du guide EVRAS ;
- Les documents relatifs aux contrôles mis en place pour vérifier que les animateurs, intervenants et enseignants qui dirigent des activités EVRAS respectent bien le développement et l'intégrité psychiques des enfants ainsi que les droits parentaux.

2. Le guide EVRAS est celui visé dans l'accord de coopération d'exécution conclu le 07 juillet 2023 entre la Communauté française, la Région wallonne, et la Commission communautaire française relatif à l'adoption d'un outil de soutien à la généralisation de l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle (EVRAS).
3. Ce guide, annexé à l'accord de coopération d'exécution est défini à l'article 2,9° de l'accord de coopération comme étant l'« *outil de soutien de référence à la généralisation de l'EVRAS, comprenant les balises communes à tous les intervenants pour favoriser l'autonomie des enfants et des jeunes et soutenir la formulation de choix éclairés dans leur vie relationnelle, affective et sexuelle. Ce guide est à destination des acteurs et actrices de l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle (centres de planning familial, organisations de jeunesse, service d'Accueil en Milieu Ouvert (AMO), associations thématiques, centre PMS, services PSE, etc.) qui interviennent auprès des enfants et des jeunes en matière d'EVRAS, ainsi que les centres de documentation et les points d'appui. Ce guide peut également intéresser les équipes éducatives, dans le cadre des collaborations qu'elles établissent pour développer l'EVRAS dans leur établissement* »
4. Aucune suite n'a été donnée à la demande de la partie requérante.
5. La requérante a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par requête datée du 01 mars 2024, reçue le 04 mars 2024 et tendant à obtenir l'accès :
 - A l'appel d'offre relatif à la création du guide pour l'EVRAS ;
 - Aux formulaires d'offre reçus ainsi que leurs annexes ;
 - Aux documents relatifs à la sélection des co-rédacteurs du guide pour l'EVRAS (nouveau chef de demande) :
 - A l'enquête qualitative associative menée sur 380 enfants qui a servi de support à la création du guide EVRAS ;
 - Aux documents relatifs aux contrôles mis en place pour vérifier que les animateurs, intervenants et enseignants qui dirigent des activités EVRAS respectent bien le développement et l'intégrité psychiques des enfants ainsi que les droits parentaux.
6. Par courriel du 7 mars 2023, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
7. Par courriels des 26 et 28 mars 2024, la partie adverse transmettait à la

Commission une note d'observation ainsi que divers documents sous couvert de confidentialité.

8. Par courriel du 29 mars 2024, le Secrétariat de la Commission d'accès aux documents administratifs transmettait la note d'observation de la partie adverse au conseil de la partie adverse.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) *Compétence*

a.1) Principe

9. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

a.2) Notion d'autorité administrative

10. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).
11. En l'espèce il n'est pas contesté que la partie adverse une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui relève de la Communauté française au sens de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité.

a.3) Notion de document administratif

12. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2^o, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
13. En l'espèce, les documents dont la copie est demandée par la requérante répondent à la définition décrétole de « document administratif ».
14. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) *Recevabilité du recours*

15. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduirait du défaut de toute réponse à la demande formulée via la plateforme [REDACTED] le 7 décembre 2023.
16. Ce recours a été introduit endéans le délai de 60 jours suivant l'expiration du délai de 30 jours prévu à l'article 6, §5 du Décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, il est donc recevable sauf en ce qu'il vise les «

documents relatifs à la sélection des corédacteurs du guide pour l'EVRAS», ces derniers documents n'ayant pas fait l'objet d'une demande préalable auprès de la partie adverse.

c) Discussion

c.1) Droit d'accès – Principes :

17. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
18. 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).
19. Il appartient à l'autorité de motiver *in concreto* une telle décision de refus.
20. Il en est de même pour les décisions implicites de rejet ; « *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 ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée* » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

c.2) Application au cas d'espèce :

c.2.1) Concernant « l'appel d'offres relatif à la création du Guide EVRAS et les formulaires d'offre reçus ainsi que leurs annexes » :

21. Pour rappel, un « appel d'offres » est la procédure par laquelle le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats ;
22. Il est constant que le guide EVRAS n'a fait l'objet d'aucun marché public et d'aucun appel d'offres.
23. La partie adverse précise quant à ce que l'initiative des « Stratégies concertées EVRAS » ayant mené au constat du besoin d'un outil commun et à la rédaction de cet outil – le Guide EVRAS – émane du secteur lui-même qui s'est regroupé de manière informelle face à un besoin commun.
24. Un document inexistant ne constitue pas un document administratif au sens du décret du 22 décembre 1994 (CADA wallonne, Décision n° 93 du 9 novembre 2020).

25. Le recours est dès lors non fondé sur ce point.
26. Ni la demande initiale ni le présent recours ne portent sur l'existence d'éventuels subsides à des acteurs ayant participé à la création du Guide EVRAS.

c. 2.2) S'agissant de « l'enquête qualitative associative menée sur 380 enfants ayant servi de support à la création du guide » :

27. C'est à tort que la partie adverse soutient que cette demande devrait être adressée aux acteurs des « Stratégies concertées EVRAS » et de leur coordination, et non auprès de la FWB. Il suffit à cet égard de constater que cette enquête est bien en sa possession et constitue donc bien un document administratif, c'est-à-dire toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose.
28. Pour le surplus, la partie adverse fait part de ce que les « *Recommandations des enfants et des jeunes de 5 à 25 ans concernant l'Education à la vie relationnelle, affective et sexuelle – Destinées à l'usage des professionnels* », qui correspondent à la synthèse de l'enquête qualitative menée, ainsi que la méthodologie de récolte des données, ont été rédigés spécifiquement à destination des professionnels du secteur, ce que [REDACTED] ne serait pas.
29. La partie adverse souligne par ailleurs que [REDACTED] serait opposée à la généralisation de l'EVRAS.
30. A cet égard il importe de relever que le fait d'être ou non professionnel actif dans un secteur particulier ou d'être ou non en faveur d'une politique menée par le Gouvernement ne constitue pas une condition d'accès à un document administratif, ce moyen est donc non fondé.
31. L'autorité refuse également le droit d'accès à ce document en invoquant l'exception prévue à l'article 6,§1, 7° du décret, à savoir « *le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité* ».
32. Cette exception constitue une application du droit au respect des « *secrets d'affaires* », qui est un principe général de droit européen et de droit belge (P.-O. de Broux, « La confidentialité des secrets d'affaires et les droits de la défense dans le contentieux administratif économique », R.D.C., 2007, pp. 553-556).
33. Les informations visées à cet article concernent soit des secrets de fabrique, soit des données techniques qui contribuent à la confection d'un produit déterminé et qui concèdent au fabricant une avance concurrentielle, de telle sorte que la non-communication de celles-ci constitue, pour lui, un avantage économique (CADA de la Communauté française, avis n° 2011-62 du 09.11.2011) .
34. Les secrets d'affaires portent, quant à eux, sur des informations qui ne sont pas de nature technique mais qui représentent une valeur commerciale, comme les données comptables de l'entreprise, la liste des clients et des fournisseurs ou les plans stratégiques de développement .

35. En l'espèce il n'est pas question, s'agissant du guide EVRAS, d'informations d'entreprise ou de fabrication de sorte que ce moyen n'est pas fondé.

36. La partie adverse invoque également l'exception visée à l'article 6,§1, 4° du décret à savoir : « *l'ordre public et les missions de sûreté à la Communauté, notamment l'aide à la jeunesse, l'aide sociale aux justiciables et les milieux d'accueil* ».

37. S'agissant d'une exception obligatoire relative (tout comme la précédente), il ne peut y être fait recours que :

- si elle est motivée *in concreto* et de manière pertinente : l'autorité doit y expliquer, autrement que par des formules de style, en quoi l'information contenue dans les documents en question met en péril l'ordre public, la sûreté nationale ou la défense nationale ;
- et si elle a fait l'objet d'une balance des intérêts favorable à la confidentialité : l'acte doit expliquer pourquoi l'intérêt public qui consiste en la publicité des documents doit céder devant un intérêt en l'espèce supérieur.

38. En l'espèce la partie adverse se borne à affirmer que la requérante n'aurait d'autre but que de nourrir une campagne de « *désinformation envers les équipes éducatives et les parents d'élèves* » au risque de fragiliser le système scolaire et que l'intérêt de la requérante serait primé par l'ordre public et la mission de la Communauté française d'assurer un climat de sérénité dans les écoles.

39. Le fait que la requérante soit éventuellement susceptible d'utiliser l'enquête litigieuse pour appuyer des thèses allant à l'encontre de celles figurant dans le guide EVRAS ressort cependant de sa liberté d'expression et n'apparaît nullement contraire à l'ordre public ou susceptible de nuire au climat de sérénité de l'enseignement.

40. La partie adverse invoque encore l'exception obligatoire absolue de l'article 6,§2, 1° du décret, laquelle concerne un « *document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet* ».

41. En l'espèce toutefois le document litigieux n'est ni inachevé ni incomplet.

42. L'argument selon lequel ce document serait source de méprise en l'absence de contextualisation dès lors qu'il ne serait : « *qu'une pièce du travail effectué par les « Stratégies concertées EVRAS » dans la confection du Guide* » apparaît par ailleurs de nature à remettre en question le droit d'accès consacré à l'article 32 de la Constitution dès lors que l'Administration serait à même de refuser celui-ci chaque fois qu'un document ne serait pas « contextualisé », ce qui aboutirait à vider ce droit de sa substance.

43. Rien n'empêche à ce propos la partie adverse de communiquer tout document supplémentaire de nature à contextualiser davantage le document litigieux si elle l'estime utile.

c.2.3) S'agissant des « documents relatifs aux contrôles mis en place pour vérifier que les animateurs, les intervenants et enseignants qui dirigent des activités EVRAS respectent bien le développement et l'intégrité physique des enfants ainsi que les droits parentaux » :

44. La partie adverse invoque l'article 6,§2,4° du décret du 22 décembre 1994 et soutient que ce chef de la demande serait formulé de façon manifestement vague et que par ailleurs les mécanismes de contrôle seraient mis en place, notamment, au travers de l'accord de coopération EVRAS.

45. Il suffit à cet égard de constater que le processus de contrôle de l'EVRAS figure dans des textes d'ores et déjà accessibles au public et donc à la requérante tels que, notamment, l'accord de coopération précité dont :

- L'article 26 stipule :

« L'EVRAS en milieu scolaire constitue un dispositif éducatif s'inscrivant dans les missions du Service général de l'Inspection de l'Enseignement visées dans le décret de la Communauté française du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection. Le dispositif fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans, dont la première aura lieu dans le courant des deux années de l'entrée en vigueur du présent accord. L'évaluation est remise au Gouvernement de la Communauté française, qui le transmet au Parlement de la Communauté française ».

- L'article 9§1 qui vise quant à lui les critères d'éligibilité des opérateurs sous forme d'ASBL ;
- L'article 17 de l'accord de coopération qui prévoit les conditions d'agrément des « formateurs EVRAS » par le Comité d'attribution ;
- L'article 21 précise la composition dudit Comité d'attribution au sein duquel toutes les autorités de contrôles et de tutelles ayant une expertise en la matière sont représentées.

46. Ce chef de la demande est donc non fondé.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours de [REDACTED] recevable sauf en ce qu'il vise les « *documents relatifs à la sélection des co-rédacteurs du guide pour l'EVRAS* », et partiellement fondé ;

Par conséquent :

Dit qu'il appartient **au Gouvernement de la Communauté française de Belgique** représenté par son Ministre de l'éducation, Mme Caroline DESIR, de communiquer à [REDACTED] l'enquête qualitative associative menée sur 380 enfants qui a servi de support à la création du guide EVRAS ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page maximum en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 ;

Débouté [REDACTED] du surplus de sa demande ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 24 avril 2024, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président et rapporteur, M. HERMANNNS, Mme KIEHL et Mme COLSON, membres .

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 15 avril 2024

Décision n°157

EN CAUSE : [REDACTED], partie requérante,

CONTRE : **Wallonie-Bruxelles Enseignement**, ci-après WBE, en sa qualité de Pouvoir organisateur de l'Athénée Royal de Namur, sis Rue elièvre 10 à 5000 Namur, partie adverse.

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par [REDACTED], par courriel daté du 26 février 2024 ;

Vu la note établie par Madame Isabelle VAN DE WOESTYNE, la Directrice f.f. de l'Athénée Royal de Namur du 4 mars 2024 ;

Vu la note établie par le requérant le 28 mars 2024 ;

Entendu Monsieur J. SOHIER, membre de la Commission, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le requérant est en litige avec son ancienne compagne [REDACTED] concernant, notamment, l'autorité parentale sur leur enfant commun.
2. Ce contentieux a donné lieu à un jugement prononcé par le Tribunal de la Famille de Namur, disant [REDACTED] que « l'autorité parentale à l'égard de l'enfant commun sera exercée exclusivement par Madame, à charge [REDACTED] ».

toutefois pour elle d'informer sans délai et par écrit l'autre parent de toutes les décisions prises à ce sujet ».

3. Dans ce contexte, le requérant a sollicité diverses informations auprès de la Directrice f.f. de l'Athénée royal de Namur où son enfant est inscrit, et a réclamé, plus particulièrement, la communication d'un agenda des dates des réunions des parents.
4. Par un courriel du 19 janvier 2024, l'Administration générale de l'Enseignement de la FWB a avisé le requérant que *« dans le cadre du droit à l'information en matière d'enseignement, les écoles peuvent transmettre des informations objectives et factuelles nécessaires au suivi scolaire d'un enfant par un parent qui en est éventuellement empêché par l'autre (...). Ce n'est que dans le cadre de l'autorité parentale conjointe (avec la possibilité pour l'un ou l'autre des parents de marquer une opposition à une décision concernant l'enfant commun) que d'autres informations peuvent être transmises. (...) Pour le surplus, il vous revient de vous adresser à votre avocat afin de lui communiquer pour suites utiles la problématique du manque de communications/ d'informations concernant votre enfant par l'autre parent »* (courriel de Madame LEFRERE du 19 janvier 2024).
5. Pour sa part, la Directrice de l'école a répondu au requérant, par courriel du 19 janvier 2024, que l'enfant *« suit une scolarité tout à fait normale en ■ maternelle immersion et il n'y a rien de particulier à signaler. (...) Il n'est pas de mon ressort de vous fournir une attestation du passage du CPMS, je vous invite à les contacter directement ».*
6. Par un courriel subséquent, daté du 20 février 2024, la Directrice de l'école a encore répondu au requérant que *« comme déjà indiqué plusieurs fois, je ne vous communiquerai pas les dates des réunions de parents. Vous avez reçu tous les renseignements dont vous êtes en droit de disposer au vu du jugement. Je vous rappelle que c'est à la maman de votre fils de vous informer de son suivi scolaire ».*
7. Au vu de cette réponse, le requérant a saisi la CADA, le 26 février 2024, d'une requête tendant à obtenir la communication du document suivant : *« agenda des dates des réunions des parents ».*
8. Par une note datée du 4 mars 2024, la Directrice de l'Athénée Royal de Namur a maintenu son refus de communication du document en question, en se référant, notamment, au jugement prononcé par le Tribunal de

première instance de Namur et aux confirmations du Service juridique de WBE à ce sujet.

9. Par un courriel ultérieur daté du 28 mars 2024, l'Administration générale de l'enseignement de la FWB a validé ce refus de communication, en considérant, en substance, que le requérant « *dispose en fait de toutes les informations nécessaires concernant la scolarité de son enfant* » et que « *ce qu'il souhaite en harcelant la direction et en s'adressant tous azimuts à différents services du Ministère, c'est parvenir à obtenir les dates de réunions de parents ou des voyages scolaires ou à rentrer en contact avec son enfant, celui-ci étant déchu de son autorité parentale et de tout droit de visite* ».

II. EN DROIT

a) Quant à la compétence de la CADA

10. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration énonce que la Commission « *connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif* ».
11. D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, « *le document administratif* » comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ». En l'espèce, les documents dont la communication est demandée par le requérant répondent incontestablement à cette définition.
12. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante, lequel doit être jugé recevable, conformément aux dispositions légales précitées.

b) Quant à la recevabilité du recours

13. Le recours porte sur une décision de refus explicite de la part de l'autorité formulée le 20 février 2024.
14. Le recours introduit en l'espèce le 26 février 2024 doit être déclaré recevable, conformément aux termes de l'article 8 du décret du 22 décembre 1994 précité.

c) **Quant au fond**

c.1) **Thèses des parties**

15. Le requérant invoque, à l'appui de son recours, les dispositions de l'article 32 de la Constitution, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (lire, pour la Communauté française, le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration), de l'article 374 du Code civil relatif à l'autorité parentale (suivant lequel « *celui qui n'exerce pas l'autorité conserve le droit de surveiller l'éducation de l'enfant. Il pourra obtenir, de l'autre parent ou tiers, toutes informations utiles à cet égard et s'adresser au Tribunal de la famille dans l'intérêt de l'enfant* »), ainsi que de la circulaire n° 7801 du 22 octobre 2020 relative à l'exercice de l'autorité parentale en matière scolaire.

16. Pour sa part, la partie adverse justifie son refus de communication du document souhaité (pour rappel, l'agenda des dates des réunions des parents à l'école en question) par les éléments suivants :

- Le requérant aurait déjà reçu toutes informations utiles concernant la scolarité de son fils en date du 19 janvier 2024, le renseignant notamment sur le fait que son fils poursuivait une scolarité tout à fait normale en ■ maternelle, avec communication du relevé d'absences et de présences depuis la rentrée scolaire ;

Le jugement prononcé par le Tribunal de première instance de Namur, communiqué à l'école, stipule, notamment, que l'autorité parentale à l'égard

- de l'enfant commun sera exercée « *exclusivement* » par la maman Madame ■ ■ ■ « *à charge pour elle d'informer sans délais et par écrit l'autre parent de toutes décisions prises à ce sujet* » ;

- Les courriels émanant du Service juridique de WBE auxquels la Directrice f.f. de l'école s'était adressée pour disposer de tous les renseignements

juridiques adéquats, « vu l'insistance de M. [REDACTED] », confirment que la communication de l'agenda des réunions sollicitée par le requérant viserait, en réalité, à être informé de l'emploi du temps de son fils et de sa possibilité de le rencontrer où bon lui semble ;

- Enfin, le droit pour le requérant se limite à obtenir « des informations factuelles et objectives » concernant la scolarité de son fils, à savoir notamment « une demande d'inscription de retrait de l'enfant, les options de programme scolaire, les résultats et les décisions du conseil de classe, la copie du bulletin, la fréquentation scolaire, les sanctions disciplinaires », ce qui n'inclut pas un calendrier des réunions de parents, comme tel.

Il est ajouté que vu le nombre et le caractère « carrément insultant et menaçant » des courriels du requérant, une plainte a dû être déposée à la police pour harcèlement, de même que, par la suite, une dénonciation des mails « injurieux, menaçants, diffamatoires et sexistes » auprès du Parquet, sur pied de l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

17. Par une note en réplique datée du 28 mars 2024, le requérant a établi un « relevé des inexactitudes de la réponse de Madame la directrice faisant fonction », en insistant, tout particulièrement, sur le fait que « le jugement ne stipule aucunement que l'école est exemptée en tant que tiers de fournir les informations auxquelles un parent a droit dans le Code civil », ainsi que sur le fait que « j'ai déjà par le passé été autorisé à m'entretenir avec des enseignantes de mon fils sans que cela ne pose le moindre problème. La communication de la date des réunions des parents a pour but que je puisse prendre connaissance de l'avis du corps enseignant concernant l'éducation de mon enfant. Ceci n'implique aucunement de rencontres avec mon enfant ».

c.2) Discussion

18. Il convient de rappeler ici que le droit à la communication des documents administratifs constitue un droit fondamental tel que consacré par l'article 32 de la Constitution et que les exceptions prévues par le décret du 22 décembre 1994 doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive.
19. Aucune de ces exceptions ne permet de justifier le refus de communication du document sollicité en l'espèce.
20. Au demeurant, l'on ne comprend pas pourquoi la communication d'un calendrier de réunions avec les parents entraînerait nécessairement la possibilité pour le père, déchu de son autorité parentale, d'avoir des

relations personnelles avec son fils, en dehors de ce qui a été jugé par le Tribunal en l'espèce, l'enfant inscrit en maternelle n'étant pas être censé participer à de telles réunions.

- 21.** Le fait que le requérant ait été déchu de son autorité parentale n'empêche pas qu'il dispose toujours d'un droit à l'information sur la personne de son enfant de la part, entre autre, des tiers dont l'établissement où il est scolarisé²⁹ :

« A. Informations

6. Chaque parent a le droit d'obtenir de l'établissement scolaire que l'enfant fréquente ou a fréquenté des informations relatives à sa scolarité.

Ce droit à l'information est indépendant de l'exercice exclusif ou conjoint de l'autorité parentale ou de l'hébergement de l'enfant. Il couvre toutes les informations, telles que l'existence d'une inscription ou d'une demande d'inscription ou de retrait de l'enfant, les options et le programme scolaire, les résultats et les décisions de conseil de classe, la remise du bulletin, la fréquentation scolaire, les sanctions disciplinaires, les réunions de parents, les frais passés et futurs de la scolarité, etc. » (circulaire 7801 du 22 octobre 2020 relative à l'exercice de l'autorité parentale en matière scolaire).

- 22.** Pour le surplus, le droit pour le requérant de recevoir communication du document sollicité n'implique pas *ipso facto* un droit pour lui à participer effectivement aux réunions de parents. La Commission n'est pas compétente pour décider si le requérant a, ou non, le droit de participer effectivement à de telles réunions.
- 23.** A cet égard, la Commission relève que tant le requérant que la mère de l'enfant disposent le cas échéant du droit de ressaisir le Tribunal de la Famille si une difficulté devait se poser quant à ce.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours du requérant recevable et fondé,

²⁹ F. Druant, *L'autorité parentale*, JDJ n° 251, p.4, janvier 2006

Par conséquent, invite la partie adverse à communiquer à la partie requérante le document administratif sollicité, à savoir le calendrier des dates de réunions de parents pour l'année scolaire 2023-2024, et ce, dans un délai de 30 jours à partir de la notification de la présente décision ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 15 avril 2024 délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, vice-présidente, M. HERMANNNS, Mme COLSON, membres et Me SOHIER, membre et rapporteur.

**COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA
FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES**

Séance du 19 mars 2024

Décision n°156/24

En cause de :

Monsieur [REDACTED], partie requérante,

Contre :

La Communauté française, ci-après « partie adverse »,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs;

Vu le recours introduit par la partie requérante le 1^{er} février 2024 par l'intermédiaire de Me Laurence RASE, son conseil;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 5 février 2024;

Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 22 février 2024;

Entendu Me Laurence RASE, conseil du requérant, et Mme Caroline MARECHAL, Directrice au Centre d'Expertise des Statuts et du contentieux à la Direction générale des Personnels de l'Enseignement à la séance du 19 mars 2024;

Entendu Mme Maud LESSENNE, Vice-Présidente, en son rapport ;

*QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA
PROCEDURE*

- [REDACTED] était engagé à titre définitif en qualité de professeur à [REDACTED]
1. M. [REDACTED] établissement d'enseignement libre spécialisé. Il s'agit d'un établissement subventionné par la Communauté française.

Le 6 avril 2023, le conseil du requérant a sollicité, auprès du Centre d'Expertise des Statuts et du contentieux de la Direction générale des Personnels de l'Enseignement de la Communauté française, « *la communication d'une copie de l'intégralité du dossier administratif relatif à la suspension préventive de M. [REDACTED] et plus spécifiquement une copie des échanges entre le Pouvoir Organisateur et la Communauté française* ».

2. Par un courrier du 28 avril 2023, M. Jan Michiels, directeur général adjoint expert du Centre d'Expertise des Statuts et du contentieux, a communiqué une décision de refus de faire droit à cette demande de publicité, au motif que : « *En conséquent et compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il n'y a pas lieu, pour mes Services, de vous transmettre des pièces dont vous possédez déjà via l'intermédiaire de votre client ou dont votre client a eu connaissance via l'intermédiaire de son employeur et qu'en vertu du principe de confiance entre un avocat et son client, il doit ou devait vous transmettre* ».
3. Par courrier du 26 octobre 2023, le conseil du requérant a rappelé son courrier du 6 avril 2023 précité. La Communauté française aurait alors renvoyé vers son précédent courrier du 28 avril 2023. Ce dernier courrier de la partie adverse n'est toutefois pas présent dans les pièces transmises par le conseil du requérant et par la partie adverse.
4. Par un courrier du 30 octobre 2023, le conseil du requérant conteste la position de la Communauté française, insiste sur le droit de son client à obtenir le dossier administratif et plus précisément, « *une copie des échanges entre le Pouvoir Organisateur et la Communauté française* ».
5. Par un courrier du 29 janvier 2024, la partie adverse confirme le refus et renvoie le requérant vers son ancien employeur, à savoir le Pouvoir Organisateur de l'école professionnelle d'enseignement spécialisé libre [REDACTED].
6. Le 1^{er} février 2024, le requérant saisit la Commission d'accès aux documents administratifs par l'intermédiaire d'un courriel du 1^{er} février 2024 reprenant en pièce jointe son recours et un dossier de pièces.

Le requérant sollicite « *qu'il soit fait injonction à la Communauté française de lui communiquer, dans les 30 jours suivant la notification de Votre décision, une copie intégrale de son dossier administratif, à savoir :*

- *l'intégralité des décisions du Pouvoir [REDACTED] Organisateur de relatives à la mesure de suspension préventive ; [REDACTED]*
- *tout échange entre le Pouvoir Organisateur de [REDACTED] et les services compétents de la Communauté française relativement à la suspension préventive ; - toute décision (interne ?) de la Communauté française relative à la réduction de la subvention-traitement de M. [REDACTED]. »*

7. Par mail du 5 février 2024, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse de ce recours et l'invite à transmettre les documents litigieux ainsi qu'à transmettre sa note d'observations.
8. Par mail du 22 février 2024, M. Thomas GILSON, conseiller juridique au cabinet de Madame Caroline DESIR, Ministre de l'Education, adresse au Secrétariat de la CADA la

note d'observations de la partie adverse ainsi que 14 annexes.

9. Dans sa note d'observations, après un rappel des faits, la partie adverse développe sa position et rappelle ce qui suit :
- le fondement décretaal de la mesure de réduction de la subvention-traitement et la chronologie des situations administrative et pécuniaire du requérant, éléments transmis au conseil du requérant par un courrier du 21 mars 2023 lequel explicitait aussi en quoi la partie adverse estime que l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n°121/2022 du 13 octobre 2022 ne peut être appliqué en l'espèce car les circonstances donnant lieu à la réduction de la subvention – traitement du membre du personnel sont, selon la partie adverse, sensiblement différentes ;
 - le refus de publicité est fondé sur le fait qu'elle estime « ne pas devoir faire droit à la demande de production de documents introduite par Maître RASE dans la mesure où son client devait déjà les posséder, via l'intermédiaire de son employeur, l'ASBL Enseignement spécialisé [REDACTED] ayant été informée par la Fédération Wallonie-Bruxelles, de tous les éléments lui permettant de comprendre les motifs justifiant de la réduction de sa subvention-traitement d'activité à 50% à dater du 29 mars 2018 » ;
 - le Pouvoir Organisateur du requérant, l'ASBL Enseignement spécialisé [REDACTED] ne serait pas une autorité administrative au sens de l'article 1er, 1° du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration dans le cadre de la relation de travail avec le requérant;
 - la mesure de suspension préventive adoptée par l'ASBL Enseignement spécialisé [REDACTED] ne serait pas -, selon la partie adverse, un acte qui lie les tiers.
10. Le secrétariat de la Commission a communiqué la note d'observations au conseil du requérant par courriel du 23 février 2024.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) *Compétence*

Principe

11. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative

12. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité).
13. La partie adverse constitue bien une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, au sens de l'article 1^{er}, 1°, du décret du 22 décembre 1994 précité.

Notion de document administratif

14. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2^o, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
15. En l'espèce, la partie requérante sollicite « *une copie intégrale de son dossier administratif, à savoir :*
- *l'intégralité des décisions du Pouvoir Organisateur de relatives à la mesure de suspension préventive ; - tout échange entre le Pouvoir Organisateur de services compétents de la Communauté française relativement à la suspension préventive ;*
 - *toute décision (interne ?) de la Communauté française relative à la réduction de la subvention-traitement de M. »*
16. Les documents sollicités par le requérant répondent bien à la notion de document administratif telle que définie à l'article 1^{er}, 2^o du décret du 22 décembre 1994.
17. La Commission est donc compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Recevabilité du recours

18. L'article 8/1, alinéa 1^{er} du décret du 22 décembre 1994 dispose ce qui suit : « *Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*
- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
 - *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5 »*
19. La demande de la partie requérante a été formulée pour la première fois par son courrier du 6 avril 2023 et est restée inchangée depuis. Les courriers ultérieurs des 26 octobre et 30 octobre 2023 qu'elle produit ayant le même objet.
20. La décision de refus de publicité a été formulée par la partie adverse le 28 avril 2023 en réponse à la demande du requérant le 6 avril. La partie adverse aurait renvoyé à ce premier refus par un courrier du 26 octobre 2023, ce document n'est toutefois pas repris dans les pièces transmises à la Commission. La partie adverse a formulé un nouveau refus le 29 janvier 2024, en réponse au courrier du conseil de la partie adverse du 30 octobre 2023.
21. Il convient donc de déterminer dans quelle mesure le courrier de refus daté du 29 janvier 2024 constitue ou non un acte « confirmatif » de la décision de refus datée du 28 avril 2023.

L'acte confirmatif est défini comme un acte « *pris par l'auteur d'une décision initiale qui se borne à répéter celle-ci pour les mêmes motifs de droit, alors que les circonstances de fait n'ont pas changé* ». Il s'agit ainsi d'une décision « *par laquelle une autorité réitère une décision prise antérieurement, autrement dit, une décision*

qui, sur le fond, est identique à la décision antérieure »³⁰.

Il est admis, à ce propos, que l'acte confirmatif doit présenter les trois caractéristiques cumulatives suivantes par rapport à l'acte initial :

- une identité d'objet avec la décision antérieure ;
- une identité de motifs avec la décision antérieure ; - une absence de réexamen effectif du dossier³¹.

22. La Commission constate que s'il y a identité d'objet entre les décisions du 28 avril 2023 et du 29 janvier 2024, il n'y a par contre pas identité de motifs. Il apparaît en outre que la partie adverse a procédé à un réexamen du dossier.

23. Il s'ensuit que le courrier du 29 janvier 2024 ne peut être considéré comme un acte purement confirmatif de la décision de refus datée du 28 avril 2023.

24. Le recours introduit auprès de la Commission est, en conséquence, déclaré recevable en ce qu'il a bien été introduit dans le délai de soixante jours à compter du lendemain de la nouvelle décision de refus du 29 janvier 2024.

III. Discussion

Principes

25. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

26. 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).

27. Il appartient à l'autorité de motiver une telle décision de refus.

Application au cas d'espèce

28. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1er, 3°, le « *document à caractère personnel* », comme le document administratif « *comprenant la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à la personne concernée ou comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable* ».

29. En l'espèce, les documents sollicités peuvent comporter un certain nombre de descriptions de comportement, des appréciations ou jugements de valeur à son égard et donc

³⁰ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, Le Conseil d'Etat de Belgique, vol. I, Bruylant 2012, pp. 564-565.

³¹ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, op. cit., pp. 565-567 ; P. GOFFAUX, Dictionnaire de droit administratif, op. cit., pp. 646-647

relever de la notion de « document à caractère personnel ». Il s'agit en effet du dossier de suspension préventive dont M. ██████████, le requérant, a fait l'objet.

30. La partie requérante doit donc justifier de l'intérêt requis par l'article 3, seconde phrase, du décret du 22 décembre 1994 précité.

31. Dans le recours auprès de la Commission, le conseil du requérant précise à ce sujet ce qui suit : « M. ██████████ souhaite connaître pour quelles raisons sa subvention traitement a été réduite de moitié pendant la période au cours de laquelle il a été suspendu préventivement de ses fonctions. En effet, ni la décision du Pouvoir Organisateur du 24 février 2018, ni celle du 23 août 2018 ne mentionnent que la subvention-traitement de M. ██████████ doit être réduite de moitié pendant la durée de la suspension préventive ».

32. La Commission constate que l'intérêt requis est bien justifié en l'espèce dans le chef du requérant.

33. Dans sa note d'observations, la partie adverse fonde son refus d'accéder à la demande de publicité sur les éléments suivants :

- elle estime « *ne pas devoir faire droit à la demande de production de documents introduite par Maître RASE dans la mesure où son client devait déjà posséder, via l'intermédiaire de son employeur, l'ASBL Enseignement spécialisé ██████████, elle-même en ayant été informée par la Fédération Wallonie – Bruxelles, de tous les éléments lui permettant de comprendre les motifs justifiant de la réduction de sa subvention – traitement d'activité à 50% à dater du 29 mars 2018.* »;
- le Pouvoir Organisateur du requérant, l'ASBL Enseignement spécialisé ██████████ n'aurait pas la qualité d'autorité administrative au sens de l'article 1er, 1° du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration dans le cadre de la relation de travail avec le requérant;
- la mesure de suspension préventive adoptée par l'ASBL Enseignement spécialisé ██████████ n'est pas, selon la partie adverse, un acte qui lie les tiers.

34. Pour le surplus, la partie adverse n'invoque aucun des motifs d'exception à la publicité repris à l'article 6 du décret du 22 décembre 1994.

35. Le fait que les documents administratifs sollicités seraient en possession du requérant, est irrelevante au regard du décret du 22 décembre 1994. A titre accessoire, le requérant ne dispose a priori pas des courriers échangés entre la partie adverse et son ancien employeur.

36. La partie adverse soutient que le pouvoir organisateur de l'établissement scolaire dans lequel le requérant était enseignant relève du réseau libre confessionnel et n'aurait pas la qualité d'autorité administrative dans le cadre de la relation de travail avec M. ██████████

Cet argument n'est pas pertinent et doit être rejeté par la Commission pour les motifs repris ci-dessous :

- la définition de la notion de document administratif au sens de l'article 1^{er}, 2° du décret du 22 décembre 1994, à savoir « *2° document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose;* ».

Le requérant a adressé la demande de publicité aux services de la direction générale des personnels de l'enseignement de la partie adverse. Et, la partie adverse dispose bien d'un dossier administratif relatif à la suspension préventive de M. [REDACTED] et d'une copie des échanges entre le Pouvoir Organisateur et la Communauté française.

- La partie adverse est bien une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française comme mentionné aux points 12 et 13 supra.

37. La demande doit donc être déclarée fondée.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours recevable,

Déclare le recours fondé et invite la partie adverse :

- à communiquer à M. [REDACTED] le dossier administratif relatif à la décision de suspension préventive dont il a fait l'objet et plus spécifiquement une copie des échanges que la partie adverse a eus avec le pouvoir organisateur de l'établissement scolaire dans lequel le requérant était professeur,
- à exécuter la présente décision au plus tard 30 jours après la notification de celle-ci, conformément à l'article 8/4, §2 du décret du 22 décembre 1994.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 19 mars 2024 délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE VicePrésidente, M. SOHIER, membres effectifs et Mme LECLERCQ, membre suppléante.

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 19 février 2024

Décision n°155

En cause : Monsieur [REDACTED], partie requérante

Contre : Gouvernement de la Communauté française, en la personne de M. le Vice-Président et Ministre Frédéric Daerden, Ministre des infrastructures et bâtiments scolaires, partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu le recours introduit par Monsieur [REDACTED], le 24 décembre 2023 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 9 janvier 2024 ;

Vu la note d'observations établie par la partie adverse et transmise à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 30 janvier 2024, que cette note a été déposée tardivement ; que le requérant n'en a pas sollicité l'écartement ;

Vu la note d'observations établie par le demandeur et transmise à la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 16 février 2024, dont la partie adverse n'a pas sollicité l'écartement ;

Entendu le requérant, M. [REDACTED], en sa séance de la Commission du 19 février 2024. La partie adverse n'a quant à elle pas émis le souhait d'être auditionnée ;

Entendu Madame C. COLSON, membre de la Commission, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le 26 novembre 2023, Monsieur [REDACTED], en sa qualité de membre du collectif « [REDACTED] », sollicite auprès du Ministre des infrastructures et bâtiments scolaires, la transmission de la « convention-cadre » établie entre la Banque Européenne d'Investissement (ci-après dénommée BEI) et la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) le 22 décembre 2020, document prévoyant un accord de prêt d'un montant total de 600 millions d'euros ;
2. Cette demande est adressée par courriel électronique via la plateforme en ligne [REDACTED] ;
3. Le 15 décembre 2023, il est répondu par la partie adverse que la conventioncadre liant la FWB à la BEI est classée, par cette dernière institution, comme « corporate use », que sa diffusion porterait ainsi atteinte à l'article 6, §1^{er}, 3^o, 6^o et 7^o du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, et enfin que des informations sur les modalités du financement octroyé à la FWB sur la base de cette convention peuvent être obtenues en prenant connaissance du rapport annuel de l'Agence de la Dette [de la FWB] ou en prenant contact avec cette dernière ;
4. Le 24 décembre 2023, le requérant répond à la partie adverse que les éléments recueillis dans les rapports annuels de l'Agence de la Dette concernant la convention-cadre n'ont pas permis d'apporter toute la lumière sur les questions qu'il se pose.
5. Le 24 décembre 2023, Monsieur [REDACTED] introduit un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs.
6. Le 9 janvier 2024, la Commission informe la partie adverse du recours de la requérante et l'invite, conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, à transmettre à la Commission copie du(des) document(s), objet du recours, le cas échéant accompagné d'une note d'observations (reprenant les éléments de fait et de droit qui ont motivé le refus) dans les 15 jours.
7. Le 30 janvier 2024, la partie adverse adresse à la Commission une note d'observations accompagnée des deux contrats de financement conclus entre la FWB et la Banque européenne d'investissement.

II. EN DROIT : DISCUSSION

a) Quant à la compétence de la CADA

Principe

8. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration énonce que la Commission « connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication et de rectification d'un document administratif ».

Notion d'autorité administrative

9. L'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité définit l'autorité administrative comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* ».

Le cabinet d'un ministre du Gouvernement de la Communauté française fait partie des services du Gouvernement de la Communauté française. Il s'agit donc d'une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994.

Notion de document administratif

10. Un « document administratif » est défini légalement comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994).
11. *Prima facie*, la convention-cadre demandée par la partie requérante répond à la définition légale de « document administratif ».

Conclusion

12. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Quant à la recevabilité du recours

13. Le recours porte sur une décision de refus de l'autorité administrative qui se traduit par le défaut de communication du document sollicité par la partie requérante à l'appui de sa demande.
14. Les modalités d'introduction du recours devant la Commission sont prévues à l'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994.
15. La partie requérante a formulé sa demande de transmission du document administratif en date du 26 novembre 2023 et formé son recours valablement devant la Commission le 24 décembre 2023, à savoir dans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet ;
16. L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours. Le document sollicité ainsi que les arguments de défense soulevés motivant la décision de refus ont bien été transmis par l'autorité administrative conformément à l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994.
17. Le recours est donc recevable.

c) Quant au fond

18. La demande du requérant vise à obtenir la « convention-cadre » établie entre la BEI – institution de financement de l'Union européenne ayant, entre autres, pour mission d'octroyer des prêts à des clients à l'intérieur de l'Union européenne à certaines conditions en vue de réaliser des projets

soutenant les objectifs de l'Union européenne – et la FWB le 22 décembre 2020, document prévoyant un accord de prêt d'un montant total de 600 millions d'euros.

- 19.** Comme le souligne la partie adverse dans sa note d'observations, il convient d'emblée de préciser que « *la convention dont une copie est réclamée est en fait un contrat cadre de financement passé entre la BEI et la FWB (...) Les 600 millions d'euros portent sur deux contrats de financement conclus entre la BEI et la FWB respectivement le 22 décembre 2020 et le 28 avril 2021 sous format de deux lignes de crédit bancaire direct d'un montant maximum de 300 millions d'euros chacun. Chaque tirage sur les lignes devra faire l'objet d'un accord sur les termes financiers entre la BEI et la FWB* ».

Quant à l'application de la Politique de transparence du Groupe BEI

- 20.** La partie adverse invoque comme premier argument de défense « *La politique de transparence du Groupe BEI* » [disponible sur le site de la BEI] adoptée en 2015 et révisée le 17 novembre 2021.

Le cadre institutionnel qui entoure l'adoption de cette politique de transparence du groupe BEI « *qui définit l'approche du Groupe BEI en matière de transparence et de dialogue avec les parties prenantes et s'inscrit dans le respect des exigences de transparence de l'UE et des meilleures pratiques internationales* » est consacré à l'article 15, §3 du TFUE qui prévoit que « *Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément au présent paragraphe.* ».

L'alinéa 3 de l'article 15, §3 du TFUE précise que « *La Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement ne sont soumises au présent paragraphe que lorsqu'elles exercent des fonctions administratives.* ».

- 21.** Dans sa politique de transparence, la BEI met en balance le principe d'ouverture et de transparence administrative et le principe de confidentialité en précisant au point 3.7 [par ailleurs soulevé par la partie adverse] que « *Le TFUE dispose que l'article 15, paragraphe 3, ne s'applique à la BEI que lorsqu'elle exerce des fonctions administratives. Pour la BEI, cette disposition vise à lui permettre de déterminer elle-même, dans le respect des principes d'ouverture, de bonne gouvernance et de participation, la manière dont les principes généraux et limites relatifs au droit d'accès du public aux informations trouvent à s'appliquer dans le contexte des fonctions spécifiques qu'elle exerce en tant que banque. La BEI précise ce champ d'application dans sa politique de transparence et en particulier dans la liste des exceptions au droit d'accès énoncées au chapitre 5 ci-dessous.* ».

- 22.** La politique de transparence du Groupe BEI reprend plusieurs exceptions au principe de divulgation/diffusion d'informations³² au dit chapitre 5 qui justifient le refus d'accès à une information eu égard au caractère spécifique du rôle et des activités de la BEI, et du besoin de protéger ses intérêts légitimes propres et ceux de ses clients, et ainsi de la confidentialité de ses relations avec ses clients et d'autres contreparties concernées [point 5.3. soulevé par la partie adverse].

³² Entendu au sens de la politique (point 5.1.) comme toute information et tout document détenus par la BEI étant susceptible d'être divulgué sur demande, à moins qu'il n'existe une raison impérative pour qu'ils ne le soient pas.

On retrouve parmi ces exceptions la protection des relations internationales et la protection de la politique financière, monétaire ou économique de l'Union européenne, de ses institutions et organismes ou d'un Etat membre. Ces exceptions au principe de la publicité administrative sont identiques à celles reprises à l'article 6, §1^{er}, 3^o et 6^o du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration et qui sont par ailleurs invoquées par la partie adverse comme arguments de défense [voir points 24 et suivants].

- 23.** La Commission ne s'estime pas compétente pour mettre en œuvre les principes et exceptions au principe de divulgation relevant de la politique de transparence du groupe BEI dans la mesure où la demande d'accès au contrat de financement est formulée, non pas à la Banque qui applique sa propre réglementation découlant de l'article 15.3, §3 du TFUE, mais à l'emprunteur qui est la Communauté française représentée par son Gouvernement en la personne de la partie adverse qui est, comme mentionné *supra*, une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et qui relève de la Communauté française.

Quant à l'application des exceptions visées à l'article 6, §1^{er}, 3^o, 6^o et 7^o du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration

- 24.** La partie adverse invoque également comme deuxième argument de défense les exceptions visées à l'article 6, §1^{er}, 3^o, 6^o et 7^o du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

Ces exceptions sont des exceptions obligatoires dites relatives de sorte qu'il est nécessaire de procéder à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception et l'intérêt de la publicité.

Il en ressort que la demande d'accès doit être rejetée dès qu'il est établi, suite à cette mise en balance, que la divulgation du document sollicité porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par l'exception concernée. Il appartient cependant à l'autorité de démontrer *in concreto* en quoi la publicité des informations concernées porterait effectivement atteinte aux relations internationales de la Communauté, à son intérêt économique ou financier ou serait susceptible de nuire à la confidentialité des informations d'entreprises communiquées à l'autorité.

- 25.** La partie adverse motive son refus comme suit : « *La conclusion de contrats de financement avec la BEI permet à la FWB d'accéder à des sources de financement pour financer des projets de grande envergure. La FWB ne souhaite pas compromettre ses chances d'obtenir à l'avenir de telles sources en communiquant vers des tiers le contrat qui le lie à la BEI tout en sachant que cette dernière ne désire pas sa diffusion. Ce contrat contient des informations qui révélerait plusieurs éléments techniques et financiers propres à la BEI de sorte que la communication de ce contrat à un tiers serait clairement de nature à porter atteinte au caractère confidentiel de ces informations.* ».

(...) La confidentialité de ce contrat doit être maintenue car s'il était communiqué au public cela pourrait avoir une incidence sur ses relations internationales et avec la BEI en particulier et la priverait à l'avenir de sources de financement indispensables dans sa politique d'investissement dans ses infrastructures. En définitive, il peut être suggéré au demandeur d'adresser sa demande vers la BEI. ».

- 26.** La notion d'« intérêt économique public » est, à la fois, une vaste notion susceptible d'une interprétation étendue qui permet de préserver l'efficacité des interventions publiques dans l'économie au sens large, mais doit être par ailleurs, en tant que restriction au droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs, interprétée restrictivement. Il s'en déduit qu'il revient à

l'autorité administrative d'éviter les formulations trop générales et d'indiquer en quoi l'objectif spécifique qu'elle poursuit pourrait être compromis par la divulgation des documents sollicités (Renders, D., Bombois, T., Gors, B., Thiebaut, C. et Vansnick, L., « Article 4 - Les exceptions au droit d'accès » *in* Précis de droit administratif, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 101-102 ; de Broux, P.-O., de Jonghe, D., Simar, R. et Vanderstraeten, M., « Chapitre 4 - Les exceptions à la publicité des documents administratifs » *in* Michiels, V. (dir.), La publicité de l'administration, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 161 à 163).

La partie adverse précise que si le contrat de financement, qui comporte des informations techniques et financières, était rendu public, une atteinte pourrait en résulter concernant ses relations internationales et économiques actuelles et/ou futures qu'elle entretient avec la Banque européenne d'investissement qui participe à la relance économique de la FWB.

L'objectif poursuivi par la conclusion de ce contrat est de soutenir financièrement le programme d'investissement de la FWB axé sur l'éducation, l'innovation et des infrastructures durables et, plus précisément, des projets de rénovation des infrastructures scolaires de tous les réseaux, éligibles jusqu'à 2024.

La partie adverse ne démontre toutefois pas *in concreto* en quoi la communication de l'acte administratif serait susceptible d'influencer les relations internationales de la Communauté française ou de nuire à ses intérêts économiques et financiers.

27. L'exception tirée de l'article 6, § 1^{er}, 3^o et 6^o n'est donc pas fondée.

28. La partie adverse argumente encore son refus en soulignant que « la FWB ne représente qu'une des deux parties audit contrat. Sur l'entête du contrat signé apparaît les références relatives à celui-ci ainsi que la mention « classification d'information interne BEI-Corporate Use » ». Cette classification implique, pour la partie adverse, qu'elle ne peut décider de communiquer celui-ci dans la mesure où sa décision serait de nature à compromettre ses relations avec son partenaire.

Ce faisant, elle invoque l'exception prévue à l'article 6, § 1^{er}, 7^o du décret du 22 décembre 1994, à savoir le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise communiquées à l'autorité.

Le degré de classification invoqué ci-dessus sert à formaliser les différents degrés de protection afin de maîtriser le risque de consultation ou de divulgation non autorisée. La classification « corporate use » est « un niveau de classification par défaut » apposé sur des documents de la BEI qui contiennent des « informations circulant dans le contexte du fonctionnement quotidien de la BEI, qui peuvent être consultées ou partagées par l'ensemble des agents de la BEI ou par des collaborateurs agréés et, le cas échéant, par des parties externes agréées telles que le client, la contrepartie commerciale ou le partenaire institutionnel concerné. » [<https://www.eib.org/fr/about/internal-classification.htm>].

A contrario, le degré de classification « public » apposé sur les documents de la BEI vise des « informations dont la mise à disposition auprès du grand public est autorisée. Elles peuvent être consultées ou partagées par tout le monde tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Groupe BEI. ».

Au vu de ce qui précède, la partie adverse peut être qualifiée de « partie externe agréée » et n'est donc pas autorisée à communiquer au public les informations par nature confidentielles en sa

possession.

La demande est par conséquent non-fondée.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de M. [REDACTED] recevable mais non-fondé.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 19 février 2024 délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, vice-présidente, Me SOHIER, Mme COLSON et Mme LECLERCQ, membres.

Séance du 12 février 2024

Décision n°154

En cause :

M. [REDACTED], requérant,

Contre :

La Communauté française (Direction de l'agrément des prestataires de soins de santé), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration,

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs,

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 novembre 2017 fixant la procédure relative à l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes,

Vu le recours introduit le 18 décembre 2023 par le requérant,

Vu les pièces complémentaires reçues le 19 décembre 2023 du requérant,

Vu la notification du recours et des pièces ainsi que la demande d'information adressées à la partie adverse le 21 décembre 2023,

Vu la réponse et les observations de la partie adverse du 18 janvier 2024,

Vu le transmis au requérant du même 18 janvier 2024,

Vu les observations complémentaires reçues du requérant le 22 janvier 2024,

Entendu Mme Elisabeth KIEHL en son rapport,

I. Objet du recours - antécédents :

1.1.

Le [REDACTED], requérant, est médecin et spécialiste en médecine du travail.

Le 8 mars 2023, il aurait introduit un dossier de demande d'agrément de médecin spécialiste urgentiste.

Son dossier ayant apparemment été égaré, il aurait introduit une seconde demande, le 28 avril 2023.

Il a eu, par la suite, divers contacts avec la partie adverse.

1.2.

Par un courriel daté du 26 octobre 2023, le requérant a adressé la demande suivante à la partie adverse, par l'intermédiaire de son conseil :

Par conséquent, je sollicite de votre administration, endéans les 15 jours de réception de la présente, la communication :

- De l'avis de la Commission d'agrément concernant la demande de mon client ;
- Le cas échéant, de la décision du Ministre ou son délégué prise conformément à cet avis.

A défaut de retour de votre part dans le délai précité, je n'aurai d'autre choix que de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs compétente.

Le requérant indique que ce courrier aurait été adressé par pli recommandé du 8 novembre 2023 par son conseil. Il n'en produit pas la preuve.

1.3.

Aucune suite n'a été réservée à la demande d'accès aux documents administratifs.

Dans sa note d'observation du 18 janvier 2024, après avoir synthétisé sa position et l'état d'avancement du dossier, la partie adverse indique que :

« La DAPSS n'a pu répondre à la demande de Maître [REDACTED], avocat du [REDACTED], étant donné qu'aucun avis n'a encore été rendu par la Commission d'agrément et par conséquent aucune décision n'a été prise quant à la demande de reconnaissance des qualifications professionnelles ».

1.4.

Le 18 décembre 2023, le requérant a saisi la CADA d'un recours contestant la décision de refus de la partie adverse.

II. Position de la Commission :

2.1. Compétence

En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

La partie adverse est une autorité administrative, de sorte que la présente Commission est compétente pour statuer sur le recours.

Selon l'article 1er, 1°, du décret, on entend en effet par autorité administrative « *une*

autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française ».

2.2. Recevabilité

Demande adressée par écrit

2.2.1.

L'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994 dispose que la demande de consultation ou de copie « *est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives* ».

Tel est le cas en l'espèce.

Recevabilité rationae temporis

2.2.2.

Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité, qui se déduit du défaut de toute réponse à une demande formulée dans un courrier daté du 26 octobre 2023, qui aurait été posté ultérieurement, le 8 novembre 2023 selon le requérant.

Le requérant ne produit néanmoins pas la preuve de l'envoi recommandé du 8 novembre 2023 qu'il invoque, ou de la date de réception de sa demande.

Cependant, la demande a également été adressée par courriel sur une adresse officielle renseignée et utilisée par la partie adverse.

Dans sa note d'observation, celle-ci ne conteste pas avoir reçu la demande et elle ne fait pas état d'une autre date de réception.

Ces constats mènent la Commission à considérer que le courriel relatif à la demande a été reçu le 26 octobre 2023 au plus tôt.

2.2.3.

Le recours est introduit dans le délai légalement prévu.

L'article 8/1 du décret du 22 décembre 1994 précité dispose ce qui suit :

« Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission (...) dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :

- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
- *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5. »*

Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 18 décembre 2023, et dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.

Le constat serait identique s'il était tenu compte d'une date d'envoi au 8 novembre 2023.

Le recours est donc recevable *rationae temporis*.

Mentions du recours

2.2.4.

L'identité de la partie requérante ainsi que celle de la partie adverse sont précisées dans le recours.

Les documents administratifs faisant l'objet du refus sont également visés, conformément au décret du 22 décembre 1994.

Les moyens soulevés sont précisés dans le recours.

Le recours est donc bien recevable.

2.3. Fondement du recours

2.3.1.

L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour constitutionnelle, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

« A 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 ; ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée » (C.E., arrêt D. Malisse et B. Vlieghe, n°197.197, du 22 octobre 2009, p. 8).

2.3.2

La partie adverse fait valoir qu'elle n'a pu répondre à la demande d'accès aux documents administratif, *« étant donné qu'aucun avis n'a encore été rendu par la Commission d'agrément et par conséquent aucune décision n'a été prise quant à la demande de reconnaissance des qualifications professionnelles »*.

Dans la mesure où la demande porte par voie de conséquence sur des documents inexistant, le recours manque de fondement.

La Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur les autres griefs que le requérant dirige contre la partie adverse, en particulier sur le fond de sa demande et/ou le délai pris pour statuer.

Par ces motifs, la Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de M. [REDACTED] recevable mais non fondé et l'en déboute.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 12 février 2024, délibéré en visioconférence par M. Emmanuel MATHIEU, Président, Mme Elisabeth KIEHL, membre rapporteur, Mme Clémentine COLSON, Mme Maud LESSENE, membres, et Mme Alixe LECLERCQ membre suppléante.

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 22 janvier 2024

Décision n° 153/24

En cause de :

M. [REDACTED], Directeur [REDACTED] l'ASBL [REDACTED], partie requérante,

Contre :

La Communauté française de Belgique, Administration Générale de la Culture, Service Général de la Création artistique Service du Cirque, des Arts forains et de la Rue (en abrégé AGC), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande introduite par M. [REDACTED] auprès de la partie adverse le 24 novembre 2023 ;

Vu le courriel du 27 novembre 2023 adressé à M. [REDACTED] par le Service Général de la Création artistique - Service du Cirque, des Arts forains et de la Rue- faisant état de ce qu'il allait lui communiquer les documents sollicités à l'exclusion du procès-verbal des réunions et des présences.

Vu le recours introduit par M. [REDACTED] par courriel du 4 décembre 2023 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 07 décembre 2023 ;

Entendu M. Emmanuel MATHIEU, Président, en son rapport ;

EXPOSE DES FAITS - ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le présent recours s'inscrit dans le cadre de la demande de contrat-programme introduite par l'ASBL [REDACTED], contrat-programme visé à l'article 35 du décret cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène.
2. Le 24 novembre 2023, M. [REDACTED] sollicitait de Mme Julie ABRASSART, responsable du Service Général de la Création artistique Service du Cirque, des Arts forains et de la Rue,

Administration générale de la culture de la Communauté Française de Belgique la communication de :

- L'avis rendu par la Commission des arts vivants – Session Arts forains, du cirque et de la rue - à la suite de sa réunion du 24 mars 2023 ;
- L'avis des services du Gouvernement préalable à la décision visée à l'article 38§4 du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène ;
- Le nom et le nombre de personnes présentes lors de l'analyse de la demande du Contrat-programme de l'ASBL [REDACTED] ;
- Le nom et nombre de procuration(s) lors de l'analyse de la demande du Contrat-programme de l'ASBL [REDACTED] ;
- La forme sous laquelle la ou les procurations ont été déposées ;
- Les chiffres (allant de 1 à 3) des analyses reçues de la part du Conseil et de la part de l'administration.
- La liste officielle des membres et suppléants du conseil "rue, cirque et arts forains"

3. L'avis susvanté est celui visé faisant suite au rapport-type d'analyse réalisé par l'administration, visé par l'article 38§2 à 4 du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène lequel énonce que :

« (...)

§ 2. Les services du Gouvernement établissent pour toute demande recevable un rapport-type d'analyse contenant:

1. *les éléments nécessaires à l'appréciation par la Commission d'avis compétente des critères d'appréciation définis aux articles 45, 50/2, 55, 61/1, 61/8 et 65;*
2. *une analyse budgétaire.*

Ce rapport-type est transmis à la Commission d'avis compétente.

*§ 3. La Commission d'avis compétente évalue la demande et émet un **avis motivé** sur l'opportunité d'octroyer l'aide sollicitée et sur le montant de celle-ci. En cas de demande de contrat, elle veille à ce que le montant proposé en cas d'avis positif inclue tant les frais de fonctionnement de la structure que ceux liées aux activités prestées.*

L'avis est rendu selon un modèle établi par les services du Gouvernement.

§ 4. Après avis de la Commission d'avis compétente, le Gouvernement se prononce sur l'octroi de l'aide sollicitée. S'il s'écarte de l'avis mentionné au § 3, il motive cette décision de manière précise et circonstanciée.

Les services du Gouvernement informent le demandeur de la décision prise et:

1. *si elle est positive, du montant de l'aide et de ses modalités de liquidation;*
3. *si elle est négative, des possibilités de recours. (...)*

4. Le 29 novembre 2023 la partie adverse adressait à M. [REDACTED] un courriel reprenant le nombre de membres de la Commission des arts vivants présents lors de l'analyse du dossier ainsi que les votes émis sur la demande de Contrat-programme.

5. Par courriel du 01 décembre 2023 le Gouvernement de la Communauté française faisait part à l'ASBL [REDACTED] de sa décision du 17 novembre 2023 de lui accorder un subside de 125.000 euros pour la période de 2024 à 2028 dans le cadre du renouvellement de son Contrat-programme.

6. Le 4 décembre 2023, la partie adverse adressait à M. [REDACTED] l'avis de la Commission des Arts Vivants ainsi que le rapport type de l'Administration.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

A. Compétence

Principe

7. En vertu de l'article 11, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative :

8. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1er, 1°, du décret du 22 décembre 1994).
9. Selon les travaux préparatoires de l'avant-projet de décret, « *Il n'appartient pas au législateur communautaire de définir avec précision ce qu'il y a lieu d'entendre par autorité administrative soumise à son décret. Cette notion est évolutive et il a semblé plus judicieux de se référer à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Si l'autorité est justiciable de cette juridiction, elle tombe dans le champ d'application du décret.* » (Commentaire de l'article 1er, Doc. Parl., Parl. Comm. fr., 1994-1995, n° 196/1, p. 3).
10. Les autorités administratives relevant de la Communauté française sont notamment celles qui s'y rattachent au titre de la tutelle administrative (cf. Lewalle, Paul, Contentieux administratif, Ed. Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1997, n°43, p. 70).
11. En l'espèce il n'est pas contesté que l'AGC constitue une autorité administrative, au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relevant de la Communauté Française de Belgique.

Notion de document administratif :

12. Le décret du 22 décembre 1994 définit, en son article 1er, 2°, le « document administratif », comme étant : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
13. En l'espèce, les informations demandées par la partie requérante répondent à la définition légale de « document administratif ».
14. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

B. Recevabilité du recours

17. La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 4 décembre 2023, c'est-à-dire, conformément à l'article 8/1 du décret du 22.12.1994, endéans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6 § 5, dudit décret.

18. Le recours est donc recevable.

C. Discussion :

19. Il ressort des pièces produites aux débats et des explications données par l'Administration qu'ont d'ores et déjà été adressés à M. [REDACTED] :

- Le nombre de membres de la Commission des arts vivants présents lors de l'analyse du dossier ;
- Les votes émis sur la demande de contrat-programme ;
- L'avis de la Commission des Arts Vivants ainsi que l'avis des services du Gouvernement, préalable à la décision d'octroi de subsides visée à l'article 38§4 du décret-cadre du 10 avril 2003 ;

Les débats sont donc limités à la question de la communication du procès-verbal de la réunion du 24.03.2023 de la Commission des arts vivants – Session Arts forains, du cirque et de la rue.

20. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 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/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

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).

C.1) Article 6, §3,2° du décret – Publicité de nature à porter atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi :

C.1.1) Principes :

21. L'application de cette exception absolue requiert la réunion de deux conditions. La première de ces conditions est d'ordre formel, l'obligation de secret doit être inscrite dans une loi ou un décret.

22. La seconde condition est d'ordre matériel, il faut de démontrer de manière concrète et pertinente le lien de cette obligation avec le document qui fait l'objet de la demande d'accès.

23. A cette fin, Il faut interroger le sens du secret imposé pour s'assurer qu'il vise la bonne situation, les bonnes personnes ou les bons documents (voire partie(s) de document) ; il faut tenir compte du but visé par une disposition relative à l'obligation de secret et du fait que la disposition relative à l'obligation de secret ne s'applique que dans la mesure où il est porté atteinte à la finalité pour laquelle cette disposition relative à l'obligation de secret a été créée

(de Broux, Pierre-Olivier ; de Jonghe, Delphine ; Vanderstraeten, Maxime ; Simar, Renaud. « *Les exceptions à la publicité des documents administratifs*. In: Valérie Michiels, *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives* », Bruylant : Bruxelles 2014, p. 145)

24. L'obligation de secret ne peut donc jamais être invoquée de manière abstraite, mais doit chaque fois être soigneusement circonscrite et limitée aux intérêts ou aux objectifs poursuivis par son adoption. En d'autres termes l'obligation au secret ne peut être comprise de manière extensive, au risque de méconnaître le droit fondamental d'accès aux documents administratifs.

25. Lorsqu'une obligation de secret est imposée aux membres d'une autorité administrative ou est relative aux documents produits par cette autorité, il faut encore s'interroger sur les raisons de cette obligation.

26. Si le secret vise à protéger les intérêts du demandeur lui-même, il ne peut être invoqué par l'Administration.

27. De même, l'obligation de secret individuelle imposée aux agents d'une autorité ne peut être invoquée qu'à la condition, qu'indépendamment des obligations de chacun de ses agents, la loi impose un tel secret à l'Administration elle-même (C.E., 21 octobre 2013, commune de Schaerbeek, arrêt n° 225.162).

C.1. 2) Article 6§3,2°- Obligation de secret - application au cas d'espèce :

28. En application de l'article 59 du Décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle, les commissions d'avis sont chargées de formuler, à la demande du Gouvernement, un avis motivé préalable aux décisions individuelles dans les domaines qui relèvent de leur compétence. La motivation exigée doit être adéquate et consiste en l'indication, dans l'avis, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

29. En application de l'article 64,3° de la section 3 « Fonctionnement » du Décret, au sein de chaque commission d'avis : « **les débats sont secrets et les documents reçus sont confidentiels** ».

30. Cette obligation de secret ne s'applique qu'aux membres de la commission d'avis concernée et non à l'Administration elle-même.

31. Elle s'explique non tant pas par le fait que le document concerné serait secret mais par la volonté d'éviter l'accès par des tiers à un document dont la divulgation du contenu pourrait porter préjudice à l'opérateur concerné.

32. Elle ne s'applique pas audit opérateur qui doit pouvoir contester le bienfondé de la décision de l'administration dans le cadre des recours prévus par le décret lui-même, ce qui implique le droit de se faire communiquer les données nécessaires pour comprendre et le cas échéant contester les éléments avancés par celle-ci.

33. Ce moyen n'est donc pas fondé en l'espèce.

C.2) Article 6, §3,3° du décret – Publicité de nature à porter atteinte au secret des délibérations :

C.2.1) Principes :

34. Cette exception, qui a également un caractère absolu, concerne le secret des délibérations du Gouvernement ainsi que des autorités qui en dépendent ou auxquelles il est associé.
35. Le secret des délibérations doit porter sur une discussion confidentielle, un point de vue personnel (CADA fédérale, 9 juillet 2012, avis n° 2012-52).
36. En d'autres termes cette exception vise les points de vue, avis et argumentations tenus ou exprimés à titre personnel, par chacune des parties prenantes à la décision.
37. Cette exception ne pourrait être invoquée pour refuser l'accès au résultat d'un processus de décision, ni aux documents préparatoires rédigés à l'appui de ce dernier .
38. Il appartient à la CADA d'apprécier *in concreto* si le secret des délibérations est susceptible d'être compromis du fait de la divulgation du document auquel l'accès est demandé. Cet examen doit se faire au cas par cas.

C.2.2) Article 6§3,3°- Application au cas d'espèce :

39. L'accès au procès-verbal de la réunion de la Commission d'avis du 24 mars 2023 n'est nullement de nature à porter atteinte au secret des délibérations de cette dernière, les opinions et avis personnels de chacun des membres de la Commission ne figurant pas dans ledit procès-verbal, lequel consiste essentiellement en un compte-rendu sommaire de ladite réunion.
40. Il résulte de ce qui précède que le recours de M. [REDACTED] est fondé quant à ce et est devenu sans objet pour le surplus.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours de M. [REDACTED] recevable et fondé comme dit ci-après ;

Par conséquent :

Invite **La Communauté française de Belgique**, Administration Générale de la Culture, Service Général de la Création artistique Service du Cirque, des Arts forains et de la Rue à communiquer à M. [REDACTED] la copie du procès-verbal de la réunion du 24.03.2023 de la Commission des arts vivants – Session Arts forains, du cirque et de la rue ;

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté

française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 22 janvier 2024, délibéré par M. MATHIEU, président et rapporteur, M. SOHIER et Mme LECLERCQ, membres.